

**RELEVANSI DAN PROSPEK LEMBAGA DPD RI DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA: ANTARA PELENGKAP  
DEMOKRASI ATAU BEBAN KONSTITUSIONAL**

**Cyfrianus Y.Mambay<sup>1</sup>, Laurens Limau<sup>2</sup>, Marthen Boiliu<sup>3</sup>, Jacqueline Yemima  
B.Immanuela<sup>4</sup>**

[mambaycyfrianus@gmail.com](mailto:mambaycyfrianus@gmail.com)<sup>1</sup>, [laurens\\_sby@yahoo.com](mailto:laurens_sby@yahoo.com)<sup>2</sup>, [marthinboiliu66@gmail.com](mailto:marthinboiliu66@gmail.com)<sup>3</sup>,  
[jacquelineyemima@gmail.com](mailto:jacquelineyemima@gmail.com)<sup>4</sup>

**Universitas Kristen Indonesia**

**Abstrak:** Tulisan ini menganalisis relevansi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan mempertimbangkan lemahnya fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sistem politik dan pemerintahan. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan metode analisis kualitatif terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen konstitusi, dan literatur akademik. Ditemukan bahwa DPD, meskipun memiliki basis representasi daerah, belum menunjukkan kontribusi dan peran signifikan dalam memperkuat sistem perwakilan dan demokrasi substantif. Oleh karena itu, tulisan ini mengajukan evaluasi terhadap posisi DPD: apakah dipertahankan dengan reformasi kelembagaan, atau dibubarkan untuk efektivitas sistem ketatanegaraan.

**Kata Kunci:** DPD RI, DPR RI, Sistem Ketatanegaraan, Reformasi, Demokrasi.

## PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. DPD dibentuk sebagai bagian dari reformasi ketatanegaraan pasca-reformasi 1998, dengan tujuan memperkuat sistem demokrasi dan memperluas partisipasi daerah dalam proses legislasi nasional. Karena sebelum reformasi, wakil daerah diwakili secara tidak langsung di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui utusan daerah, yang jumlah dan pengaruhnya sangat terbatas. Aspirasi daerah sering kali terpinggirkan dalam proses legislasi nasional. Pada masa reformasi, muncul tuntutan untuk memberikan representasi langsung bagi daerah dalam pengambilan keputusan politik nasional. Hal ini diwujudkan melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) RI lahir 1 Oktober 2004 dengan fondasi hukum yang kuat dalam kerangka hukum tatanegara Indonesia, yaitu setelah diamandemennya UUD 1945 Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Kelahiran DPD RI telah membangkitkan optimisme masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional sampai melahirkan solusi pembangunan di daerah yang konkrit. Untuk memenuhi harapan daerah yang besar tersebut, DPD RI menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yaitu, fungsi legislasi terbatas pada Undang-Undang tertentu di dalam Undang-Undang Dasar, pertimbangan dan pengawasan.<sup>1</sup>

DPD RI lahir dipengaruhi oleh dua arus besar yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia. Arus pertama: terlihat adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Suharto ke B.J. Habibie. Kedua adanya otonomi daerah yang sentralisasi pemerintahan pada dua rezim. Kedua arus inilah pada akhirnya melahirkan formulasi konstitusi baru.<sup>2</sup> Karena sebelumnya di rezim orde baru utusan daerah diangkat/dipilih oleh DPRD bukan melalui pemilihan langsung sedangkan DPRD dipilih oleh pemerintah yang berkuasa. Inilah persoalan utusan daerah pada saat itu tetapi pasca amandemen ketiga UUD 1945 menambahkan Pasal 22C dan 22D yang secara resmi membentuk Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga legislatif baru yang sejajar dengan DPR dan sistem bikameral (dua kamar) yang diharapkan dapat memberikan harapan bagi kelembagaan DPD untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat di daerah sebagai utusan tetapi pada praktiknya DPD sendiri masih kesulitan dalam melakukan tugas-tugas sebagai wakil rakyat dari daerah yang mengutusinya. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, sebagai lembaga perwakilan daerah di tingkat nasional, menghadapi berbagai permasalahan dalam menjalankan fungsinya seperti, keterbatasan kewenangan. DPD memiliki fungsi legislasi terbatas pada undang-undang tertentu, pengawasan, dan penganggaran, namun kewenangannya masih sangat terbatas dibandingkan DPR. DPD hanya bisa memberikan pertimbangan atau usulan, tapi tidak punya hak legislasi penuh (misalnya, tidak bisa ikut dalam pengambilan keputusan akhir RUU. Kurangnya Peran Strategis dalam Legislasi. Walau DPD dapat mengusulkan RUU, usulan tersebut harus melalui DPR untuk diproses lebih lanjut. Ini membuat peran legislasi DPD seringkali tidak signifikan atau diabaikan. Minimnya Daya Tawar Politik.

---

<sup>1</sup> M. Eza Helyatha Begovic, *Hukum Pemekaran Wilayah Dalam Kajian Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Pemekaran Musiwaras Utara)*, Guepedia.com, Jawa Barat. 2023, hlm.42-43

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

Karena anggota DPD tidak berasal dari partai politik dan tidak membentuk fraksi, mereka sering kali tidak memiliki daya tawar kuat dalam pengambilan keputusan politik nasional, termasuk dalam proses legislasi atau anggaran. Ketidaksesuaian Fungsi dengan Harapan Publik. Publik sering kali tidak memahami batasan fungsi DPD, sehingga muncul ekspektasi yang tidak realistis. Di sisi lain, DPD juga dinilai belum mampu memperjuangkan kepentingan daerah secara efektif. Tumpang Tindih dengan DPR. Beberapa tugas dan fungsi DPD tumpang tindih atau tidak jelas batasannya dengan DPR, yang dapat menyebabkan konflik kepentingan atau ketidakefektifan dalam pelaksanaan tugas. Isu Transparansi dan Akuntabilitas. Seperti lembaga negara lainnya, DPD juga menghadapi kritik terkait transparansi, akuntabilitas, dan integritas anggota, termasuk dugaan penyalahgunaan anggaran atau wewenang.

Berbagai persoalan diatas menggambarkan situasi dan kondisi DPD saat ini yang tidak lagi berfungsi dengan baik sehingga tidak memiliki pengaruh sama sekali dalam konstalasi politik nasional oleh karena itu, sebagai lembaga yang lahir lewat utusan daerah perlunya dikaji kembali soal kedudukan dan fungsi DPD dalam sistem ketatanegagraan Indonesia. Sebagai contoh DPD memiliki fungsi legislasi tapi dalam praktiknya fungsi ini dibatasi, kemudian fungsi pengawasan yang hanya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan daerah serta memiliki fungsi pertimbangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) konsekuensinya ketika pertimbangan tidak diterima oleh DPR maka DPD tidak bisa memaksakan itu berjalan sebagaimana kesepakatan Lembaga DPD.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, Metode yang dilakukan dengan berfokus pada norma hukum positif, terutama yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian hukum normatif ini, akan dikaji secara mendalam dan relevan untuk menjelaskan berbagai penyelesaian. Ini bertujuan untuk mengidentifikasi Langkah-langkah yang dapat diambil untuk memenuhi hak-hak dan memastikan mekanisme yang ada dapat memberikan sebuah penyelesaian atas persoalan yang diteliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Konstitusional DPD RI**

Memasuki era reformasi, Indonesia mengalami perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan, sebagai koreksi atas berbagai praktik penyelenggaraan pemerintahan pada orde baru. Perubahan tersebut tertuang dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) hasil amandemen yang dilakukan dalam kurun waktu tahun 1999 sampai 2002. Keberhasilan ini dicapai melalui proses yang tidak mudah, mengingat dalam kurun waktu 32 tahun selama orde baru UUD 1945 sangat disakralkan dan tidak ada keinginan sedikitpun untuk melakukan perubahan. Amandemen merupakan tonggak penting era reformasi dalam rangka menata ulang kehidupan berbangsa dan bernegara secara menyeluruh. Begitu signifikannya perubahan yang dilakukan sehingga sistem ketatanegaraan disebut mengalami perkembangan yang radikal. Sebelumnya, UUD Tahun 1945 merupakan salah satu konstitusi yang paling singkat dan sederhana di dunia.<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah 4 (empat) kali mengalami amandemen sejak reformasi hingga saat ini. Amandemen ini dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yaitu pada tahun

---

<sup>3</sup> Abdul Kholik, *Penyempurnaan Sistem Bikameral Indonesia dan Sinergitas DPD dengan DPR*, CV. Pilar Nusantara, Semarang, 2020. hlm 1-2.

1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan tersebut telah melahirkan Lembaga negara baru yang salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pasal 2 Ayat (1) Pasal 22C, dan Pasal 22D UUD 1945 merupakan norma hukum yang menjadi dasar lahirnya DPD RI. Ketentuan UUD 1945 ini selanjutnya diatur lebih dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada saat ini ketentuan tersebut telah diubah kedalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dalam undang-undang.” Selanjutnya, Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.” Ketentuan Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945 tersebut, menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tersebut memiliki legitimasi yang sangat kuat dikarenakan anggota DPD dipilih secara langsung melalui pemilihan umum seperti halnya anggota DPR dan DPRD dengan sistem pemilu terbuka dan suara terbanyak, hal ini berbeda dengan utusan daerah yang diangkat pada saat sebelum UUD 1945.<sup>4</sup>

Sebagai lembaga negara baru yang dipilih secara langsung oleh rakyat di setiap provinsi, DPD merupakan penjelmaan dari adanya wakil daerah ditingkat pusat guna menampung aspirasi rakyat sekaligus pluralitas daerah yang ada di Indonesia. Selain itu, DPD dibentuk dalam rangka mengakomodasi kepentingan daerah melalui perumusan kebijakan ditingkat nasional. Tugas pokok DPD adalah menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah di samping itu mempunyai kewenangan antara lain berupa pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai Otonomi Daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), keuangan negara, pajak, Pendidikan, dan agama.<sup>5</sup>

Pasal 22D UUD 1945 mengatur bahwa Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi pertimbangan. Akan tetapi, karena tidak ada perubahan UUD 1945 tentang ketentuan Pasal 20 Ayat (1) mengenai kekuasaan pembentuk undang-undang, maka untuk menjaga koherensi internal menyebabkan DPD tidak diberikan kekuasaan yang sama dengan DPR sebagai badan pembuat undang-undang. Hal ini menunjukkan, DPD sebagai lembaga demokrasi artifisial, perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 20 Ayat (1) secara eksplisit tidak memberikan kewenangan bagi DPD untuk bisa ikut dalam pengambilan keputusan persetujuan terhadap pembentukan undang-undang. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari isi pasal tersebut yang menyerahkan kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, dengan tanpa memberikan fungsi legislasi yang utuh yaitu pada tahap pengambilan persetujuan pengesahan undang-undang.

Pengaturan struktur dan fungsi legislasi dalam UUDN-RI 1945 membatasi kewenangan DPD, dimana DPD hanya berwenang mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) tanpa memiliki hak-hak suara (*voting right*) selain itu, fungsi pengawasan DPD juga hanya dalam artifisial, yaitu disampaikan kepada DPR

---

<sup>4</sup> Ketentuan Pasal 22C, 22D UUD 1945

<sup>5</sup> H. La Ode Husen dan Husni Thamrin, *Hukum Konstitusi kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*, CV. Sosial Politic Genius (SIGn), Makassar, 2017, hlm. 1-2.

sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, tentunya terhadap hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD tersebut menjadi hak DPR untuk menindaklanjuti atau tidak. Sedangkan DPD sebagai lembaga yang melakukan pengawasan tidak dapat meminta penjelasan langsung terkait hasil pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah. Dengan demikian, seakan-akan DPD hanya menjadi pembantu DPR yang diminta pertimbangannya bila perlu. Kondisi ini ditegaskan kembali dalam Pasal 23 Ayat (1) UUDN-RI 1945 yang berbunyi: “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”<sup>6</sup>

Dengan demikian keberadaan DPD sebagai bagian dari lembaga rumpun legislative merupakan upaya membangun parlemen bikameral yang dalam perkembangan demokrasi modern banyak berkembang di berbagai belahan dunia dan banyak diterapkan tanpa sekat apakah itu negara-negara federal maupun kesatuan. Apabila melihat kondisi Indonesia yang memiliki keberagaman etnis, budaya, dan bahasa yang sangat tinggi dan memiliki wilayah yang sangat luas dan jumlah penduduk yang sangat besar pula maka cukup beralasan apabila menerapkan sistem bikameral. Namun demikian hasil akhir amandemen tentang baik kelembagaan maupun kewenangan DPD dalam pelaksanaannya menimbulkan berbagai permasalahan karena ketimpangan kewenangan antara DPD dengan DPR. Sehingga yang terjadi tidak sepenuhnya model bikameral, karena secara factual DPD lebih diletakkan sebagai lembaga penunjang (*auxillary*) bagi DPR. Apabila dicermati maka seluruh kewenangan DPD memang lebih tepat disebut sebagai pelengkap kewenangan DPR. Atau dengan istilah lain DPD sesungguhnya lebih berfungsi menjadi “fraksi daerah” dalam mekanisme pembahasan dan persidangan yang berjalan di DPR. Kondisi kewenangan DPD dengan DPR yang timpang secara factual memang mengakibatkan terjadinya kesulitan bagi DPD dalam mengagregasikan aspirasi daerah. Disinilah letak kesia-siaan aspirasi daerah yang telah dihimpun oleh DPD melalui mekanisme keterwakilan.<sup>7</sup>

Oleh karena itu, penting itu dikaji kembali soal kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam sistem ketatanegaraan saat ini.

## **2. Kelemahan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI Dan Imbasnya Terhadap Sistem Perwakilan**

Sistem perwakilan adalah sebuah mekanisme dalam pemerintahan demokratis di mana rakyat tidak secara langsung menjalankan kekuasaan pemerintahan, tetapi menyerahkannya kepada wakil-wakil yang mereka pilih melalui pemilu. Sistem ini lahir dari kebutuhan untuk menampung aspirasi masyarakat yang luas dan beragam dalam sebuah negara yang besar dan kompleks. Dalam sistem perwakilan, para wakil rakyat duduk di lembaga legislatif seperti parlemen atau dewan perwakilan, di mana mereka bertugas membuat undang-undang, mengawasi jalannya pemerintahan, serta memperjuangkan kepentingan konstituen mereka. Bentuk sistem perwakilan bisa berbeda-beda, mulai dari sistem distrik, sistem proporsional, hingga sistem campuran, tergantung pada konstitusi dan kebijakan politik masing-masing negara. Keunggulan sistem ini adalah efisiensi dan keterwakilan, karena tidak semua warga negara harus terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Namun, keberhasilan sistem ini sangat bergantung pada integritas dan akuntabilitas para wakil, serta partisipasi aktif masyarakat dalam proses pemilihan dan pengawasan terhadap kinerja mereka. Dengan demikian, sistem perwakilan menjadi fondasi penting dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, adil, dan berpihak pada kepentingan rakyat.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, hlm. 3-4

Secara harfiah, demokrasi perwakilan (*representative democracy*) dimaknakan dengan rakyat yang memilih wakil mereka untuk membuat keputusan bagi mereka melalui rapat-rapat di parlemen. Sebagai konsekuensinya, demokrasi perwakilan dan fungsi representasi membutuhkan hadirnya akuntabilitas, sehingga para wakil rakyat harus memiliki akuntabilitas terhadap rakyat yang memilih di konstituen mereka masing-masing. Sehingga, mereka harus mempertimbangkan berbagai opini publik yang ada yang berasal dari para konstituen pemilih mereka. Ketika mereka membuat kebijakan dan mengambil keputusan.<sup>8</sup> Di Indonesia sistem perwakilan disalurkan melalui anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang secara kelembagaan menjadi representasi bagi setiap rakyat yang memilihnya. Aspirasi para konstituen di tampung melalui anggota DPR hanya saja seringkali anggota DPR tidak dengan maksimal melakukan tugas dan fungsi sebagai perwakilan rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia memegang peran penting dalam sistem demokrasi sebagai lembaga legislatif. Namun, seperti institusi lainnya, DPR memiliki sejumlah kelemahan yang sering menjadi sorotan publik dan pengamat. Berikut beberapa kelemahan DPR yang sering dikritik:

a. Kurangnya Transparansi

Banyak proses pengambilan keputusan, termasuk pembahasan undang-undang, dilakukan secara tertutup atau minim partisipasi publik. RUU kerap disahkan tanpa konsultasi publik yang memadai seperti Undang-Undang Cipta Kerja.

b. Tingginya Angka Ketidakhadiran

Banyak anggota DPR tercatat sering tidak hadir dalam rapat atau sidang, padahal mereka menerima gaji dan tunjangan dari uang rakyat.

c. Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang

DPR termasuk salah satu lembaga dengan jumlah tersangka korupsi terbanyak berdasarkan data dari KPK. Praktik suap, gratifikasi, dan jual beli pengaruh menjadi masalah serius.

d. Kurang Responsif terhadap Aspirasi Rakyat

Sering kali DPR dianggap lebih mementingkan kepentingan partai atau elite politik dibanding suara masyarakat. Contohnya, pengesahan UU yang kontroversial seperti UU Cipta Kerja dan UU KPK versi revisi.

e. Politik Transaksional

Banyak keputusan politik diambil bukan atas dasar substansi, tapi sebagai hasil "dagang sapi" politik antar partai atau fraksi.

f. Minimnya Kualitas Legislasi

Banyak produk undang-undang yang multitafsir, tidak sinkron dengan regulasi lain, atau bahkan bertentangan dengan konstitusi. Beberapa UU yang dibuat kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

g. Kinerja Rendah dalam Fungsi Pengawasan

DPR sering kali tidak efektif dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Rapat-rapat pengawasan kadang hanya formalitas, tidak menghasilkan tindak lanjut konkret.

Kelemahan DPR diatas merupakan suatu realitas politik yang secara faktual dapat ditemukan dalam kondisi hari ini. Sungguh ironis memang tapi begitulah kenyataan para wakil rakyat yang mengatasnamakan rakyat padahal kerja-kerjanya, sebutulnya tidak mewakili aspirasi para rakyat yang memilihnya sebagai konstituen di daerah. Maka jangan salah ketika Presiden Gusdur katakan bahwa DPR itu adalah taman kanak-kanak, sebuah

---

<sup>8</sup> Poltak Partogi dan Riris Katharina, *DPR dan Defisit Demokrasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2022, hlm. 126.

ungkapan yang seharusnya dapat menampar wajah para wakil rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai lembaga legislatif yang seharusnya menjadi wakil suara rakyat, kian hari justru menunjukkan gejala kegagalan dalam menjalankan amanah konstitusionalnya. Alih-alih menjadi pengawas jalannya pemerintahan dan pembuat undang-undang yang berpihak pada kepentingan publik, DPR justru kerap terlibat dalam praktik-praktik yang jauh dari nilai-nilai demokrasi dan keadilan sosial. Salah satu indikator nyata kegagalan DPR adalah rendahnya kualitas legislasi. Banyak undang-undang disahkan tanpa partisipasi publik yang memadai, bahkan tak jarang sarat kepentingan kelompok tertentu. UU Cipta Kerja, misalnya, menuai kritik luas karena dianggap merugikan pekerja dan lingkungan, serta dibahas dalam proses yang terburu-buru dan minim transparansi.

Tak hanya dalam hal legislasi, DPR juga dinilai gagal dalam fungsi pengawasan. Skandal-skandal korupsi yang melibatkan anggota DPR sendiri membuktikan lemahnya integritas dan komitmen mereka terhadap pemberantasan korupsi. Di tengah berbagai krisis yang melanda negeri, DPR sering kali absen memberikan solusi konkret lebih sibuk dengan agenda politik internal dibanding memperjuangkan aspirasi rakyat. Kegagalan ini menciptakan jurang yang makin dalam antara rakyat dan wakilnya. Legitimasi DPR semakin tergerus, terutama di mata generasi muda yang melihat lembaga ini sebagai simbol ketimpangan dan keterputusan dari realitas masyarakat. Sudah saatnya ada reformasi menyeluruh dalam sistem kerja dan rekrutmen politik di DPR. Rakyat tidak membutuhkan wakil yang hanya hadir saat pemilu tiba, melainkan wakil yang benar-benar mendengar, berpihak, dan bertindak. Di samping itu kelemahan lain DPR yaitu sering berkonflik dengan DPD, padahal saat itu DPD baru lahir sebagai lembaga negara yang setara dengan DPR dalam sistem dua kamar.

Belum sampai setahun kehadiran DPD dalam sistem politik Indonesia konflik antara lembaga itu dengan DPR semakin meruncing. Konflik telah dimulai pada 25 Februari 2005 lalu ketika Program Legislasi Nasional (Prolegnas) mulai dibicarakan oleh DPR. Prolegnas yang menjadi langkah awal penetapan dan penyusunan RUU yang akan dilakukan bersama-sama dengan pemerintah untuk satu dan lima tahun ke depan, telah digugat DPD, karena tidak mengikutsertakan pihaknya. Konflik muncul lagi ketika DPD mulai menggugat haknya untuk berpartisipasi fora internasional sebagaimana halnya DPR, dalam *Asean Inter-Parliamentary Organization (AIPO)*, *Inter-Parliamentary Union (IPU)*, dan lain-lain. Yang terakhir adalah gugatan DPD atas DPR agar Pidato Kenegaraan Presiden pada 16 Agustus yang disertai RAPBN, Nota Keuangan, dan dokumen-dokumen penunjang lainnya, dibuat dalam bentuk *join session*, dan bukan acara yang dimotori tunggal oleh DPR dan hanya mengundang DPD sebagai tamu seperti undangan lainnya, BPK dan MK.<sup>9</sup> Sungguh ironis memang lembaga yang mewakili rakyat berkonflik dan seolah-olah konflik mewakili rakyat. Perlunya mengevaluasi DPR secara besar-besaran dan juga perlu meninjau lagi kembali kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan ini.

### **3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI: Solusi atau Justru Beban Konstitusional?**

DPD adalah merupakan representasi penduduk dalam suatu wilayah (ruang) yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik penting di tingkat nasional. Sebagai lembaga legislatif, DPD juga menjadi lembaga kontrol terhadap jalannya pemerintahan, sehingga DPD benar-benar menjadi lembaga wakil rakyat. Bila ingin menyederhanakan pengertian DPD, maka kita juga dapat memulainya dari utusan daerah (UD) yang kita kenal selama ini di MPR. Artinya DPD dapat juga diistilahkan dengan pelembagaan Utusan Daerah menjadi badan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 48

tersendiri di MPR seperti halnya DPR, yang juga diikuti dengan mereformasi pencalonan dan pemilihannya. Bila selama ini Utusan Daerah tidak memiliki badan sendiri di MPR, maka DPD justru merupakan badan sendiri di MPR selain DPR sehingga orang-orang menyebutnya bicameral.<sup>10</sup>

Salah satu latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah tidak lain adalah banyaknya persoalan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Harus diakui sangat banyak persoalan yang terdapat di dalamnya, seperti yang dipublikasikan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) tahun 2000.<sup>11</sup> Karena kedudukan Utusan Daerah saat itu memiliki banyak kelemahan salah satunya adalah Utusan Daerah diangkat bukanlah dipilih seperti sekarang.

Sejak dihadirkan dalam amandemen UUD 1945 pasca-reformasi, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) diharapkan menjadi institusi representatif yang memperjuangkan kepentingan daerah dalam proses legislasi nasional. Dengan anggota yang berasal dari setiap provinsi, DPD RI dimaksudkan sebagai penyeimbang dominasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang lebih berorientasi pada kepentingan partai politik. Namun, dalam praktiknya, eksistensi DPD RI masih menuai perdebatan: Apakah DPD RI benar-benar solusi untuk memperkuat semangat otonomi daerah dan demokrasi representatif? Ataukah justru menjadi beban konstitusional yang tidak efektif karena kewenangannya yang terbatas?

Secara konstitusional sebagaimana ketentuan Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 Amandemen ketiga Tahun 2001, bahwa DPD memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di daerah. Akan tetapi, kewenangan tersebut bersifat tidak mengikat dan terbatas hanya pada proses awal legislasi. Tetapi faktanya DPD tidak memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan akhir, menjadikannya kurang berpengaruh dalam proses politik nasional. Fakta ini menimbulkan pertanyaan mendasar, jika DPD tidak memiliki kekuatan legislatif yang substansial, apa urgensinya keberadaan lembaga ini? Sementara biaya operasional dan politiknya sangat tinggi, efektivitasnya dalam memperjuangkan kepentingan daerah pun masih diragukan. Apakah akan lebih baik juga jika DPD ditiadakan seiring dengan efisiensi anggaran agar negara lebih hemat anggaran? Bahkan, tak jarang DPD hanya menjadi simbol keterwakilan daerah tanpa kemampuan untuk membuat perubahan nyata.

Kelemahan struktural ini membuat keberadaan DPD dipertanyakan efektivitasnya. DPD tidak memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang secara langsung, dan rekomendasinya kerap diabaikan oleh DPR. Ditambah dengan besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk membiayai kelembagaan DPD, sehingga penulis menilai bahwa penghapusan DPD dan / atau jumlah anggota DPD dari tiap daerah berjumlah 4 (empat) orang di kurangi menjadi 2 (dua) orang seperti yang berlaku Amerika yaitu jumlah anggota senat dari tiap negara bagian ialah 2 (dua) orang, dapat menjadi solusi untuk efisiensi anggaran negara saat ini dan penyederhanaan sistem bikameral yang belum berjalan optimal. Sebagai alternatif, perwakilan kepentingan daerah dapat diperkuat melalui mekanisme lain misalnya dengan memperkuat otonomi daerah atau memperluas fungsi komisi-komisi di DPR yang membahas isu-isu kewilayahan, ataukah penambahan atau penggabungan jumlah kursi DPD per wilayah ke dalam jumlah kursi DPR RI setiap wilayah. Mungkin hal ini dapat menjadi solusi alternatif dari keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan hari ini.

---

<sup>10</sup> Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 16.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

## **KESIMPULAN**

Lembaga DPD RI memiliki peran penting sebagai representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam kerangka negara kesatuan dan prinsip demokrasi perwakilan. Namun, keterbatasan kewenangan konstitusional dan minimnya pengaruh dalam proses legislasi membuat efektivitas dan urgensinya sering dipertanyakan. Oleh karena itu, prospek DPD RI ke depan sangat bergantung pada reformasi kelembagaan dan politik, apakah akan diperkuat sebagai pelengkap demokrasi yang substantif atau dibiarkan menjadi beban konstitusional yang minim kontribusi. Sehingga perlunya mempertimbangkan penghapusan jika tidak ada kemauan politik untuk penguatan. Karena kehadiran DPD juga tidak memberikan wajah baru bagi konstitusi dan demokrasi Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Abdul Kholik, Penyempurnaan Sistem Bikameral Indonesia dan Sinergitas DPD dengan DPR, CV. Pilar Nusantara, Semarang, 2020
- H. La Ode Husen dan Husni Thamrin, Hukum Konstitusi kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan, CV. Sosial Politic Genius (SIGn), Makassar, 2017
- Hasanuddin Rahman Daeng Naja, Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004
- M. Eza Helyatha Begovic, Hukum Pemekaran Wilayah Dalam Kajian Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Pemekaran Musiwaras Utara), Guepedia.com, Jawa Barat. 2023
- Poltak Partogi dan Riris Katharina, DPR dan Defisit Demokrasi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2022

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945