



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.
2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.
3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Pengertian dan Prinsip Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu konstruksi hukum dan politik yang mengatur bagaimana kekuasaan negara dibentuk, dijalankan, dibatasi, serta diawasi dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sistem ini mencakup keseluruhan norma, prinsip, dan praktik ketatanegaraan yang bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis. Oleh karena itu, pembahasan mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konstitusi sebagai landasan utama penyelenggaraan kehidupan bernegara.⁷³

Dalam perspektif ilmu hukum tata negara, sistem ketatanegaraan dipahami sebagai keseluruhan susunan organ-organ negara beserta hubungan fungsional di antara organ tersebut, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa sistem ketatanegaraan tidak hanya berbicara mengenai lembaga negara semata, melainkan juga mengenai pembagian kekuasaan, mekanisme pengambilan keputusan, serta jaminan terhadap hak-hak warga negara.⁷⁴ Dengan demikian, sistem ketatanegaraan

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 23.

⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, hlm. 45–46.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Indonesia mencerminkan karakter dan identitas negara Indonesia sebagai negara yang berlandaskan hukum dan demokrasi.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki ciri khas tersendiri yang berbeda dengan sistem ketatanegaraan negara lain, karena dibangun berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia. Sistem ini tidak menganut pemisahan kekuasaan secara kaku sebagaimana teori *trias politica* Montesquieu, melainkan menerapkan pembagian kekuasaan yang disertai mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).⁷⁵ Hal ini tercermin dari hubungan antar lembaga negara seperti Presiden, DPR, DPD, MPR, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi yang masing-masing memiliki kewenangan konstitusional tertentu.

Salah satu prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah prinsip negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini mengandung makna bahwa hukum ditempatkan sebagai panglima tertinggi dalam penyelenggaraan negara, sehingga segala bentuk kekuasaan harus tunduk dan dibatasi oleh hukum. Sri Soemantri menjelaskan bahwa negara hukum mensyaratkan adanya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, serta perlindungan terhadap hak asasi

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 17.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

manusia.⁷⁶ Dalam konteks ini, negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang dan setiap tindakan pemerintah harus dapat diuji secara hukum.

Prinsip berikutnya yang menjadi pilar sistem ketatanegaraan Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menegaskan bahwa rakyat merupakan sumber legitimasi tertinggi kekuasaan negara. Namun demikian, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilakukan secara langsung tanpa batas, melainkan melalui mekanisme konstitusional yang telah ditetapkan. Bagir Manan menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dalam negara hukum harus selalu dibingkai oleh konstitusi agar tidak menjelma menjadi kekuasaan mayoritas yang menindas.⁷⁷

Selain itu, sistem ketatanegaraan Indonesia juga bertumpu pada prinsip pembagian dan pembatasan kekuasaan negara. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu lembaga negara yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pembagian kekuasaan dalam UUD 1945 pasca-amandemen semakin menegaskan adanya distribusi kewenangan antar lembaga negara, baik dalam bidang legislasi, eksekutif, maupun yudikatif.⁷⁸

⁷⁶ Sri Soemantri, *Prinsip Negara Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 19.

⁷⁷ Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hlm. 67.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 145.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Prinsip ini sekaligus menjadi dasar lahirnya lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah.

Prinsip penting lainnya adalah konstitusionalisme, yaitu paham yang menempatkan konstitusi sebagai alat pembatas kekuasaan negara. Konstitusionalisme menuntut agar kekuasaan tidak hanya bersumber dari konstitusi, tetapi juga dibatasi oleh konstitusi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa konstitusionalisme mengandaikan adanya jaminan hak asasi manusia, pembatasan masa jabatan penguasa, serta mekanisme pengujian konstitusional terhadap tindakan dan produk hukum negara.⁷⁹ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip ini diwujudkan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Dengan demikian, sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan sistem yang bersifat kompleks dan dinamis, karena mengintegrasikan prinsip negara hukum, kedaulatan rakyat, pembagian dan pembatasan kekuasaan, serta konstitusionalisme dalam satu kesatuan yang utuh. Prinsip-prinsip tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan saling menguatkan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang demokratis, berkeadilan, serta sesuai dengan cita-cita dan tujuan negara Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 123.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.
2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.
3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

B. Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan kerangka dasar mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah perubahan UUD 1945 (1999–2002), tidak lagi dikenal konsep lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara sebagaimana sebelum amandemen, melainkan seluruh lembaga negara ditempatkan dalam posisi sejajar sesuai dengan kewenangan konstitusional masing-masing. Perubahan ini menegaskan pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia menuju prinsip *checks and balances* yang lebih seimbang.⁸⁰

Secara konstitusional, lembaga-lembaga negara utama yang diatur dalam UUD 1945 antara lain Presiden dan Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Masing-masing lembaga tersebut memperoleh kewenangan langsung dari UUD 1945 (*constitutional organ*), sehingga keberadaan dan kewenangannya tidak bergantung pada lembaga negara lain.⁸¹

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Dalam sistem presidensial Indonesia, Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 45.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, op., cit.*, hlm. 123.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Namun, kekuasaan Presiden tidak bersifat absolut karena dibatasi oleh mekanisme pengawasan DPR, pengujian yudisial oleh lembaga peradilan, serta pertanggungjawaban konstitusional melalui mekanisme pemakzulan (*impeachment*) oleh MPR.⁸²

DPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20A UUD 1945. DPR memiliki posisi strategis dalam pembentukan undang-undang bersama Presiden, sekaligus berperan sebagai representasi politik rakyat. Kedudukan DPR yang kuat ini mencerminkan prinsip demokrasi perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁸³

DPD merupakan lembaga negara yang dibentuk pasca-amandemen UUD 1945 dengan tujuan memperkuat representasi daerah dalam penyelenggaraan negara. Pasal 22D UUD 1945 mengatur kedudukan dan kewenangan DPD yang terbatas pada bidang-bidang tertentu, terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam. Keterbatasan kewenangan ini menempatkan DPD sebagai lembaga negara dengan fungsi representatif daerah, namun tidak memiliki kekuasaan legislasi penuh seperti DPR.⁸⁴

Dalam ranah kekuasaan kehakiman, MA dan MK berkedudukan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana diatur dalam Pasal 24

⁸² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 87.

⁸³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hlm. 164.

⁸⁴ Saldi Isra, *Pergulatan Politik Ketatanegaraan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 201.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

UUD 1945. MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan melakukan pengawasan terhadap badan peradilan di bawahnya, sedangkan MK memiliki kewenangan strategis dalam menjaga konstitusionalitas hukum, antara lain melalui pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara.⁸⁵

Sementara itu, BPK berkedudukan sebagai lembaga negara yang berfungsi melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kedudukan BPK bersifat independen dan hasil pemeriksaannya disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan keuangan negara merupakan bagian integral dari sistem checks and balances dalam ketatanegaraan Indonesia.⁸⁶

Dengan demikian, kedudukan lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945 pasca-amandemen mencerminkan sistem ketatanegaraan yang menekankan keseimbangan kekuasaan, pembatasan kewenangan, serta saling pengawasan antar lembaga negara. Pengaturan ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan menjamin terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan konstitusional.

⁸⁵ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 98.

⁸⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Keuangan Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 56.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.
2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.
3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

C. Latar Belakang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu hasil penting dari agenda reformasi ketatanegaraan Indonesia yang bergulir sejak tahun 1998. Reformasi tersebut dilatarbelakangi oleh kritik terhadap sistem ketatanegaraan yang sentralistik, tertutup, dan minim partisipasi daerah dalam proses pengambilan kebijakan nasional. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yang pada akhirnya memicu tuntutan penguatan representasi daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.⁸⁷

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem perwakilan rakyat di tingkat pusat didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di sisi lain, keterwakilan daerah hanya diakomodasi melalui mekanisme utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun, keberadaan utusan daerah tersebut dinilai lemah karena tidak dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak memiliki kewenangan yang jelas serta berkelanjutan dalam memperjuangkan kepentingan daerah.⁸⁸

Kelemahan representasi daerah tersebut menjadi semakin terasa dalam negara kesatuan dengan wilayah yang luas dan karakteristik sosial, ekonomi, serta budaya yang sangat beragam seperti Indonesia. Kebijakan nasional yang dirumuskan secara sentralistik sering kali tidak sejalan dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme konstitusional

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op., cit., hlm. 85.

⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 309.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

yang mampu menjembatani aspirasi daerah agar dapat terartikulasikan secara efektif di tingkat nasional.⁸⁹

Dalam konteks itulah, gagasan pembentukan lembaga perwakilan daerah kembali mengemuka dalam proses perubahan UUD 1945. Pada saat pembahasan amandemen konstitusi, muncul pemikiran untuk membentuk sistem parlemen dua kamar (bicameral), meskipun dalam bentuk yang tidak sepenuhnya simetris. DPD dirancang sebagai kamar kedua yang merepresentasikan kepentingan daerah, sementara DPR tetap menjadi representasi politik rakyat secara nasional.⁹⁰

DPD secara resmi dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 dengan pengaturan khusus dalam Bab VIIA, yakni Pasal 22C dan Pasal 22D. Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Ketentuan ini memberikan legitimasi demokratis yang kuat kepada DPD karena anggotanya memperoleh mandat langsung dari rakyat di daerah, berbeda dengan utusan daerah pada masa sebelumnya.⁹¹

Selain legitimasi demokratis, pembentukan DPD juga erat kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Sejak diberlakukannya desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dalam

⁸⁹ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 41.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UI Press, Jakarta, 2004, hlm. 176.

⁹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, op., cit.*, hlm. 179.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

konteks ini, DPD diharapkan dapat berperan sebagai saluran institusional bagi daerah untuk menyampaikan kepentingannya dalam pembentukan kebijakan nasional.⁹²

DPD juga dimaksudkan sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan memberikan ruang representasi yang memadai bagi daerah di tingkat pusat, diharapkan potensi disintegrasi akibat ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan pusat dapat diminimalisir. Dengan demikian, DPD tidak hanya berfungsi sebagai lembaga perwakilan, tetapi juga sebagai perekat persatuan nasional dalam bingkai negara kesatuan.⁹³

Namun demikian, dalam perumusan kewenangannya, DPD tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif yang setara dengan DPR. Kewenangan DPD dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan dibatasi secara konstitusional, terutama hanya pada isu-isu tertentu yang berkaitan dengan daerah. DPD tidak memiliki kewenangan untuk ikut mengambil keputusan akhir dalam pembentukan undang-undang, sehingga perannya lebih bersifat memberikan usul dan pertimbangan.⁹⁴

Keterbatasan kewenangan tersebut menunjukkan adanya kompromi politik dalam proses amandemen UUD 1945. Di satu sisi, terdapat keinginan untuk

⁹² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 143.

⁹³ Bagir Manan, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 37.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, op., cit.*, hlm. 211.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

memperkuat representasi daerah, namun di sisi lain masih terdapat kekhawatiran bahwa penguatan lembaga perwakilan daerah secara berlebihan dapat mengganggu prinsip negara kesatuan. Akibatnya, DPD dibentuk dengan desain kelembagaan yang relatif lemah dibandingkan DPR.⁹⁵

Dengan demikian, latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah mencerminkan upaya konstitusional untuk menjawab tuntutan reformasi, memperkuat representasi daerah, serta menyeimbangkan hubungan antara pusat dan daerah. Namun, sejak awal pembentukannya, DPD telah dihadapkan pada keterbatasan konstitusional yang memengaruhi efektivitas perannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan perdebatan akademik dan politik mengenai perlunya penguatan kewenangan DPD di masa mendatang.⁹⁶

D. Perkembangan Kedudukan dan Fungsi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara yang lahir sebagai hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada masa reformasi. Pembentukan DPD tidak dapat dilepaskan dari tuntutan demokratisasi dan desentralisasi kekuasaan setelah berakhirnya rezim Orde Baru. Secara filosofis, kehadiran DPD dimaksudkan untuk memperkuat

⁹⁵ Saldi Isra, *Pergulatan Politik Ketatanegaraan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 198.

⁹⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 92.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

prinsip keterwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan serta menjadi saluran aspirasi daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional.⁹⁷

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem perwakilan Indonesia hanya mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang di dalamnya terdapat unsur utusan daerah dan utusan golongan. Namun, keberadaan utusan daerah tersebut bersifat tidak permanen dan tidak memiliki legitimasi langsung dari rakyat. Melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, dibentuklah DPD sebagai lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Dengan demikian, DPD memperoleh legitimasi demokratis yang sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁹⁸

Secara konstitusional, kedudukan DPD ditegaskan dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Pasal 22C menegaskan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, sedangkan Pasal 22D mengatur kewenangan DPD dalam bidang legislasi, pengawasan, dan pemberian pertimbangan. Kendati demikian, kewenangan tersebut bersifat terbatas, khususnya dalam fungsi legislasi, karena DPD hanya berwenang mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, serta pengelolaan sumber daya alam.⁹⁹

⁹⁷ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 112.

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perubahan UUD 1945 dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 167.

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, op., cit.*, hlm. 233.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Dalam praktik ketatanegaraan, keterbatasan kewenangan DPD menjadi perdebatan serius, terutama dalam konteks sistem bikameral. Berbeda dengan senat di negara-negara yang menganut sistem bikameral kuat, DPD tidak memiliki kewenangan untuk ikut memberikan persetujuan akhir terhadap undang-undang. Hal ini menyebabkan DPD sering diposisikan sebagai lembaga pendukung (auxiliary body) dalam proses legislasi, bukan sebagai kamar kedua yang setara dengan DPR. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sistem perwakilan Indonesia cenderung menganut bikameralisme asimetris atau bahkan lemah.¹⁰⁰

Perkembangan penting dalam penguatan fungsi DPD terjadi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa DPD memiliki kedudukan konstitusional untuk ikut membahas rancangan undang-undang sejak tahap awal bersama DPR dan Presiden. Putusan ini memperluas ruang partisipasi DPD dalam proses legislasi, meskipun tetap tidak memberikan kewenangan persetujuan akhir. Dengan demikian, putusan MK tersebut bersifat korektif terhadap praktik ketatanegaraan yang selama ini memarginalkan peran DPD.¹⁰¹

Selain fungsi legislasi, perkembangan fungsi pengawasan DPD juga mengalami dinamika. DPD diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan daerah dan

¹⁰⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, RajaGrafindo Persada, *op. cit.*, hlm. 201.

¹⁰¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

menyampaikan hasil pengawasan tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan. Namun, karena hasil pengawasan DPD tidak bersifat mengikat, efektivitas fungsi pengawasan tersebut sangat bergantung pada kemauan politik DPR dan pemerintah untuk menindaklanjutinya. Hal ini kembali menegaskan posisi DPD yang secara konstitusional belum sepenuhnya kuat.¹⁰²

Dengan demikian, perkembangan kedudukan dan fungsi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya upaya penguatan secara bertahap, baik melalui perubahan konstitusi maupun melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, keterbatasan kewenangan yang melekat pada DPD masih menjadi kendala utama dalam mewujudkan sistem perwakilan daerah yang efektif dan berimbang. Oleh karena itu, diskursus mengenai penguatan DPD, baik melalui perubahan UUD 1945 maupun penataan ulang peraturan perundang-undangan, tetap relevan dalam rangka menyempurnakan sistem ketatanegaraan Indonesia.

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 89.