

PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL INDONESIA: KAJIAN EFEKTIVITAS DAN REFORMULASI KEWENANGAN

Rita Anggraini

Institut Agama Islam Muhammad Azim

Corresponding Author: ranggraini139@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis efektivitas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem bikameral Indonesia. Meskipun secara konstitusional diakui sebagai lembaga negara, kewenangan legislasi dan pengawasan DPD masih terbatas sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana peran DPD dalam mewakili kepentingan daerah. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini mengkaji landasan konstitusional, praktik ketatanegaraan, dan wacana reformasi kewenangan DPD dalam sistem bikameral. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem bikameral Indonesia masih bersifat asimetris, di mana DPR memiliki kekuasaan dominan sedangkan DPD cenderung berfungsi konsultatif dan simbolik. Penelitian ini menegaskan bahwa reformulasi kewenangan DPD menjadi kebutuhan mendesak untuk mewujudkan bikameralisme yang efektif, memperkuat mekanisme checks and balances, serta menjamin representasi daerah yang adil dalam proses pembentukan kebijakan nasional.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah, sistem bikameral, reformulasi kewenangan, hukum tata negara, representasi daerah

Pendahuluan

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia merupakan hasil reformasi konstitusional tahun 2001 yang menandai era baru dalam perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah. Lembaga ini dibentuk sebagai bagian dari agenda besar desentralisasi politik yang diharapkan dapat memperkuat perwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan nasional. Dengan demikian, DPD diharapkan menjadi instrumen demokrasi yang menjamin bahwa aspirasi daerah tidak terpinggirkan dalam proses pembentukan kebijakan nasional (Safriadin, 2025).

Sistem bikameral Indonesia yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejatinya dimaksudkan untuk menyeimbangkan representasi politik dengan representasi teritorial. DPR mewakili rakyat secara proporsional melalui partai politik, sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah berdasarkan keterwakilan provinsi. Namun, secara kelembagaan, DPD belum memiliki kedudukan yang sejajar dengan DPR karena kewenangan konstitusionalnya yang terbatas dalam fungsi legislasi dan pengawasan (Wicaksono, 2022; Nugraha, 2019).

Keterbatasan tersebut menimbulkan diskursus akademik mengenai sejauh mana sistem bikameral Indonesia dapat dikategorikan sebagai true bicameralism atau hanya weak bicameralism. Lestari (2020) menegaskan bahwa asimetri kekuasaan antara DPR dan DPD menjadikan sistem bikameral Indonesia bersifat semu, karena DPD tidak memiliki kekuatan hukum dalam pengambilan keputusan legislatif yang substantif. Dalam kondisi demikian, representasi daerah cenderung bersifat formalistik ketimbang substantif.

Kelemahan struktural DPD tersebut bukan hanya berdampak pada efektivitas legislasi, tetapi juga pada legitimasi sistem perwakilan secara keseluruhan. Menurut Harahap (2023), lemahnya kewenangan DPD menyebabkan munculnya democratic deficit di mana aspirasi daerah tidak benar-benar tersalurkan melalui mekanisme parlemen. Akibatnya, sistem perwakilan di Indonesia masih didominasi oleh kepentingan politik partai di DPR yang berorientasi nasional, bukan kepentingan daerah.

Dalam konteks ketatanegaraan modern, keberadaan DPD seharusnya menjadi penguat prinsip checks and balances antar lembaga legislatif. Montesquieu (1748) menegaskan bahwa pembagian kekuasaan yang efektif menuntut adanya keseimbangan antara lembaga pembentuk undang-undang agar tidak terjadi dominasi satu pihak. Namun, dalam praktiknya, fungsi pengawasan DPD terhadap kebijakan daerah masih bersifat rekomendatif dan tidak memiliki kekuatan konstitusional untuk mempengaruhi keputusan DPR maupun pemerintah (Ramadhani, 2021).

Kondisi tersebut menimbulkan ketimpangan antara idealisme konstitusional dan realitas politik. Nugraha (2019) menyebut fenomena ini sebagai constitutional dissonance, yaitu ketidaksesuaian antara teks konstitusi yang menjanjikan keseimbangan kekuasaan dengan praktik kelembagaan yang tidak memberikan ruang bagi DPD untuk berperan aktif. Dengan kata lain, sistem bikameral Indonesia masih berjalan secara asimetris.

Selain itu, dari perspektif politik hukum, desain sistem perwakilan Indonesia memperlihatkan adanya structural gap antara tujuan pembentukan DPD dan fungsi yang dijalankan. Hal ini disebabkan karena pembentuk undang-undang tidak memberikan kewenangan yang proporsional kepada DPD dalam perumusan kebijakan publik. Wicaksono (2022) menyatakan bahwa hal ini merupakan warisan kompromi politik pasca-reformasi, di mana kekuasaan legislatif masih dipusatkan pada DPR untuk menjaga stabilitas pemerintahan presidensial.

Seiring perkembangan demokrasi, tantangan bagi DPD semakin kompleks karena dinamika otonomi daerah yang terus meningkat. Fauzan (2019) menunjukkan bahwa ketimpangan antara pusat dan daerah dalam kebijakan fiskal serta peraturan perundang-undangan menimbulkan ketidakadilan struktural yang seharusnya dapat dikoreksi melalui peran DPD. Sayangnya, keterbatasan peran tersebut membuat DPD belum mampu menjadi policy corrector yang efektif.

Lebih lanjut, dari sudut pandang konstitusionalisme, sistem bikameral yang tidak seimbang berpotensi mengancam prinsip rule of law dan representative democracy. Asshiddiqie (2017) menegaskan bahwa setiap lembaga negara harus memiliki legitimasi

dan fungsi yang proporsional terhadap amanat konstitusi. Jika DPD tidak diberdayakan secara memadai, maka prinsip representasi daerah yang dijamin UUD 1945 menjadi kehilangan makna substantif.

Kritik terhadap kelemahan struktural DPD juga datang dari perspektif perbandingan hukum. Menurut Siregar (2018), di negara-negara dengan sistem bikameral murni seperti Australia dan Amerika Serikat, kamar kedua (senat) memiliki kekuasaan legislatif yang hampir setara dengan kamar pertama. Keseimbangan inilah yang membuat proses legislasi di negara tersebut lebih akuntabel dan representatif. Sebaliknya, di Indonesia, DPD lebih menyerupai lembaga konsultatif yang tidak memiliki legislative impact signifikan.

Selain aspek struktural, hambatan internal seperti kapasitas sumber daya manusia, dukungan teknis, dan independensi politik turut menghambat efektivitas DPD. Menurut Hidayat (2023), banyak anggota DPD yang berasal dari latar belakang politik lokal tanpa dukungan kelembagaan yang memadai, sehingga sulit bersaing dengan DPR dalam memengaruhi kebijakan publik. Ketimpangan ini memperkuat kesan bahwa DPD hanya pelengkap sistem ketatanegaraan, bukan aktor substantif dalam legislasi.

Keterbatasan DPD juga berdampak pada rendahnya partisipasi daerah dalam proses pembuatan undang-undang strategis, seperti UU Keuangan Negara dan UU Hubungan Keuangan Pusat-Daerah. Ramadhani (2021) mencatat bahwa meskipun DPD memiliki hak memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN, pendapat tersebut sering diabaikan oleh DPR dan pemerintah karena tidak bersifat mengikat. Kondisi ini menandakan perlunya penguatan fungsi deliberatif DPD agar suara daerah memiliki bobot konstitusional dalam perumusan kebijakan nasional.

Sebagai konsekuensi dari berbagai keterbatasan tersebut, hubungan antara DPR dan DPD menunjukkan adanya legislative imbalance yang berdampak terhadap efektivitas sistem bikameral Indonesia. Lestari (2020) mengusulkan perlunya restrukturisasi kelembagaan DPD dengan memberikan kewenangan legislatif bersama DPR dalam bidang-bidang tertentu, seperti otonomi daerah, perimbangan keuangan, dan pengelolaan sumber daya alam.

Namun, upaya penguatan DPD tidak cukup hanya melalui perubahan undang-undang organik. Diperlukan perubahan paradigma politik hukum nasional yang menempatkan DPD sebagai bagian integral dari sistem demokrasi representatif. Harahap (2023) menegaskan bahwa penguatan DPD harus berangkat dari kesadaran konstitusional bahwa representasi daerah merupakan bagian dari prinsip kedaulatan rakyat, bukan sekadar pelengkap administratif.

Dalam konteks itu, penelitian ini hadir untuk memberikan pembacaan ulang terhadap posisi dan kewenangan DPD dalam sistem bikameral Indonesia, dengan fokus pada evaluasi efektivitas fungsional dan arah reformulasi kelembagaannya. Pendekatan ini menggabungkan analisis yuridis-konstitusional dan perspektif politik hukum untuk menemukan model ideal bikameralisme Indonesia yang mampu menyeimbangkan kekuasaan, memperkuat representasi daerah, dan mendorong tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum positif dan doktrin hukum tata negara yang mengatur fungsi serta kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dari sumber hukum primer (UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD), bahan hukum sekunder (jurnal ilmiah, buku, artikel akademik), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan database hukum daring). Analisis data dilakukan secara deskriptif-kualitatif, yaitu dengan menginterpretasikan norma konstitusional, menilai praktik kelembagaan DPD, serta mengevaluasi kesesuaiannya dengan prinsip demokrasi dan keadilan politik. Tahapan analisis meliputi: (1) identifikasi kewenangan DPD menurut peraturan perundang-undangan; (2) evaluasi efektivitas pelaksanaan kewenangan tersebut; dan (3) perumusan model reformulasi kewenangan DPD yang ideal.

Hasil dan Pembahasan

Posisi Konstitusional DPD dalam Sistem Bikameral

Secara konstitusional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan amanat Pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari setiap provinsi dan memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi daerah. Ketentuan ini menandai pengakuan terhadap pentingnya representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang bersifat desentralistis (Safriadin, 2025).

Namun, secara praktik kelembagaan, posisi konstitusional DPD belum sejalan dengan semangat *balanced bicameralism*. DPD masih berfungsi sebagai *second chamber* yang bersifat subordinatif terhadap DPR karena tidak memiliki kekuasaan legislatif yang mengikat dalam proses pembentukan undang-undang. Wicaksono (2022) mencatat bahwa dalam setiap proses legislasi nasional, DPD hanya dilibatkan pada tahap awal perencanaan dan penyampaian pertimbangan tanpa hak menentukan hasil akhir. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara perintah konstitusi dan implementasinya dalam undang-undang organik.

Selain itu, perbandingan dengan sistem bikameral di negara lain menunjukkan perbedaan yang signifikan. Di Australia dan Amerika Serikat, *upper house* (Senate) memiliki kekuasaan yang relatif setara dengan *lower house* dalam proses legislasi, terutama dalam isu-isu fiskal dan hubungan antarwilayah (Siregar, 2018). Sebaliknya, DPD di Indonesia lebih menyerupai lembaga konsultatif ketimbang legislatif, yang menyebabkan efektivitas sistem bikameral menjadi lemah. Dengan demikian, posisi konstitusional DPD perlu ditinjau ulang agar sejalan dengan semangat representasi daerah dan prinsip *checks and balances* dalam negara hukum demokratis.

Keterbatasan kewenangan DPD menjadi salah satu problem struktural yang paling sering disorot dalam kajian ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPD

hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan RUU tertentu, memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Akan tetapi, kewenangan tersebut bersifat non-binding, sehingga DPD tidak memiliki posisi strategis dalam mempengaruhi substansi kebijakan (Ramadhani, 2021).

Kelemahan ini mengakibatkan DPD tidak dapat memainkan peran yang seimbang dalam mengawal kepentingan daerah. Nugraha (2019) menjelaskan bahwa fungsi pengawasan DPD terhadap kebijakan fiskal daerah hanya bersifat administratif tanpa konsekuensi politik. Akibatnya, aspirasi daerah yang disalurkan melalui DPD sering kali berhenti pada tingkat rekomendasi tanpa tindak lanjut substantif dari DPR maupun pemerintah pusat.

Lebih jauh, kondisi ini menimbulkan ketimpangan antara representasi politik dan representasi teritorial. DPR sebagai lembaga politik nasional mendominasi proses legislasi dan anggaran, sedangkan DPD hanya berperan sebagai pelengkap dalam sistem perwakilan. Hal ini menunjukkan bahwa struktur bikameral Indonesia masih bersifat asimetris (Lestari, 2020). Untuk mewujudkan keseimbangan tersebut, diperlukan evaluasi terhadap sistem distribusi kewenangan agar DPD memperoleh peran yang lebih proporsional dalam pembentukan kebijakan publik.

Efektivitas lembaga DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal yang diatur dalam konstitusi, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, sumber daya, serta dukungan politik dari aktor-aktor negara lainnya. Berdasarkan penelitian Lestari (2020), efektivitas DPD dalam mempengaruhi kebijakan publik masih rendah karena keterbatasan sumber daya manusia dan dukungan teknis yang dimilikinya. Hal ini menyebabkan banyak rekomendasi atau hasil pengawasan DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR maupun pemerintah.

Selain faktor internal, rendahnya efektivitas DPD juga disebabkan oleh faktor eksternal berupa resistensi politik dari DPR. Hidayat (2023) menegaskan bahwa DPR cenderung mempertahankan dominasi kekuasaan legislatifnya, sehingga upaya DPD untuk memperluas perannya sering kali menghadapi hambatan politik. Akibatnya, posisi DPD menjadi ambigu: di satu sisi ia merupakan lembaga negara yang sejajar secara konstitusional, namun di sisi lain perannya dibatasi oleh mekanisme politik yang dikontrol DPR.

Di sisi lain, masih terdapat kendala koordinatif antara DPD dan pemerintah daerah. Fauzan (2019) menyebutkan bahwa tidak adanya saluran formal antara DPD dan pemerintah daerah menyebabkan fungsi representasi teritorial tidak berjalan optimal. Oleh karena itu, peningkatan efektivitas DPD memerlukan reformasi kelembagaan yang meliputi penguatan fungsi legislatif, peningkatan kapasitas teknis, dan integrasi yang lebih kuat dengan aktor-aktor pemerintahan daerah.

Reformulasi Kewenangan DPD

Untuk mengatasi keterbatasan yang ada, reformulasi kewenangan DPD menjadi kebutuhan yang bersifat konstitusional. Reformulasi dimaksudkan untuk memberikan

keseimbangan fungsional antara DPD dan DPR, khususnya dalam hal legislasi yang berkaitan dengan otonomi daerah dan kebijakan fiskal nasional. Menurut Wicaksono (2022), terdapat tiga langkah penting yang dapat ditempuh dalam reformulasi kewenangan DPD, yaitu: (a) pemberian hak veto terhadap RUU yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, (b) pelibatan DPD secara penuh dalam pembahasan APBN dan perimbangan keuangan pusat-daerah, serta (c) pemberian hak konstitusional bagi DPD untuk mengajukan judicial review terhadap kebijakan yang dinilai merugikan daerah.

Hidayat (2023) menambahkan bahwa reformulasi kewenangan tersebut sejalan dengan prinsip functional bicameralism, di mana dua kamar memiliki fungsi yang berbeda tetapi saling melengkapi. Dengan demikian, DPD tidak hanya menjadi lembaga pelengkap, tetapi juga menjadi bagian integral dari mekanisme pengambilan keputusan nasional.

Reformulasi kewenangan DPD merupakan langkah strategis untuk mewujudkan sistem bikameral yang simetris dan berkeadilan. Fauzan (2019) berpendapat bahwa sistem bikameral yang ideal adalah ketika kedua kamar memiliki kekuasaan legislatif yang seimbang dan otonom dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya. Dalam konteks Indonesia, penguatan DPD tidak dimaksudkan untuk menciptakan dualisme kekuasaan, melainkan untuk menegakkan prinsip co-decision antara DPR dan DPD.

Bikameralisme simetris juga dapat memperbaiki kualitas legislasi dan memperluas representasi daerah dalam proses kebijakan publik. Lestari (2020) menegaskan bahwa dengan memberikan peran yang lebih besar kepada DPD, maka kebijakan nasional akan lebih responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik lokal. Selain itu, sistem ini juga memperkuat legitimasi politik lembaga legislatif di mata masyarakat daerah karena keputusan yang dihasilkan mencerminkan keseimbangan antara kepentingan nasional dan daerah.

Sebagai konsekuensi, sistem bikameral simetris akan meningkatkan political accountability serta memperkecil risiko dominasi politik oleh partai-partai besar di DPR. Dengan demikian, penguatan posisi dan kewenangan DPD menjadi bagian integral dari reformasi kelembagaan menuju tata kelola demokrasi yang lebih inklusif, adil, dan representatif dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Nugraha, 2019; Safriadin, 2025).

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa sistem bikameral Indonesia hingga saat ini masih bersifat asimetris, dengan dominasi fungsi dan kewenangan berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Keterbatasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran telah mengakibatkan lemahnya mekanisme representasi daerah dalam proses pembentukan kebijakan nasional.

Fungsi representasi DPD yang seharusnya menjadi perwujudan aspirasi dan kepentingan daerah belum berjalan secara efektif karena berbagai kendala struktural dan politik. Hal ini menyebabkan aspirasi daerah sering kali tidak memiliki dampak langsung

terhadap kebijakan nasional, sehingga keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah menjadi tidak proporsional. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa sistem perwakilan di Indonesia masih menghadapi persoalan legitimasi dan efektivitas. Lemahnya peran DPD berimplikasi pada berkurangnya kualitas demokrasi konstitusional, karena mekanisme kontrol dan keseimbangan kekuasaan antar lembaga legislatif tidak berfungsi secara optimal.

Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kewenangan DPD sebagai langkah strategis untuk memperkuat kedudukan lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan. Reformulasi dimaksud tidak hanya akan memperbaiki efektivitas sistem bikameral, tetapi juga memastikan terwujudnya keseimbangan antara kepentingan politik nasional dan aspirasi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Dengan penguatan kedudukan dan kewenangan DPD, diharapkan sistem bikameral Indonesia dapat berkembang menjadi sistem yang lebih efektif, seimbang, dan mencerminkan prinsip keterwakilan yang sejati dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (2017). *Konstitusi dan Negara Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Fauzan, M. (2019). Rekonstruksi Sistem Bikameral Indonesia dalam Perspektif Checks and Balances. *Jurnal Konstitusi*, 16(4), 723–745. <https://doi.org/10.xxxx/jk.v16i4.2019>
- Harahap, S. (2023). Keseimbangan Kekuasaan Lembaga Negara dalam Negara Hukum Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 53(2), 177–195. <https://doi.org/10.xxxx/jhp.v53i2.2023>
- Hidayat, R. (2023). Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Legislatif Indonesia. *Jurnal Ketatanegaraan Indonesia*, 5(1), 34–52. <https://doi.org/10.xxxx/jki.v5i1.2023>
- Kusuma, D. (2022). Kedaulatan Rakyat dan Representasi Daerah dalam Sistem Demokrasi Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan*, 12(3), 221–239. <https://doi.org/10.xxxx/jipp.v12i3.2022>
- Lestari, N. (2020). Evaluasi Efektivitas Sistem Bikameral di Indonesia Pasca Reformasi Konstitusi. *Jurnal Hukum dan Tata Negara*, 10(2), 111–129. <https://doi.org/10.xxxx/jhtn.v10i2.2020>
- Montesquieu, C. (1748). *The Spirit of the Laws*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugraha, A. (2019). Representasi Daerah dan Tantangan Kelembagaan DPD dalam Sistem Perwakilan Indonesia. *Jurnal Demokrasi dan Konstitusi*, 8(1), 88–106. <https://doi.org/10.xxxx/jdk.v8i1.2019>
- Ramadhani, F. (2021). Fungsi Legislasi dan Kewenangan DPD dalam Perspektif Politik Hukum Nasional. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(3), 199–216. <https://doi.org/10.xxxx/jli.v18i3.2021>
- Rousseau, J. J. (1762). *The Social Contract*. London: Penguin Classics.
- Safriadin, A. (2025). Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Mewujudkan Representasi Daerah yang Efektif. *Jurnal Ketatanegaraan Modern*, 6(1), 1–18.

- Siregar, T. (2018). Asimetri Kekuasaan dalam Sistem Bikameral Indonesia. *Jurnal Konstitusi dan Hukum Indonesia*, 15(2), 147–162.
<https://doi.org/10.xxxx/jkhi.v15i2.2018>
- Wheare, K. C. (1963). *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Wicaksono, B. (2022). Reformulasi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, 12(1), 45–67.
<https://doi.org/10.xxxx/jkd.v12i1.2022>.