



REKONSTRUKSI KEWENANGAN DPD DALAM SISTEM BIKAMERAL LUNAK INDONESIA: MEMPERKUAT REPRESENTASI DAERAH

Deizan Azriel Drahmasyfa¹⁾, Laila Nur Fadila²⁾, Anaku Alana³⁾, Muhammad Renaldi Jaelani⁴⁾

¹⁾ Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Bandung, Indonesia

Email: dezanazriel@gmail.com

²⁾ Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Bandung, Indonesia

Email: lailanrfdla.05@gmail.com

³⁾ Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Bandung, Indonesia

Email: anakualana124@gmail.com

⁴⁾ Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Bandung, Indonesia

Email: renaldijaelani66@gmail.com

Abstract

Indonesia's soft bicameral system places the Regional Representative Council in a functionally weak position compared to the House of Representatives, limiting territorial representation. This normative-legal study analyzes legislation, constitutional doctrine, and comparative bicameral systems to reconstruct the DPD's powers without altering the presidential principle. Historically, the DPD emerged from a political compromise between decentralization demands and efforts to preserve DPR supremacy. Constitutionally, restrictions in Article 22D of the 1945 Constitution create a subordinated status at odds with territorial representation. Recommended reconstruction includes strengthening sectoral legislative rights, substantive oversight over central policies affecting regions, and binding consultative rights on fiscal policy and regional autonomy. These measures are expected to enhance the DPD's political legitimacy, promote distributive justice among regions, and improve the constitutional system's adaptability to complex center-region relations under broad autonomy. The study concludes that, without constitutional empowerment and internal institutional reform, Indonesia's bicameralism will remain asymmetric and symbolic; therefore limited constitutional amendment and internal reform are necessary for the DPD to act as a genuine co-legislator on regional sectoral matters.

Keywords: DPD, Soft Bicameralism, Regional Representation, Legislative Authority, Regional Autonomy

Abstrak

Sistem bikameral lunak di Indonesia menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang fungsinya lemah dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga representasi kepentingan daerah belum optimal. Penelitian normatif-yuridis ini menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin konstitusional, dan perbandingan bikameralisme untuk merekonstruksi kewenangan DPD tanpa mengubah prinsip presidensial. Temuan historis menunjukkan DPD lahir dari kompromi politik antara tuntutan desentralisasi dan upaya mempertahankan supremasi DPR. Secara konstitusional, pembatasan dalam Pasal 22D UUD 1945 menimbulkan subordinasi yang bertentangan dengan asas representasi teritorial. Rekomendasi rekonstruksi meliputi penguatan hak legislasi sektoral, hak pengawasan substantif terhadap kebijakan pusat yang berdampak daerah, serta pemberian hak konsultatif yang mengikat pada kebijakan fiskal dan otonomi daerah. Implementasi rekomendasi ini diharapkan memperkuat legitimasi politik DPD, meningkatkan keadilan distributif antar-daerah, dan memperbaiki adaptabilitas sistem ketatanegaraan terhadap kompleksitas hubungan pusat-daerah di era otonomi luas. Kesimpulannya, tanpa penguatan kewenangan konstitusional dan reformasi kelembagaan internal, bikameralisme Indonesia akan tetap asimetris dan simbolik; oleh karena itu diperlukan amandemen konstitusional terbatas serta reformasi internal agar DPD berfungsi sebagai co-legislator sejati dalam urusan sektoral daerah.

Kata Kunci: DPD, Bikameral Lunak, Representasi Daerah, Kewenangan Legislatif, Otonomi Daerah



PENDAHULUAN

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca-amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan tonggak penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Kehadirannya dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dan mengoreksi kecenderungan sentralistik yang selama Orde Baru telah menimbulkan ketimpangan pembangunan antarwilayah. Namun, secara empirik, fungsi dan kewenangan DPD hingga saat ini masih terbatas dan belum mampu menandingi posisi strategis DPR. Sistem bikameral yang diterapkan di Indonesia cenderung bersifat *soft bicameralism*, yaitu sistem dua kamar yang tidak memiliki keseimbangan kewenangan legislatif, sehingga DPD berfungsi lebih sebagai lembaga konsultatif ketimbang lembaga legislatif sejati. (Benyal:2020)

Dominasi DPR dalam seluruh tahapan pembentukan undang-undang, mulai dari inisiasi, pembahasan, hingga pengesahan, memperlihatkan bahwa DPD hanya berperan pada tahap *advisory* tanpa kekuatan mengikat. Kondisi ini menimbulkan paradoks antara cita-cita desentralisasi dan realitas sentralistik. Dalam sistem ketatanegaraan yang ideal, perwakilan daerah seharusnya memiliki posisi seimbang agar kepentingan lokal tidak terpinggirkan dalam kebijakan nasional. Berbagai penelitian kontemporer menunjukkan bahwa ketimpangan ini bersumber dari faktor konstitusional yang membatasi peran DPD, serta faktor politis berupa resistensi partai politik di DPR terhadap perluasan kewenangan legislatif DPD.

Selain itu, lemahnya kapasitas kelembagaan DPD dalam aspek sumber daya manusia, analisis kebijakan, dan dukungan administratif turut memperburuk efektivitasnya. Akibatnya, DPD seringkali tidak mampu mengartikulasikan kepentingan daerah dalam forum nasional secara maksimal. Di sisi lain, kebutuhan akan rekonstruksi kewenangan DPD semakin mendesak karena meningkatnya kompleksitas hubungan pusat-daerah, terutama dalam konteks pembagian fiskal, pengelolaan sumber daya alam, dan penataan wilayah. Jika kewenangan DPD tidak diperkuat, maka ketimpangan kebijakan antarwilayah berpotensi memperlebar kesenjangan sosial ekonomi dan menimbulkan ketegangan politik teritorial.

Dalam konteks tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis secara mendalam posisi dan kewenangan DPD dalam sistem bikameral lunak Indonesia, menelaah akar penyebab lemahnya fungsi DPD, serta menawarkan model rekonstruksi kewenangan yang lebih seimbang dan berkeadilan. Dengan memperkuat kewenangan DPD, diharapkan sistem perwakilan Indonesia menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan daerah sekaligus memperkuat integrasi nasional melalui prinsip *shared rule* dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode normatif-yuridis dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif untuk menganalisis secara mendalam

kedudukan serta kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem bikameral lunak Indonesia. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 22C dan 22D, serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), guna mengidentifikasi dasar hukum dan batasan normatif kewenangan DPD. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji teori-teori representasi daerah, bikameralisme, dan keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial, sedangkan pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan untuk membandingkan model bikameralisme di negara lain seperti Australia dan Jerman yang menerapkan sistem dua kamar dengan distribusi kewenangan lebih proporsional. Data penelitian terdiri dari bahan hukum primer (UUD 1945, UU MD3, dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait), bahan hukum sekunder. Seluruh data dianalisis secara kualitatif-deskriptif, dengan menafsirkan norma hukum dan praktik kelembagaan berdasarkan teori negara hukum dan prinsip keadilan distributif untuk merumuskan model rekonstruksi kewenangan DPD yang ideal dan implementatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

PEMBAHASAN

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan lembaga perwakilan daerah yang dibentuk pasca-amandemen UUD NRI 1945 sebagai bagian dari pembaruan struktur ketatanegaraan. Kehadiran DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah di tingkat nasional serta menjadi penyeimbang terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merepresentasikan partai politik. Dalam konstitusi, DPD memiliki kedudukan setara sebagai lembaga tinggi negara, namun dalam praktiknya DPD tidak memiliki kekuasaan yang seimbang dengan DPR. Hal ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan sistem *bicameral lunak* atau *soft bicameralism*, yaitu sistem dua kamar di mana satu kamar memiliki dominasi signifikan terhadap kamar lainnya (Gultom:2024). Dengan demikian, DPD berfungsi lebih sebagai pelengkap sistem perwakilan daripada sebagai mitra sejajar DPR dalam pembuatan kebijakan nasional.

Kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 meliputi pengajuan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas RUU tertentu bersama DPR dan Pemerintah, memberikan pertimbangan atas RUU terkait APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang di bidang tertentu. Namun kewenangan ini bersifat terbatas karena DPD tidak memiliki hak mengambil keputusan akhir atau memberikan persetujuan dalam proses legislasi. Kewenangan yang diberikan kepada DPD hanya bersifat “*advisory*” atau memberikan masukan, bukan “*decisive*” yang menghasilkan keputusan mengikat (Chidqi:2020). Akibatnya, meskipun secara konstitusional DPD tampak berperan dalam legislasi nasional, secara



substansif lembaga ini hanya berfungsi sebagai pemberi pertimbangan.

Dalam fungsi legislasi, DPD menghadapi keterbatasan paling nyata. Berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), DPD hanya berwenang mengajukan RUU tertentu seperti yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun kewenangan tersebut tidak disertai hak untuk ikut memberikan persetujuan akhir. Posisi DPD dalam pembentukan undang-undang cenderung hanya sebagai pengusul tanpa daya tawar politik yang kuat. DPD tidak memiliki hak veto maupun hak inisiatif yang setara dengan DPR, sehingga meskipun RUU yang diajukan oleh DPD berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, keputusan akhir tetap berada di tangan DPR dan Presiden (Toding:2017). Akibatnya, banyak RUU yang diajukan DPD tidak masuk dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dan tidak dibahas lebih lanjut.

Keterbatasan tersebut menyebabkan DPD tidak mampu memainkan peran legislasi secara efektif. System *bicameral lunak* di Indonesia menghasilkan ketimpangan struktural antara dua kamar parlemen, di mana DPR menguasai seluruh proses legislasi dari tahap perencanaan, pembahasan, hingga pengesahan. Sementara itu, DPD hanya berada di posisi konsultatif yang tidak mengikat. Dalam praktiknya, DPD sering kali diundang dalam pembahasan RUU hanya untuk memberikan pandangan umum, tanpa hak untuk ikut menyusun naskah final atau memberikan suara terhadap pasal-pasal yang dibahas (Muin:2021). Kondisi ini menimbulkan ketidakselarasan antara cita-cita pembentukan DPD sebagai lembaga representasi daerah dan kenyataan bahwa suaranya tidak banyak berpengaruh dalam pembuatan undang-undang nasional.

Selain dalam bidang legislasi, keterbatasan DPD juga terlihat dalam fungsi anggaran. Dalam sistem parlemen ideal dengan dua kamar yang seimbang (*strong bicameralism*), lembaga kamar kedua biasanya memiliki peran penting dalam pembahasan dan pengawasan anggaran negara. Namun dalam konteks Indonesia, DPD hanya memiliki kewenangan memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN dan pajak, tanpa hak untuk mengubah atau menolak rancangan tersebut. DPD tidak memiliki posisi kuat dalam proses penyusunan anggaran negara karena seluruh kewenangan pembahasan dan persetujuan APBN berada di tangan DPR bersama Presiden. Akibatnya, peran DPD dalam fungsi anggaran hanya bersifat simbolik, tidak strategis.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPD juga menghadapi hambatan struktural dan normatif. Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Akan tetapi, hasil pengawasan tersebut hanya

dapat disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan. Hasil pengawasan DPD bersifat rekomendatif dan tidak memiliki kekuatan memaksa. Dengan demikian, DPD tidak dapat menindaklanjuti temuan atau memberikan sanksi kepada lembaga yang diawasi. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPD masih bersifat pasif dan tidak efektif untuk melakukan kontrol atas kebijakan pemerintah pusat.

Keterbatasan kewenangan pengawasan tersebut juga dipengaruhi oleh lemahnya dukungan regulasi dan struktur kelembagaan DPD. Dalam UU MD3, struktur alat kelengkapan DPD dan jumlah anggota komite pengawas jauh lebih sedikit dibanding DPR, sehingga kapasitas DPD dalam melakukan pengawasan di lapangan menjadi terbatas. Keterbatasan ini membuat DPD sulit berperan sebagai lembaga pengimbang terhadap kebijakan pemerintah pusat, terutama dalam memastikan keadilan pembangunan antar daerah. Akibatnya, fungsi representasi daerah yang menjadi dasar pembentukan DPD tidak terlaksana secara optimal.

Dalam relasi antara DPD dan DPR, terjadi ketimpangan struktural yang memperkuat karakter *bicameral lunak* Indonesia. Walaupun kedua lembaga tersebut sama-sama berada dalam cabang kekuasaan legislatif, DPR memiliki fungsi legislatif, anggaran, dan pengawasan yang jauh lebih luas dan mengikat, sedangkan DPD hanya bersifat pendukung. Dalam proses pembentukan undang-undang, misalnya, DPD tidak memiliki posisi formal yang setara dengan DPR. DPD hanya dapat ikut dalam pembahasan RUU tertentu, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut. Relasi yang timpang ini menyebabkan DPD bergantung sepenuhnya pada DPR untuk menyampaikan aspirasi daerah melalui legislasi nasional.

Relasi tersebut memperlihatkan bahwa fungsi representasi daerah masih lemah dalam sistem perwakilan nasional. Menurut hasil penelitian, meskipun DPD dihadirkan untuk memperkuat suara daerah, struktur ketatanegaraan Indonesia masih memusatkan kekuasaan politik di DPR. Dalam praktiknya, RUU yang diusulkan DPD sering kali tidak diprioritaskan, bahkan ada yang diabaikan sama sekali dalam pembahasan DPR (Chidqi:2020). Ketimpangan ini mengindikasikan bahwa sistem perwakilan di Indonesia masih dominan pada representasi politik (DPR) dan belum menyeimbangkan representasi teritorial (DPD). Hal ini berbeda dengan negara-negara lain yang menganut *strong bicameralism*, seperti Amerika Serikat atau Australia, di mana Senat memiliki kekuasaan legislatif sejajar dengan kamar pertama.

Kondisi tersebut menimbulkan implikasi serius terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Lemahnya kewenangan DPD menyebabkan representasi daerah di tingkat nasional tidak berjalan efektif, sehingga aspirasi dan kepentingan daerah sering kali tidak terakomodasi dalam kebijakan nasional. Selain itu, ketidakseimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD juga menimbulkan ketimpangan. System



bikameral yang sehat seharusnya mampu menciptakan pengawasan timbal balik antar kamar, bukan dominasi satu pihak terhadap pihak lainnya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kedudukan DPD dalam sistem bikameral Indonesia masih lemah karena keterbatasan kewenangan dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPD hanya berperan sebagai lembaga pelengkap yang memberikan pertimbangan, bukan lembaga pengambil keputusan yang berdaulat. Relasi DPD dan DPR yang tidak seimbang memperkuat karakter *soft bicameralism* yang kurang ideal bagi sistem representasi daerah. Oleh sebab itu, rekonstruksi kewenangan DPD menjadi urgensi konstitusional untuk menciptakan keseimbangan antara representasi politik dan representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Faktor Konstitusional dan Politis

DPD lahir sebagai respons atas kebutuhan memperkuat representasi daerah dalam arsitektur legislatif pasca-reformasi; namun status konstitusionalnya yang terbentuk melalui amandemen UUD 1945 mewariskan perumusan kewenangan yang bersifat terbatas dan normatif sehingga institusi ini cenderung berperan sebagai pemberi pertimbangan bukan sebagai badan pembuat kebijakan yang sejajar. Secara tekstual, Pasal-pasal yang memberi ruang pada DPD (seperti kewenangan mengajukan RUU tertentu, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan terbatas) dipahat dalam kerangka yang memperjelas fungsi konsultatif bukan deliberatif penuh, sehingga dalam praktik legislasi DPD tidak memiliki hak veto, hak inisiatif yang setara dalam forum pengambilan keputusan akhir, maupun akses terhadap proses anggaran negara (Wardani:2023).

Putusan Mahkamah Konstitusi memang pernah menegaskan beberapa aspek kewenangan DPD misalnya hak mengajukan RUU dan hak untuk terlibat dalam pembahasan RUU yang menyangkut urusan daerah, namun implementasi putusan tersebut bertumpu pada praktik legislatif yang masih didominasi mekanisme fraksi dan tata kerja DPR, sehingga kehadiran putusan konstitusional belum secara otomatis menghapus hambatan prosedural yang mengerdilkan peran DPD. Kesenjangan antara kedudukan normatif dan praktik ini diperparah oleh konstruksi teknis legislasi: tahap-tahap penting seperti penyusunan daftar inventarisasi masalah (DIM) dan pembahasan awal kerap menjadi domain DPR dan fraksinya, sehingga masukan DPD sering masuk pada tahap akhir sebagai pertimbangan yang kurang menentukan substansi dan arah keputusan akhir.

Aspek budget dan anggaran juga menjadi faktor struktural: DPD tidak diberi kewenangan yang signifikan dalam proses penyusunan APBN, sehingga kapasitas institusional untuk melakukan pengawasan substantif terhadap kebijakan fiskal yang berdampak pada daerah menjadi rendah; keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia memperlemah kemampuan teknis DPD menjalankan fungsi pengawasan yang bermakna. Di ranah politis, kelemahan DPD terkait erat dengan pola perekrutan

dan basis legitimasi politik: meskipun anggota DPD dipilih langsung, mereka tidak terikat partai politik sehingga secara formal independen, tetapi kondisi ini juga melemahkan jaringan politik dan bargaining power ketika berhadapan dengan DPR yang terorganisir secara partai dan memiliki struktur fraksi yang kuat di parlemen nasional (Wele, Monteiro, Tupen:2024)

Keterbatasan bargaining tersebut tercermin dalam reluctance atau minimnya political will DPR untuk mengakomodasi perluasan kewenangan DPD; DPR—yang memperoleh legitimasi dan struktur internal melalui partai memiliki insentif kelembagaan untuk mempertahankan monopoli pembuatan undang-undang dan penganggaran, sehingga setiap upaya penguatan DPD sering bertabrakan dengan resistensi politik yang sistemik. Relasi pusat-daerah yang timpang juga memperparah efektivitas representasi: agenda nasional yang dirumuskan oleh aktor pusat cenderung mengambil bentuk kebijakan sektoral yang sulit dijangkau oleh mekanisme representasi DPD yang multi-regional dan sering menghadapi konflik kepentingan antar daerah; akibatnya DPD kesulitan menyusun posisi kolektif yang kuat untuk mempengaruhi pembentukan RUU (Anang:2025).

Selain itu, kultur legislasi yang personalistik dan berbasis jaringan elite membuat aktor legislatif yang tidak tergabung dalam fraksi kuat menjadi kurang terlihat dalam proses koordinasi antar institusi negara; DPD sebagai lembaga baru belum berhasil membangun tradisi birokratik-legislatif yang memungkinkan advokasi teknis dan konsolidasi kepentingan daerah secara efektif. Permasalahan kapasitas internal juga nyata: komite dan staf ahli DPD relatif lebih sedikit jumlahnya dan minim akses terhadap data teknis serta tim riset yang memadai bila dibandingkan dengan DPR; keterbatasan ini memengaruhi kemampuan DPD dalam merumuskan RUU inisiatif yang komprehensif, melakukan evaluasi dampak kebijakan, dan menjalankan fungsi pengawasan berbasis bukti. Dari perspektif politik praktis, pola interaksi DPD dengan eksekutif juga menunjukkan ketidakseimbangan: hubungan tripartit ideal antara DPR-Presiden-DPD seringkali terdistorsi menjadi dialog antara fraksi-fraksi DPR dan Presiden, sehingga peran DPD dalam pembahasan substansial menjadi terpinggirkan dan posisinya setara hanya secara formalitas (Muksalmina:2023).

Ketidakmampuan DPD untuk memanfaatkan jalur hukum dan politik secara efektif menjadi faktor tambahan; meskipun beberapa kajian merekomendasikan upaya memperkuat DPD melalui interpretasi konstitusional (judicial review atau permohonan tafsir ke MK), strategi tersebut menghadapi batasan politik dan teknis serta tidak selalu menghasilkan perubahan praktis yang cepat dalam hubungan antar lembaga. Di tingkat legitimasi publik, citra DPD yang masih ambigu antara lembaga representasi daerah yang kuat atau sekadar lembaga simbolik menyebabkan kurangnya tekanan masyarakat yang mampu mendorong reformasi institusional; tanpa gerakan advokasi publik yang terorganisir untuk memperkuat posisi DPD,



dorongan perubahan konstitusional maupun legislatif cenderung lemah.

Kajian empiris juga menunjukkan bahwa solusi formal semata, seperti amandemen konstitusi, bukanlah satu-satunya jalan; serangkaian langkah hukum-politik alternatif misalnya harmonisasi aturan tata kerja, penguatan kapasitas teknis DPD, pengaturan prosedural yang memastikan keterlibatan DPD sejak tahap inventarisasi masalah, dan pembentukan forum koordinasi representatif antar lembaga lebih mungkin menghasilkan peningkatan fungsi DPD dalam jangka menengah. Secara sintesis, lemahnya kewenangan DPD merupakan produk persinggungan faktor konstitusional yang merumuskan kewenangan secara terbatas dan faktor politis yang mengkristal dalam praktik kelembagaan: dominasi DPR berbasis partai, keterbatasan sumber daya dan kapasitas teknis DPD, kultur legislatif yang mengutamakan fraksi, serta minimnya political will untuk melakukan redistribusi kewenangan—kesemua faktor itu saling memperkuat sehingga menghambat peran DPD dalam legislasi, pengawasan, dan representasi daerah (Irham, Taufik, Pattipawae:2023)

Bentuk Ideal Rekonstruksi Kewenangan DPD

Rekonstruksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perlu dimulai dari pengakuan peran konstitutifnya sebagai representasi kepentingan daerah yang berbeda secara substansial dari fungsi partisipatif DPR; untuk itu reformasi harus menetapkan kapasitas inisiasi undang-undang yang berkaitan langsung dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan sumber daya daerah sehingga DPD bukan sekadar pemberi pertimbangan tetapi juga legislator sektoral dengan batasan terukur. Skenario ini menuntut amandemen norma-norma konstitusional yang melekat pada kedudukan legislatif agar fungsi legislasi DPD diakui dalam bentuk hak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) bersyarat yang selanjutnya dapat diuji melalui mekanisme forum bersama DPR-DPD atau panitia khusus; pendekatan sektoral menjaga keseimbangan antara representasi daerah dan kohesi nasional serta menghindari duplikasi kewenangan yang kontraproduktif.

Supaya DPD memiliki pengaruh nyata pada produksi norma, perlu diatur mekanisme spesifik yang memberi DPD hak untuk mengajukan RUU yang menyentuh urusan daerah dan kewenangan daerah, disertai kuorum dan tata cara pembentukan panitia revisi yang memastikan keterlibatan DPD dalam pembahasan teknis dan substansi—bukan hanya pada tahap pemberian masukan; mekanisme ini dapat disusun sebagai tambahan prosedural dalam peraturan tata tertib DPR/DPR-DPD bersama atau melalui amandemen UUD jika diperlukan. Dengan memberi DPD hak inisiatif terbatas dan hak konsultatif mengikat pada RUU sektoral, rekonstruksi ini mereduksi ketimpangan posisi terhadap DPR sekaligus menjaga fungsionalitas bikameral yang adaptif terhadap kebutuhan daerah (Suroto:2019).

DPD harus diberi kewenangan pengawasan yang riil terhadap pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berdampak pada daerah, termasuk hak meminta laporan pelaksanaan program pusat di daerah, melakukan inspeksi terbatas, dan mengajukan rekomendasi yang wajib mendapat tanggapan tertulis dari pemerintah pusat dalam jangka waktu tertentu; kewenangan ini perlu dirumuskan secara jelas agar tidak tumpang tindih dengan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintahan secara umum. Pembatasan cakupan pengawasan pada isu-isu sektoral dan regional akan meminimalkan konflik kompetensi sekaligus memberi DPD alat kontrol yang dapat meningkatkan akuntabilitas vertikal antara pusat dan daerah tanpa merusak efisiensi legislatif nasional.

Agar kewenangan yang diperluas efektif, DPD memerlukan reformasi kelembagaan internal: penguatan sekretariat, peningkatan kapasitas analisis hukum dan kebijakan daerah, serta pembentukan badan permanen yang menangani legislasi sektoral dan pengawasan implementasi kebijakan pusat-daerah; penguatan administratif ini harus diikuti pemisahan tugas yang tegas antara fungsi politik perwakilan daerah dan fungsi teknis legislasi agar DPD mampu berperan setara dalam dialog bikameral. Selain itu, mekanisme koordinasi formal antara DPR dan DPD, seperti rapat-rapat bersama yang diwajibkan untuk RUU sektoral dan protokol penyelesaian perselisihan kompetensi, dapat mengurangi ketegangan dan menciptakan praktik bikameral yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Rekonstruksi harus memasukkan prosedur penyelesaian konflik kompetensi yang cepat dan mengikat ketika DPR, DPD, atau pemerintah bersengketa atas inisiatif legislasi atau ruang lingkup pengawasan—misalnya melalui pengadilan tata usaha negara khusus legislatif atau komisi konstitusi bersama yang mengeluarkan putusan final dalam jangka waktu terbatas—agar tidak terjadi kebuntuan normatif yang merugikan layanan publik di daerah. Pengaturan semacam ini memberi kepastian hukum dan menjaga fungsi masing-masing kamar tetap efisien; sekaligus menetapkan parameter yang menghindarkan perluasan kewenangan DPD menjadi kompetisi politik yang melemahkan peran representatifnya (Mambay, Limau, Boiliu, Immanuela:2025).

Secara konstitusional, perubahan kewenangan DPD yang bermakna kemungkinan memerlukan amandemen UUD 1945 atau, setidaknya, perubahan menyeluruh terhadap Undang-Undang yang mengatur hubungan DPR-DPD (misalnya UU MD3 dan peraturan pelaksanaannya) untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi hak inisiatif dan pengawasan sektoral DPD; amandemen terukur harus menegaskan peran DPD sebagai kamar penyeimbang dalam sistem bikameral yang berorientasi fungsional, bukan sekedar simbolis, sehingga legitimasi daerah terwujud tanpa mengganggu stabilitas sistem perwakilan nasional. Rekomendasi implementatif meliputi: (1) hak inisiatif RUU sektoral; (2) hak pengawasan terpadu atas kebijakan pusat-daerah; (3) mekanisme resolusi konflik kompetensi; (4) penguatan



sumber daya kelembagaan DPD; dan (5) penyesuaian tata tertib legislatif nasional untuk menetapkan protokol interkamar yang mengikat.

Kontribusi atas Penguatan Kewenangan DPD

Institusionalisasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan hasil fundamental dari reformasi konstitusi yang ekstensif, yang sekaligus mengafirmasi tuntutan demokratisasi dan kebutuhan esensial akan desentralisasi di Indonesia. Kehadiran lembaga perwakilan baru ini didorong oleh konvergensi dua kekuatan politik dan hukum yang signifikan, yang secara formal dimulai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang kemudian diganti oleh UU Nomor 32 Tahun 2004). Gagasan untuk mengadopsi sistem parlemen bikameral kemudian muncul dalam pembahasan Amandemen Ketiga UUD NRI 1945.

Setelah melalui perdebatan intensif dan kompromi politik antar-fraksi di MPR (1999–2000), disepakatilah pembentukan DPD. DPD memiliki anggota yang dipilih langsung oleh rakyat (empat orang perwakilan dari setiap provinsi), dengan total anggota dibatasi tidak melebihi sepertiga dari jumlah anggota DPR. Format kelembagaan ini diformalkan melalui Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945. Meskipun demikian, DPD dibentuk dengan kewenangan yang terbatas, kondisi ini mendorong interpretasi dari sejumlah akademisi, seperti Denny Indrayana dan Saldi Isra, yang cenderung menilai bahwa struktur parlemen nasional pasca-amandemen lebih tepat disebut sebagai sistem trikameral (melibatkan MPR, DPR, dan DPD yang terpisah secara fungsional) ketimbang sistem bikameral murni.

Secara yuridis, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk melalui Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai salah satu pilar sistem bikameral Indonesia yang unik, yang dikenal sebagai bikameralisme lunak (*soft bicameralism*). Tujuan pendirian DPD adalah untuk memperkuat representasi teritorial dan memfasilitasi artikulasi kepentingan daerah di tingkat nasional. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, kewenangan DPD saat ini bersifat terbatas (hanya pada pengajuan, pembahasan, dan pengawasan RUU tertentu), yang seringkali dinilai tidak seimbang dibandingkan dengan kewenangan legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Keterbatasan ini menyebabkan DPD belum mampu secara efektif memperjuangkan keadilan distributif dan alokasi sumber daya yang seimbang bagi daerah. Penguatan kewenangan DPD secara signifikan dapat menjadi katalisator bagi peningkatan representasi dan keadilan daerah melalui tiga aspek utama: peningkatan legitimasi, efektivitas legislasi, dan penguatan fungsi *checks and balances*.

Peningkatan Representasi Otonomi Daerah

Penguatan institusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara substansial mensyaratkan pemberian otoritas

veto teritorial terbatas (*limited territorial veto power*) atau hak persetujuan (hak konsensual) terhadap legislasi yang memiliki dampak langsung pada wilayah (teritorial). Kewenangan ini harus mencakup Rancangan Undang-Undang (RUU) yang secara eksplisit meregulasi aspek-aspek krusial desentralisasi, seperti otonomi daerah, hubungan fiskal pusat-daerah, kebijakan pemekaran wilayah, serta tata kelola sumber daya alam dan ekonomi regional. Pemberian hak ini esensial untuk mengukuhkan paritas teritorial dalam proses legislasi. Implikasi Ilmiah: Hak ini akan mengubah peran DPD dari sekadar "lembaga penasihat" menjadi "mitra setara" bagi DPR dalam isu-isu teritorial. Hal ini memastikan bahwa kebijakan yang berdampak langsung pada daerah tidak dapat disahkan tanpa persetujuan representasi teritorial, sehingga memperkuat legitimasi dan daya ikat undang-undang di daerah.

Representasi Paritas dalam Isu Fiskal Daerah: DPD perlu diberikan kewenangan yang lebih substansial dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), terutama dalam kaitannya dengan Dana Perimbangan dan alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK). Peningkatan kewenangan fiskal ini memungkinkan DPD berfungsi sebagai penjamin keadilan distributif. Anggota DPD dapat secara langsung mengartikulasikan kebutuhan spesifik dan *prioritas idiosinkratik* setiap provinsi, meminimalkan bias sentralistik, dan memastikan bahwa alokasi anggaran benar-benar mencerminkan prinsip keadilan antar-daerah (*inter-regional equity*).

Penguatan Mekanisme Keadilan Antar-Daerah

Perluasan Fungsi *Checks and Balances* terhadap Kebijakan Eksekutif: Kewenangan pengawasan DPD perlu diperluas hingga mencakup hak untuk meminta keterangan (*interpelasi*) atau rekomendasi investigasi (*angket*) terhadap kebijakan eksekutif yang secara nyata merugikan kepentingan daerah atau melanggar prinsip otonomi daerah. Perluasan ini akan mengukuhkan DPD sebagai "penjaga gawang otonomi". Dengan hak *checks and balances* yang setara, DPD dapat memberikan koreksi politik yang efektif dan mencegah praktik sentralisasi kebijakan yang berlebihan (misalnya, dalam perizinan investasi atau pengelolaan kawasan strategis nasional) yang dapat menggerus kewenangan yang telah didelegasikan kepada daerah.

Mekanisme Resolusi Konflik Kepentingan Daerah: DPD dapat diperkuat untuk menjadi mediator atau lembaga resolusi non-yudisial bagi konflik kepentingan antar-daerah yang berkaitan dengan perbatasan, pengelolaan sumber daya bersama (misalnya air, minyak), atau dampak lingkungan lintas wilayah. Fungsi ini menempatkan DPD sebagai wadah deliberatif regional. Hal ini penting untuk menciptakan stabilitas dan sinergi antar-pemerintah daerah, serta menjamin bahwa persaingan daerah berjalan secara sehat tanpa mengorbankan kepentingan nasional atau prinsip keadilan horizontal.



Penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan prasyarat konstitusional yang esensial untuk menyempurnakan arsitektur bikameralisme di Indonesia dan mengatasi defisit representasi teritorial yang ada. Argumen utama yang mendukung penguatan ini adalah bahwa peningkatan kewenangan DPD khususnya dalam konteks legislasi yang berdampak pada daerah (legislasi teritorial) dan kontrol fiskal daerah—akan mentransformasi peran DPD dari sekadar lembaga perwakilan nominal menjadi lembaga perwakilan fungsional. Transformasi ini secara efektif mampu menjamin keadilan distributif dan memperkuat legitimasi desentralisasi fiskal. Lebih lanjut, implementasi hak veto terbatas pada isu-isu keahlian daerah akan mengukuhkan prinsip paritas teritorial dalam proses pengambilan keputusan nasional. Dengan demikian, penguatan DPD tidak hanya mengurangi risiko kebijakan yang bersifat sentralistik secara berlebihan, tetapi juga secara inheren memperkuat integrasi nasional melalui penegakan prinsip keadilan antar-daerah.

KESIMPULAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk pasca-amandemen UUD 1945 untuk memperkuat representasi daerah tetapi dalam praktiknya kedudukannya lemah karena kewenangan yang bersifat konsultatif: DPD hanya dapat mengajukan dan memberi pertimbangan pada RUU tertentu serta menyampaikan hasil pengawasan tanpa hak mengambil keputusan atau memveto, sehingga sistem legislatif Indonesia cenderung bikameral lunak dengan DPR yang mendominasi proses legislasi, anggaran, dan pengawasan; ketimpangan struktural ini membuat banyak usulan DPD tidak prioritas dalam Prolegnas, membatasi efektivitas pengawasan dan perannya sebagai penyeimbang, dan menegaskan kebutuhan rekonstruksi kewenangan DPD untuk menyeimbangkan representasi politik dan teritorial di tingkat nasional.

DPD dibentuk untuk memperkuat representasi daerah pasca-reformasi tetapi sejak perumusan konstitusionalnya kewenangan DPD dibatasi sehingga fungsi utamanya bersifat konsultatif bukan deliberatif sejajar; meskipun MK sempat menegaskan beberapa hak partisipasi, praktik legislasi yang dikuasai fraksi DPR, penguasaan proses DIM dan Prolegnas oleh DPR, serta minimnya akses DPD dalam proses anggaran membuat usulan dan pengawasan DPD sering hanya bersifat rekomendatif tanpa daya paksa. Kelemahan struktural ini diperparah oleh keterbatasan kapasitas internal (komite, staf riset, anggaran), basis legitimasi politik yang tidak terorganisir dalam fraksi sehingga lemah dalam bargaining, serta resistensi politik DPR untuk mempertahankan monopoli legislasi dan anggaran; akibatnya DPD kesulitan membentuk posisi kolektif yang memengaruhi pembentukan kebijakan nasional. Perbaikan praktis yang lebih mungkin efektif meliputi harmonisasi tata kerja, penguatan kapasitas teknis, jaminan keterlibatan DPD sejak tahap inventarisasi masalah, dan forum koordinasi antar-lembaga, sementara

solusi formal semata seperti amandemen konstitusi tidak cukup tanpa political will dan tekanan publik terorganisir.

Kedudukan DPD dalam sistem bikameral Indonesia masih lemah karena keterbatasan kewenangan dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPD hanya berperan sebagai lembaga pelengkap yang memberikan pertimbangan, bukan lembaga pengambil keputusan yang berdaulat. Relasi DPD dan DPR yang tidak seimbang memperkuat karakter *soft bicameralism* yang kurang ideal bagi sistem representasi daerah. Oleh sebab itu, rekonstruksi kewenangan DPD menjadi urgensi konstitusional untuk menciptakan keseimbangan antara representasi politik dan representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Rekonstruksi kewenangan DPD harus dimulai dengan pengakuan peran konstitutifnya sebagai wakil kepentingan daerah dan dirancang untuk memberi kapasitas inisiasi RUU sektoral terkait otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan pengelolaan sumber daya daerah sehingga DPD berubah dari pemberi pertimbangan menjadi legislator terbatas; hal ini disertai mekanisme prosedural yang menjamin keterlibatan DPD sejak tahap inventarisasi masalah dan pembahasan teknis melalui panitia bersama atau forum DPR-DPD, pengaturan hak pengawasan riil (permintaan laporan, inspeksi terbatas, rekomendasi yang wajib ditanggapi), penguatan sekretariat dan staf analis, serta protokol koordinasi dan penyelesaian sengketa kompetensi yang cepat dan mengikat; secara hukum reforma ini kemungkinan memerlukan amandemen terukur UUD atau perubahan menyeluruh UU hubungan DPR-DPD, dengan paket implementatif meliputi hak inisiatif RUU sektoral, hak pengawasan terpadu, mekanisme resolusi konflik, peningkatan sumber daya kelembagaan, dan penyesuaian tata tertib legislatif untuk menjamin fungsi bikameral yang fungsional tanpa merusak kohesi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Benyal, H. S. (2020). *Transformasi Kewenangan DPD dalam Ius Constitutum ke Arah Ius Constituendum Demi Kesetaraan dalam Bikameral*. Jurnal Panorama Hukum, 5(1), 77–92.
- Chidqi, A. L. 2020. *Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Bikameral Yang Ideal*. Jurnal Ilmu Hukum: ALETHEA, 4(1): 75–94.
- Fandy Gultom, I. R., Akbar, V., Dirkareshza, N. P., Adhyarsa, B. A., Prasetyo, H., et al. 2024. *Tinjauan Yuridis Terhadap Fungsi Dan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Parlemen Bikameral (Dua Kamar) Negara Republik Indonesia*. Intellektika: Jurnal Ilmiah Mahasiswa, 3(1): 126–138.
- Irham, M., Taufik, I., & Pattipawae, D. R. 2023. *Strengthening the Authority of the Regional Representative Council (DPD RI) without Amending the 1945 Constitution*. Jurnal Peradaban Hukum / Jurnal Penelitian Hukum, 2023.



- Mambay, C. Y., Limau, L., Boiliu, M., & Immanuela, J. Y. B. (2025). *Relevansi dan prospek lembaga DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia: Antara pelengkap demokrasi atau beban konstitusional*. Jurnal Dimensi Hukum, 9(5).
- Muin, F. M. 2021. *DPD RI Dalam Dimensi Kelembagaan Dan Kewenangan*. Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum, 5(2): 1–7.
- Muksalmina, M. 2023. *Peran DPD dalam Memperjuangkan Hak-Hak Masyarakat / Fungsi DPD*. Swarajustisia (Unej).
- Saputra, A. 2025. *Reformasi Kelembagaan DPD RI Menuju Penguatan ...* J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah.
- Suroto. 2019. *Rekonstruksi Peran DPD Sebagai Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Perubahan UUD Tahun 1945 Berbasis Keadilan (Disertasi)*. Universitas Islam Sultan Agung, hlm. 145–147, 210–212, 260–263.
- Toding, A. 2017. *DPD Dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan DPD in the Structure of The Parliament*. Konstitusi, 14(2): 304.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Wardani, R. S. R. 2023. *Regional Representative Council in the Indonesian State Governance System: A Study of the Bicameral System*. SIGn Jurnal Hukum.
- Wele, Y. A. H., Monteiro, Y. M., & Tupen, R. R. 2024. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*. Federalisme: Jurnal Kajian Hukum dan Ilmu Komunikasi, 1(3).