



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

## **PENGATURAN HAK KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM FUNGSI LEGISLASI**

**SKRIPSI**



**FREDDY FICHER MANURUNG  
05 140 233**

**JURUSAN HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG 2010**

**LEMBARAN PENGESAHAN**  
**No. Reg : 3202/PK.VII/12/2010**

**PENGATURAN HAK KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH**  
**DALAM FUNGSI LEGISLASI**

**SKRIPSI**

Oleh:  
**FREDDY FICHER M**

**BP.05.140.233**

**Program Kekhususan : Hukum Tata Negara**

**Telah Di Pertahankan Di Depan Tim Penguji Pada Tanggal 27 Desember Yang Bersangkutan**  
**Dinyatakan Lulus Oleh Tim Penguji Yang Terdiri Dari**

**Program Kekhususan: Hukum Tata Negara (PKVII)**

Dekan

**Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.**  
**Nip. 1962071819881011001**

Pembantu Dekan I

**Yoserwan, S.H., LL.M., M.H.**  
**Nip. 196212311989011002**

Pembimbing I

**Didi Nazmi, S.H., M.H.**  
**Nip. 196012121987051001**

Pembimbing II

**Delfina Gusman, S.H., M.H.**  
**Nip. 1982050920050122002**

Penguji I

**Dr. Suharizal, S.H., M.H.**  
**Nip. 197904042002121004**

Penguji II

**Henny Andriani, S.H., M.H.**  
**Nip. 197606211999032003**

## **PENGATURAN HAK KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM FUNGSI LEGISLASI**

**(FREDDY FICHER M, 05.140.233, Fakultas Hukum Universitas Andalas,  
PK VII (Hukum Tata Negara), jumlah halaman 64, Tahun 2011)**

### **ABSTRAK**

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 telah membawa berbagai dampak positif terhadap perkembangan Indonesia di berbagai bidang. Salah satunya dapat dilihat di bidang ketatanegaraan Republik Indonesia yang diawali dengan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebanyak 4 (empat) kali semenjak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Penyempurnaan konstitusi ini telah merubah berbagai hal krusial yang selama ini diselewengkan oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Hal ini dapat dilihat dengan dilakukannya pembatasan masa jabatan Presiden, penghapusan lembaga negara yang dianggap tidak penting serta menambah beberapa lembaga negara yang dirasa akan dapat mempermudah jalannya roda pemerintahan ke depannya. Salah satu lembaga negara baru pascareformasi adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bila dikaji lebih jauh, sebenarnya DPD ini adalah Utusan Daerah pada masa Orde Baru. Namun karena dirasa Utusan Daerah tidak terlalu berperan di masa itu, maka akhirnya dirasa perlu untuk menghilangkannya dan kemudian menggantinya dengan lembaga baru. Dalam skripsi ini penulis akan membahas mengenai kedudukan DPD menurut UUD 1945, hak-hak konstitusional DPD dalam fungsi legislasi serta mengenai implementasi hak konstitusional DPD apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah. Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan terhadap masalah yang ada dengan memulainya dengan mengolah data sekunder yang didapatkan. Pada dasarnya penulis lebih menekankan pada materi hukum, seperti peraturan perundang-undangan maupun literatur lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang penulis bahas. Berdasarkan konstitusi, kedudukan DPD adalah sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), walaupun DPR berasal dari partai politik, sedangkan DPD adalah orang-orang non-partai. Namun adakalanya mereka kemudian dipersatukan, sehingga akan membentuk lembaga negara lain dengan nama yang berbeda, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan hak konstitusional DPD dalam fungsi legislasi tidak sebanyak yang dimiliki DPR, karena hanya berlaku terhadap undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sedangkan mengenai implementasi hak konstitusional DPD apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah, bisa dikatakan tidak berjalan dengan semestinya.. Untuk itu penulis menyarankan agar dilakukan penguatan fungsi DPD, dengan memperbaiki UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD serta DPRD, sehingga DPD memiliki kewenangan yang lebih luas di bandingkan dengan saat ini. Dan pastinya anggota DPD harus lebih sering berada di daerah asal pemilihannya dibandingkan berada di Jakarta.

## KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Allah Yang Esa pencipta langit dan bumi serta isi-isinya. Karena berkat dan RahmatNya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini berdasarkan hasil penelitian penulis yang berjudul **“Pengaturan Hak Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi”** yang disusun dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan bagi penulis untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum sekaligus menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Dalam segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya dalam penulisan skripsi ini terdapat beberapa kendala dan hambatan yang harus dihadapi, namun dengan Demikian segala daya dan usaha serta berkat bantuan dan bimbingan maupun semangat dari berbagai pihak, pada akhirnya skripsi ini dapat juga diselesaikan. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada Ayahanda Klinus Manurung dan Ibunda Rasmi Purba, serta saudara-saudara penulis Sanches, Riel, dan Leli yang telah memberikan dorongan serta mendoakan agar penulis dapat segera menyelesaikan kuliah.

Pada kesempatan ini, penulis hendak menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah memberikan izin dan kesempatan untuk penulisan skripsi ini.
2. Bapak Yoserwan SH, MH, LLM sebagai Pembantu Dekan I yang memberikan kesempatan
3. Bapak Frenadin Ade Gustara, SH, MH, selaku Pembantu Dekan II
4. Bapak Dr. Kurniawarman, SH, MH, selaku Pembantu Dekan III
5. Ibu Yunita Syofyan SH, MH, selaku ketua bagian Hukum Tata Negara dan bapak Dian Bakti Setiawan SH, MH, selaku sekretaris bagian Hukum Tata Negara yang telah menyetujui dan menunjuk dosen pembimbing dalam penulisan skripsi ini.

6. Bapak Didi Nazmi SH, MH selaku pembimbing I yang telah meluangkan waktunya dan memberikan arahan, saran, kritik serta nasehat yang sangat berguna dalam penulisan skripsi ini.
7. Ibu Delfina Gusman SH, MH selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk berkonsultasi serta memberi petunjuk dan arahan dalam penulisan skripsi ini.
8. Bapak-bapak dan ibu dosen serta karyawan dan karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
9. Keluarga Besar Mapala Green Justice Fakultas Hukum Universitas/ Andalas.
10. Seseorang yang tak dapat disebutkan namanya. Buat waktu dan warna yang diberikan. Kalau tidak sekarang, mungkin besok.
11. Semua teman-teman dan pihak yang tidak mungkin penulis ucapkan satu persatu yang telah memberikan semangat serta batuan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.

Dengan segala keterbatasan, penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi yang penulis susun ini tidak luput dari kekurangan dan kesalahan. Atas segala kekurangan dan kesalahan dalam ini penulis mohon maaf. Penulis berharap semoga hasil penelitian yang penulis tuangkan dalam skripsi ini akan bermanfaat dalam ilmu pengetahuan khususnya dalam pemerintahan.

Padang, 3 Desember 2010

Freddy Ficher M

## DAFTAR ISI

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar belakang.....	1
B. Perumusan masalah .....	6
C. Tujuan penelitian.....	6
D. Manfaat penelitian.....	7
E. Metode penelitian.....	7

### **BAB II PEMBAGIAN KEKUASAAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN**

A. Pembagian Kekuasaan .....	11
B. Lembaga Perwakilan.....	17
C. Dewan Perwakilan Daerah .....	23

### **BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut Undang-undang Dasar 1945 pasca perubahan .....	31
B. Hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi.....	38
C. Tinjauan umum mengenai hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah.....	49

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan .....60

B. Saran.....62

DAFTAR PUSTAKA



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada pertengahan tahun 1998 telah membawa perubahan yang signifikan terhadap berbagai segi kehidupan di Indonesia. Salah satunya mengenai ketatanegaraan Indonesia, yang bisa dikatakan mengalami perombakan besar-besaran sejak saat itu, tepatnya setelah terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut dengan UUD 1945).

Perubahan ini dilatarbelakangi, karena sebelum terjadinya reformasi, UUD 1945 dijadikan alat bagi para elit politik untuk melanggengkan kekuasaannya. Hal ini dapat dilihat dari pengangkatan Soekarno atas dirinya sebagai Presiden seumur hidup serta di era Orde Baru yang dilakukan Soeharto dengan memanfaatkan Pasal 7 UUD 1945 mengenai pengangkatan Presiden. Hasilnya Soeharto berhasil menduduki kursi nomor satu negeri ini berkali-kali sampai akhirnya dilengserkan di tahun 1998.

Untuk menghindari penyelewengan-penyelewengan lain yang muncul di kemudian hari, maka dirasa perlu untuk menyiapkan “tameng”. Salah satu caranya adalah dengan suatu mekanisme yang bernama amandemen (perubahan) terhadap konstitusi, dalam hal ini yaitu UUD 1945. Sampai saat ini, Indonesia telah melakukan 4 (empat) kali perubahan



semenjak tahun 1999 - 2002. Penyempurnaan ini pada dasarnya telah menambah jumlah materi muatan yang ada sebanyak 3 (tiga) kali lipat dibandingkan jumlah materi muatan asli UUD 1945. Apabila sebelumnya naskah asli UUD 1945 hanya berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali perubahan, kini UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.<sup>1</sup>

Perubahan UUD 1945 bisa dikatakan telah merubah banyak hal di bidang ketatanegaraan Indonesia. Selain membatasi masa pemerintahan Presiden, UUD 1945 pascaperubahan juga menghapus beberapa lembaga negara seperti Dewan Pertimbangan Agung, menambah lembaga negara, seperti Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, dan semakin memperkuat posisi Bank Indonesia sebagai bank sentral.<sup>2</sup>

Dari beberapa lembaga baru di atas, Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), sepertinya menjadi lembaga negara yang mendapat perhatian paling sedikit. Padahal jika dikaji-kaji secara lebih mendalam, sebenarnya DPD bukanlah suatu lembaga baru di Indonesia. Apabila pada masa Orde Baru dikenal adanya Utusan Daerah, maka bisa dikatakan bahwa DPD adalah Utusan Daerah pada masa reformasi. Namun

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tentang "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan" Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 Juli 200, hlm. 14

<sup>2</sup> Taufiq Nugroho, "Amandemen UUD 1945 dan perubahan ketatanegaraan Indonesia", <http://taufiqnugroho.blogspot.com/2009/02/amandemen-uud-1945-dan-perubahan.html>,

tentu saja, DPD memiliki tugas, tanggung jawab dan kewenangan yang lebih baik dan luas dibandingkan dengan tugas, tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki oleh Utusan Daerah.

DPD sebagai lembaga negara yang muncul akibat reformasi, tentunya diharapkan dapat menjalankan tugasnya dengan semangat reformis. Ada begitu banyak harapan dari berbagai pihak, terutama dari suara-suara daerah yang sekian lama tenggelam di hadapan kepentingan pemerintah pusat.

Pada dasarnya, munculnya DPD ini telah menyebabkan dilakukannya perombakan pada struktur perwakilan Indonesia, sehingga saat ini muncullah sistem dua kamar (bikameral) pada lembaga perwakilan. Sistem dua kamar ini kemudian memposisikan DPD berada pada ranah kamar kedua (*second chamber*) di tubuh parlemen Indonesia, sedangkan kamar pertama (*first chamber*) dipegang oleh DPR.

Pembentukan DPD yang meradikalisasi proses pemilihan anggota secara langsung, diharapkan lebih dari sekedar lembaga perwakilan resmi. Harapan lain dari kemunculan DPD, terlepas dari kuat atau lemahnya fungsi yang diembannya, adalah kontribusinya yang sangat diharapkan dalam menstimulasi secara positif kemajuan demokrasi di Indonesia, terutama keterwakilan suara daerah dalam kebijakan yang berpihak pada warga negara, apalagi banyak sekali daerah yang terabaikan pada masa lalu.

Namun berbeda dari DPR yang dilengkapi dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagaimana diamanatkan Pasal 20A UUD 1945 serta dalam menjalankan fungsi-fungsinya DPR juga

memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, ditambah dengan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas, maka DPD hanya boleh mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang relevan dengan urusan daerah. Dan jikapun DPD juga dapat melaksanakan pengawasan, namun pengawasannya hanya sebatas pelaksanaan Undang-Undang yang terkait dengan daerah, seperti uraian pada Pasal 22D UUD 1945.

Kendati boleh mengajukan RUU untuk dibahas bersama DPR, sebagaimana yang diamanatkan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dan kemudian telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD, namun DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengawalinya hingga ke tingkat persetujuan. Dan jika merujuk pada Pasal 22D UUD 1945, maka masalah yang bisa ditangani DPD-pun dibatasi pada masalah daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, kesan yang muncul adalah DPD walaupun sama-sama lembaga negara yang juga merupakan lembaga politis, seperti DPR, namun dalam prakteknya, DPD seringkali terabaikan dan tidak dilibatkan dalam hal pengambilan keputusan yang memang ditentukan

peraturan perundang-undangan membutuhkan pertimbangan DPD. Ini berarti telah terjadi ketimbangan antara DPR dengan DPD.

DPR jika dilihat dengan menggunakan UUD 1945 maupun UU Susduk, merupakan suatu lembaga parlemen yang memiliki wewenang yang lengkap dan luas. Sementara DPD hanya diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR. Dalam hal legislasi, fungsi DPD hanya bersifat penunjang bagi DPR. DPD tidak dapat disebut sebagai legislator seutuhnya. Paling jauh DPD bisa disebut *co-legislator*. Atau bisa jadi malah bukan *co-legislator*, karena sifat otonom, sebagai prasyarat menjalankan fungsi legislasi, juga tak dimiliki DPD. Dengan posisi politik yang tak berdaya itu, wajar jika muncul sindiran bahwa DPD RI hanyalah sebagai pelengkap semata di dalam parlemen Indonesia dan bikameralisme di Indonesia hanyalah bungkus semata.

Sehingga tak salah bila ada yang menyebut bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara di dunia yang lembaga semacam senatnya dipilih secara langsung, namun kewenangannya dibatasi. DPD RI merupakan potret paling relevan dari ketidaklaziman praktek bicameral, karena DPD memiliki legitimasi tinggi namun dengan kewenangan yang terbatas. Harusnya sebuah lembaga parlementer disebut menganut sistem bikameral, apabila kedua kamar perwakilan tersebut menjalankan fungsi legislasi yang seimbang. Dan hampir semua negara di dunia yang menerapkan sistem ini, selalu memberi kewenangan yang hampir tidak jauh berbeda di setiap kamar

di parlemen, atau bahkan kewenangan perwakilan daerah di parlemen lebih kuat, seperti di Amerika Serikat.<sup>3</sup>

DPD merupakan amanat amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 22C dan 22D pada Agustus 2002. Dan secara garis besar, struktur ketatanegaraan yang diatur dalam UUD mengatur 3 (tiga) lembaga utama dalam organ legislatif Indonesia, yaitu MPR, DPR dan DPD. Selain mengenai struktur ketatanegaraan, ada beberapa perubahan di bidang politik lainnya yang kemudian diturunkan dalam paket Undang-Undang politik yang terbaru.

Dari penjabaran secara umum di atas, maka penulis merasa tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian tentang ini. Untuk itu penulis akan melakukan penelitian dengan judul: **“IMPLEMENTASI HAK KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM FUNGSI LEGISLASI”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan?
2. Apa sajakah hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi?

---

<sup>3</sup> Lembaga Perwakilan : Harus Ada Parameter Jelas Kinerja DPR  
<http://www.kompas.co.id/kompascetak/read.php?cnt=.xml.2008.03.17.00131346&channel=2&mn=159&idx=159>

3. Bagaimanakah tinjauan mengenai hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berangkat dari latar belakang dan permasalahan diatas, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan.
2. Untuk mengetahui hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi
3. Untuk mengetahui tinjauan mengenai hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian, maka diharapkan dari penelitian ini antara lain, yaitu :

1. Manfaat teoretis, adalah untuk memperkaya khazanah pengetahuan mahasiswa, dosen maupun masyarakat luas di bidang ilmu hukum pada umumnya dan pada bidang Hukum Tata Negara khususnya.
2. Manfaat praktis, yaitu untuk memberikan kontribusi kepada DPD, agar DPD sebagai lembaga negara dapat menyelaraskan fungsi legislasinya,

tidak sekedar pelengkap belaka serta nantinya diharapkan DPD dapat lebih memperkuat kedudukannya sebagai representasi daerah

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan tipe penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum, yaitu penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum<sup>4</sup>. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*juridis normative*). Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka<sup>5</sup>.

Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan terhadap masalah yang ada dengan memulainya dengan mengolah data sekunder yang didapatkan. Pada dasarnya penulis lebih menekankan pada materi hukum, seperti peraturan perundang-undangan maupun literatur lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang penulis bahas.

### **2. Sifat dan tipe penelitian**

Dari sudut sifat, maka penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*) yang melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu<sup>6</sup>. Sedangkan tipe penelitian adalah penelitian

---

<sup>4</sup> F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13

<sup>6</sup> Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hlm. 8-9

perskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/ fakta yang ada<sup>7</sup>.

### 3. Sumber Data

Dalam mengumpulkan bahan penelitian, data sekunder yang diambil terdiri dari:<sup>8</sup>

a. Bahan hukum primer, adalah bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat terhadap semua individu atau masyarakat serta hukum kebiasaan yang berkaitan dengan penelitian ini, seperti :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa,

---

<sup>7</sup> Bambang Waluyo, Op.cit., hlm. 8-9

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia, Malang 2006, hlm. 268 - 269



memahami dan menjelaskan bahan hukum primer. Bahan ini dapat berupa buku-buku, hasil penelitian, hasil seminar, risalah sidang, teori ataupun pendapat para ahli serta media hukum umum lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.

Data-data tersebut penulis dapatkan dari :

- 1) Koleksi pribadi
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- 3) Perpustakaan Universitas Andalas

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan informasi, petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, misalnya kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, dan lain sebagainya

#### **4. Teknik pengolahan dan analisis data**

##### **a. Teknik pengolahan data**

Dalam pengolahan data, yang dilakukan adalah editing dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- Bahan hukum yang diperoleh ditelaah untuk melihat dan memperoleh relevansinya dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul, dan argumentasi ketentuan-ketentuan hukum yang dikaji<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Yuliandri, "Asas-asas Pembentukan PerUndang-Undang yang Baik dalam Membentuk Undang-undang Berkelanjutan di Indonesia", Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm. 30 terpetik dalam Khairul Fahmi, Sistem Pemilihan Pemilu di Indonesia, Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2010, hlm. 23

- Memberikan keterangan yang masuk akal berdasarkan hubungan logika makna yang terkandung pada bahan-bahan hukum dan non hukum yang ditelaah<sup>10</sup>.

b. Teknik analisis

Teknik analisis yang digunakan yaitu analisis kualitatif. Adapun pengertian analisis kualitatif adalah suatu cara pemilihan data yang menghasilkan data deskriptif.



---

<sup>10</sup> Teknik Analisa Kualitatif, <http://js.unikom.ac.id/kualitatif/analisis.html>, (diakses pada tanggal 9 Mei 2010)

## BAB II

### PEMBAGIAN KEKUASAAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN

#### A. Pembagian Kekuasaan

Sebelum membahas secara lebih khusus mengenai DPD, maka alangkah baiknya, apabila membahas secara umum terlebih dahulu mengenai kekuasaan legislatif. Berbicara mengenai legislatif, tentu tidak akan terlepas dari doktrin *Trias Politica* sebagaimana yang dikemukakan oleh John Locke (1632 - 1704) seorang filsuf Inggris yang mengemukakan hal ini dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* yang ditulisnya sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja *Stuart* di Inggris serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Dalam buku ini, John Locke berpendapat bahwa kekuasaan negara dapat dibagi dalam tiga bentuk kekuasaan, yaitu:<sup>11</sup>

- Kekuasaan legislatif (*legislative power*), yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan dan Undang-Undang
- Kekuasaan eksekutif (*executive power*), yaitu kekuasaan yang melaksanakan Undang-Undang, termasuk kekuasaan mengadili
- Kekuasaan federatif (*federative power*), yaitu kekuasaan untuk mengadakan peperangan dan perdamaian dan hubungan dengan luar

---

<sup>11</sup> K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1976, hlm. 11

neri (membuat aliansi). Dimana secara umum bertugas menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain.

Pada hakekatnya, sebenarnya *Trias Politica* adalah suatu anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu :<sup>12</sup>

- Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*)
- Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*)
- Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*)

Selanjutnya, pada tahun 1748, seorang filsuf Perancis yang bernama Montesquieu kemudian mengembangkan konsep Locke tersebut lebih jauh dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*, yang ditulisnya setelah dia melihat sifat despotis (sewenang-wenang) dari raja-raja Bourbon di Perancis. Dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya akan merasa lebih terjamin hak-haknya.

---

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 281

Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan dalam 3 (tiga) cabang yang menurutnya haruslah terpisah satu sama lain. Kekuasaan tersebut terdiri dari:<sup>13</sup>

- Kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat Undang-Undang)
- Kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang, tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri)
- Kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang).

Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu, dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik, yang tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. Montesquieu menekankan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat pada tangannya. Oleh karenanya, dia berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

Montesquieu juga menekankan bahwa kebebasan akan kehilangan maknanya, tatkala kekuasaan eksekutif dan legislatif terpusat pada satu orang atau satu badan yang menetapkan Undang-Undang dan

---

<sup>13</sup> Abu Fikri, "Konsep Trias Politica dalam Pandangan Islam", <http://www.gaulislam.com/konsep-trias-politica-dalam-pandangan-islam>, 3 Agustus 2007

menjalankannya secara sewenang-wenang. Demikian pula, kebebasan akan tak bermakna lagi bila pemegang kekuasaan menghimpun kedua kekuasaan tersebut dengan kekuasaan yudikatif. Dan Montesquieu juga memandang bahwa dari ketiga kekuasaan negara ini, yang harusnya lebih ditekankan adalah kekuasaan yudikatif, karena pada lembaga inilah kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan.

Sebenarnya apabila dikaji lebih lanjut, inti doktrin *Trias Politica* versi Montesquieu bukanlah terletak pada penguatan kekuasaan yudikatif, tetapi lebih kepada penjaminan bahwa ketiga kekuasaan negara ini tidak boleh dipegang oleh satu orang ataupun satu badan, namun haruslah oleh tiga orang atau tiga badan yang berbeda dan saling terpisah. Akan merupakan malapetaka, seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, bila satu orang atau satu badan memegang sekaligus ketiga kekuasaan tersebut dalam suatu masyarakat.<sup>14</sup>

Intinya *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif yang menyatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama. Tujuannya adalah untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa, sehingga hak-hak asasi warga negara diharapkan dapat lebih terjamin. Jadi walaupun semua kekuasaan yang ada dibentuk memiliki keterkaitan antara satu kekuasaan

---

<sup>14</sup> Montesquieu, Charles de Secondat, *The Spirit of laws*, ed. And terjemahan Anne M. Cohler, Basia C. Miller dan Harold S. Stone (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press), teretik dari Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 283

dengan kekuasaan yang lainnya, namun dalam pelaksanaannya tidak saling mempengaruhi untuk menghindari kesewenang-wenangan pemegang kekuasaan.

Ada banyak negara di dunia yang menerapkan *Trias Politica* dan menetapkannya di dalam konstitusinya. Namun sampai saat ini, *Trias Politica* murni yang mana tiap kekuasaan adalah independen (berdiri sendiri), dalam prakteknya hal ini tidak dapat dijalankan sebagaimana yang disebutkan di dalam teorinya. Alasan pendukungnya adalah agar masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya. Dan untuk membendung kecenderungan melewati batas kekuasaan ini, maka kemudian muncul sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

Hal tidak jauh berbeda terjadi di Indonesia. Kekuasaan eksekutif yang diwakili oleh Presiden, kekuasaan legislatif yang dijalankan oleh DPR serta kekuasaan yudikatif yang kemudian dipegang oleh Mahkamah Agung dalam pelaksanaannya mengalami kendala yang cukup berat apabila diaplikasikan dalam suatu pemerintahan negara. Hal ini karena berkembangnya konsep mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan arena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebutkan dalam doktrin *Trias*

*Politica*. Bahkan ini tidak lagi dianggap sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi telah menjadi pembagian kekuasaan (*divison of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifat-sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan demi kelancaran organisasi.<sup>15</sup>

Sedangkan untuk Indonesia sendiri, juga lebih menganut *Trias Politica* dalam artian pembagian kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dalam konstitusi yang pada Bab III membahas mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang merupakan eksekutif, Bab VII yang mengulas mengenai DPR sebagai lembaga legislatif serta sebagaimana yang termaktum di dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai representatif dari kekuasaan yudikatif.

Namun semenjak Indonesia merdeka, praktek yang terjadi adalah *executive heavy*. Hal ini bisa dilihat sejak Orde Lama, di mana Presiden yang merupakan kekuasaan eksekutif dapat ikut campur dalam pengadilan yang jelas-jelas merupakan kekuasaan yudikatif, sebagaimana yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Setelah rezim berganti menjadi Orde Baru, *Trias Politica* tetap tidak bisa dijalankan secara murni. Soeharto sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pada saat itu, memang membedakan tiga jenis kekuasaan negara

---

<sup>15</sup> Friedrich, "*Constitutional Government and Democracy*", Bab X, terpetik dalam Miriam Budiardjo, hlm. 286



ini, bahkan menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara, namun dalam prakteknya MPR selalu menetapkan Soeharto menjadi Presiden berkali-kali. Selain itu, Soeharto meletakkan posisi Mahkamah Agung di bawah Departemen Kehakiman. Sedangkan Departemen Kehakiman apabila dirunutkan secara hierarkis akan mengerucut ke Presiden sebagai atasannya. Ini sama saja dengan pengkebirian Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang merdeka dan bebas dari kekuasaan apapun. Untuk saja terjadi reformasi yang memperbaiki kebobrokan tersebut dan sejak saat itu pula, tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang ada adalah sejajar dengan lembaga negara yang lain.

#### 1. Lembaga Perwakilan

Lembaga negara kadang disebut juga dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen atau lembaga negara saja. Dasar hukum terbentuknya lembaga ini ada yang dari UUD 1945, Undang-Undang atau bahkan hanya dengan Keputusan Presiden.

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau "*civilized organization*" merupakan lembaga yang dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara yang bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing antara lain.

Salah satu lembaga negara ini adalah lembaga perwakilan. Lembaga ini merupakan perwujudan dari Sila Ke-empat Pancasila yang tercermin dalam pelebagaan DPR. Dan bila dikaitkan dengan sistem

parlemen bikameral, maka juga akan termasuk DPD di dalamnya. Walaupun nantinya yang terjadi adalah trikameral, yaitu disaat DPR dan DPD bergabung menjadi MPR.<sup>16</sup>

Pada masa Orde Baru, MPR merupakan lembaga tinggi negara yang membawahi semua lembaga tinggi yang ada, walaupun dalam prakteknya MPR “tidak berani” melawan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Soeharto yang bertentangan dengan konstitusi, seperti dengan pengangkatan dirinya sebagai presiden selama 32 tahun. Namun kini setelah terjadi amandemen terhadap UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang lain, walaupun merupakan gabungan dua lembaga negara.

Dalam perkembangannya MPR sebagai lembaga legislatif kemudian, dipecah menjadi dua bagian, yaitu DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan. Pemecahan lembaga perwakilan ini tidak hanya terjadi di Indonesia, Amerika sebagai negara yang mengklaim diri sebagai salah satu negara paling demokratis di dunia juga menerapkan sistem lembaga perwakilan yang lebih kurang sama dengan Indonesia. Sistem perwakilan Amerika juga terdiri dari dua lembaga, yaitu *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR) serta *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan gabungan dari kedua unsur perwakilan ini dinamakan *Congress*, yang untuk di Indonesia lembaga ini

---

<sup>16</sup>Jimly Assidique, “Konstitusi dan Konstitusionalisme”, <http://www.jimly.com/>, diakses tanggal 25 Maret 2010

menjelma sebagai suatu lembaga bernama MPR.<sup>17</sup>

Tidak jauh berbeda dengan Amerika, Belanda juga memiliki wadah badan perwakilan semacam MPR yang diberi nama *Staten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kamer* (perwakilan dari daerah) atau yang di Indonesia bisa dikatakan sebagai DPD serta *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat) yang di Indonesia merupakan DPR.<sup>18</sup>

Hanya saja Dewan Perwakilan Rakyat Amerika akan terdiri dari para anggota yang dipilih setiap tahun kedua oleh Rakyat di beberapa Negara Bagian, dan para pemilih di setiap Negara Bagian harus memenuhi Persyaratan yang diperlukan untuk menjadi pemilih bagi cabang dari Badan Legislatif Negara Bagian yang terbanyak. Dewan Perwakilan Rakyat akan memilih Ketuanya dan pejabat-pejabat lainnya dan akan mempunyai kekuasaan tunggal untuk mengajukan dakwaan.

Sedangkan Senat Amerika Serikat akan terdiri dari dua Senator dari setiap Negara Bagian, yang dipilih oleh Badan Legislatif Negara Bagian tersebut, untuk enam tahun. Segera setelah mereka bersidang menyusul pemilihan pertama, mereka akan dibagi serata mungkin ke dalam tiga kelas. Kedudukan Senator kelas satu akan dilowongkan setelah tahun kedua, kelas dua sehabis tahun keempat, dan kelas tiga sehabis tahun keenam, sehingga sepertiga jumlahnya dapat dipilih tiap tahun kedua. Dan apabila terjadi lowongan karena pengunduran diri, selama

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta, 2003, hlm. 59

<sup>18</sup> *Ibid*

Reses Badan Legislatif Negara Bagian mana pun, Penguasa Eksekutif Negara Bagian tersebut dapat melakukan pengangkatan sementara sampai sidang Badan Legislatif berikutnya, yang kemudian akan mengisi lowongan tersebut. Wakil Presiden Amerika Serikat akan menjadi Ketua Senat, akan tetapi tidak mempunyai Hak Suara, kecuali jika jumlah suara terbagi sama. Senat akan memilih pejabat-pejabatnya yang lain, dan juga Ketua sementara, jika Wakil Presiden tidak ada atau apabila ia harus menjalankan jabatan Presiden Amerika Serikat.<sup>19</sup>

Senat akan mempunyai wewenang tunggal untuk mengajukan semua dakwaan. Bila sedang bersidang untuk tujuan tersebut, mereka akan bertindak di bawah sumpah atau penegasan tugas. Apabila Presiden Amerika Serikat yang diadili, Hakim Ketua Mahkamah Agung akan mengetuai sidang. Dan tak seorang pun akan dinyatakan bersalah tanpa persetujuan dari dua pertiga anggota yang hadir.

Pengambilan keputusan dalam perkara dakwaan pemecatan (*Impeachment*) tidak akan lebih dari pada pemberhentian dari jabatan, dan penghapusan hak untuk memegang dan menikmati jabatan apa pun yang merupakan kehormatan, kepercayaan atau keuntungan di bawah Amerika. Namun pihak yang dinyatakan bersalah bagaimanapun bisa dan mungkin dikenai dakwaan, diadili, mendapat keputusan hakim dan hukuman, sesuai dengan Undang-Undang.

---

<sup>19</sup> *Ibid*

Di Inggris MPR direpresentatikan dalam bentuk sebuah badan perwakilan yang disebut dengan *Parliament* yang terdiri dari *House of Lord* (perwakilan golongan) atau bisa disebut sebagai DPD-nya Inggris dan ada yang disebut dengan *House of Commons* (perwakilan seluruh rakyat) atau bisa disebut sebagai DPR-nya Inggris.<sup>20</sup> Sehingga bentuk perwakilan ini lumrah pada setiap negara yang menganut sistem perwakilan dua kamar (bikameral).

Restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD pascareformasi, digunakan untuk menampung aspirasi daerah-daerah yang terus berkembang untuk menciptakan suatu daerah yang semakin otonom. Untuk itulah mengapa kedudukan antara DPR dengan DPD dibuat seimbang dan sejajar. Mereka memiliki tugas yang berlainan, namun saling mendukung dan apabila mereka “bersatu” dan menjadi suatu lembaga baru yang akan memiliki kewenangan yang sama, yaitu sebagai anggota MPR.

Walaupun MPR merupakan lembaga negara yang terdiri dari gabungan dua lembaga negara, yaitu DPR dan DPD, namun kedudukannya tetap sederajat dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya. Karena itu Jimly pernah mengusulkan agar Ketua MPR dijawab secara *ex officio* oleh Ketua DPR dan Wakil Ketua MPR dijabat secara *ex officio* oleh Ketua DPD. Tujuannya adalah agar kedudukan dan peran

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 60

DPD yang sangat lemah dapat dibantu kewibawaannya dengan kedudukannya menjadi pimpinan MPR.<sup>21</sup>

Lembaga ini disebut sebagai lembaga perwakilan, karena sifatnya yang merupakan perwakilan dari masing-masing daerah, baik atas nama pribadi (DPD) maupun melalui partai politik (DPR). Perwakilan ini diamanatkan kepada beberapa orang yang dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah yang bersangkutan sebagai bentuk perpanjangan tangan dari lingkup masyarakat yang lebih kecil.

Seperti yang dinyatakan oleh Harold J. Laski bahwa, Badan atau Parlemen itu harus demikian besarnya, sehingga anggotanya betul-betul dapat selalu mengadakan hubungan dengan rakyat, dan demikian kecilnya, sehingga betul-betul masih dapat diadakan pertukaran pikiran maka, Badan perwakilan rakyat harus dapat memeluk tanggung jawab untuk satu program yang luas dan anggota- anggotanya harus mempunyai cukup waktu untuk mengadakan penyelidikan yang sedalam-dalamnya tentang program itu badan perwakilan itu tidak putus hubungannya dengan rakyat.<sup>22</sup>

Jimly Asshiddiqie menyampaikan juga bahwa, sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> *Ibid*

*representation in ideas.*<sup>23</sup> Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar inspirasi atau ide. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat.

## 2. Dewan Perwakilan Daerah

Sejalan dengan tuntutan demokrasi sebagai salah satu bentuk pemenuhan rasa keadilan terhadap masyarakat, khususnya untuk masyarakat yang di daerah, untuk memperluas sekaligus meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Pembentukan DPD ini dilakukan melalui perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945) pada bulan November 2001.

DPD pertama kali terbentuk di Indonesia adalah pada tanggal 1 Oktober 2004.<sup>24</sup> Dimana pada saat itu, sekitar 128 anggota DPD yang berasal dari 32 provinsi, yang merupakan DPD pertama Indonesia terpilih

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), diakses pada 8 Desember 2010

<sup>24</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diakses 9 Mei 2010

untuk dilantik dan diambil sumpahnya setelah terdapat perubahan terhadap amandemen UUD 1945 yang memunculkan lembaga ini.

Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata terjadi bahwa pengambilan keputusan seringkali dan bahkan bisa dikatakan selalu bersifat sentralistik pada masa lalu. Hal ini telah mengakibatkan terjadinya ketimpangan terhadap rasa ketidakadilan di daerah, dan diantaranya juga



memberikan indikasi berupa ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.

Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Dan diharapkan dengan digantinya utusan golongan dengan DPD ini, berbagai tantangan yang muncul dapat diatasi.

Sebagai sebuah lembaga negara baru, maka wajar apabila pada awal perjalanannya sempat terjadi beberapa hambatan yang dialami oleh para anggotanya dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Wewenang DPD dianggap masih sangat jauh dari memadai untuk menjadi “dua kamar yang terpisah pada suatu rumah” dalam sistem parlemen bikameral. Selain itu, karena lembaga ini berasal dari perorangan dan bukannya partai politik, maka dukungan politik yang diberikan kepada lembaga ini juga sangat kurang.

Keadaan ini apabila dibandingkan dengan DPR, sangat berbeda jauh berbeda yang bisa diibaratkan sebagai “senior” dari DPD, karena telah ada di Indonesia sejak tahun 1918 dengan istilah *volksraad*.<sup>25</sup> *Volksraad* yang diambil dari bahasa Belanda dan secara harafiah berarti “Dewan Rakyat”, adalah semacam dewan perwakilan rakyat Hindia Belanda. Dewan ini dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 oleh

---

<sup>25</sup> Bivitri Susanti, Herni Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, “*Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*”,  
<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpd>, diakses pada tanggal 21 Mei 2010

pemerintahan Hindia Belanda yang diprakarsai oleh Gubernur Jendral *J.P. van Limburg Stirum* bersama dengan Menteri Urusan Koloni Belanda saat itu *Thomas Bastiaan Pleyte*.<sup>26</sup> Pada awal berdirinya, Dewan ini hanya memiliki 38 anggota, 15 di antaranya adalah orang pribumi. Anggota lainnya adalah orang Belanda (Eropa) dan orang timur asing, seperti Tionghoa, Arab dan India. Dan seiring berjalannya waktu, ada akhir tahun 1920-an mayoritas anggotanya adalah kaum pribumi.

Awalnya, lembaga ini hanya memiliki kewenangan sebagai penasehat. Baru pada tahun 1927, *Volksraad* memiliki kewenangan ko-legislatif bersama Gubernur Jendral yang ditunjuk oleh Belanda. Karena Gubernur Jendral memiliki hak veto, maka kewenangan yang dimiliki *Volksraad* sangat terbatas. Selain itu, mekanisme keanggotaan *Volksraad* dipilih melalui pemilihan tidak langsung.

Pada tahun 1939, hanya 2.000 orang memiliki hak pilih. Dari 2.000 orang ini, sebagian besar adalah orang Belanda dan orang Eropa lainnya. Selama periode 1927 - 1941, *Volksraad* hanya pernah membuat enam Undang-Undang, dan dari jumlah ini, hanya tiga yang diterima oleh pemerintahan Hindia Belanda.

Saat ini DPR berisikan orang-orang yang berasal dari partai politik, karena itu dukungan politik tidak pernah berhenti terkucur untuk lembaga bernama DPR ini. Dan bila dikaji lebih jauh, terdapat ketimbangan dalam hal tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPD apabila dibandingkan

---

<sup>26</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Volksraad>, diakses 16 Oktober 2010

dengan yang diberikan kepada DPR. Ini bisa dilihat mengenai tugas dan wewenang DPD sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, antara lain:

- a. dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang tentang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan

sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Undang-Undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dan dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, anggota DPD ditunjang dengan adanya hak-hak tertentu seperti: hak bertanya, hak

menyampaikan usul dan pendapat, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokoler serta hak keuangan dan administratif. Anggota DPD tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan/ pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik masing-masing lembaga. Ketentuan tersebut tidak berlaku jika anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal mengenai pengumuman rahasia negara.

Ada beberapa bidang terkait yang menjadi kewenangan DPD, yaitu otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam serta sumberdaya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta mengenai pajak, pendidikan, dan agama.

Intinya DPD adalah suatu lembaga negara baru yang merupakan langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR yang keberadaanya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Apalagi keanggotaannya dilakukan dengan dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.

Sampai saat ini, bisa dikatakan bahwa tantangan yang dihadapi DPD masih saja tetap ada, walaupun telah berjalan selama 6 (enam) tahun. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua (*second chamber*) yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Dan saat ini permasalahan yang dikemukakan oleh DPD adalah masih kesulitan dalam melakukan tugas-tugasnya, karena masyarakat yang diwakili berada di daerah, sedangkan anggota DPD berkantor di Jakarta, selain dari persoalan mengenai kewenangan DPD yang dinilai sangat terbatas dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki.<sup>27</sup>

Namun, apabila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Gagasan tersebut terus bergulir, sampai pada masa pendirian Republik ini pun, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen nasional ikut dibahas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dikatakannya: "*Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-*

---

<sup>27</sup> Irman Gusman: "*Kewenangan Legislasi DPD akan lebih ditingkatkan*", <http://www.antarane.ws.com/wawancara/1287133574/irman-gusman-kewenangan-legislasi-dpd-akan-ditingkatkan>, diakses 16 Oktober 2010

*mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia”.*



### **BAB III**

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Perubahan**

Tahun 2004 merupakan tahun bersejarah bagi Indonesia. Karena, setelah sebelumnya lembaga Negara, DPD hanya ditemukan di dalam UUD pasca amandemen ke-empat di tahun 2002, akhirnya 2 (dua) tahun kemudian, lembaga ini ditemukan di dalam praktek pemerintahan Indonesia. Pada waktu itu 128 anggota DPD dari 32 Propinsi telah dipilih dalam Pemilu 2004 bersama dengan pemilihan anggota DPR.

DPD merupakan lembaga/ institusi politik baru yang lahir dari semangat baru ini setelah reformasi selain Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial serta Komisi Pemberantasan Korupsi. Sebagai lembaga baru DPD bukan merupakan perwakilan DPRD-DPRD di pusat, melainkan institusi yang berdiri sendiri dan dipilih secara tersendiri pula.

Keberadaan DPD dalam Parlemen sebagai institusi baru, yang sebelumnya lembaga ini diisi oleh Dewan Utusan Daerah (DUD) dan utusan golongan. Mekanisme pengisiannya berbeda, dimana untuk utusan golongan dan utusan daerah lebih mudah karena DUD dipilih oleh DPRD Propinsi dan utusan golongan diangkat.

Apabila melihat komposisi MPR saat ini, yang terdiri dari DPR dan DPD, maka pembagian kamar memang cenderung disebut sistem



bikameral, karena memang terdiri dari 2 (dua) kamar, yaitu kamar DPR dan kamar DPD. Anggota DPR adalah orang-orang yang berasal dari suara rakyat dalam pemilu, dengan inisiatif pencalonan dari partai peserta pemilu, sehingga bisa dikatakan DPR adalah lembaga perwakilan politik. Sedangkan DPD adalah hasil suara rakyat melalui pemilu dengan calon anggotanya adalah perseorangan, berasal dari provinsi masing-masing, sehingga bisa dikatakan sebagai lembaga perwakilan kedaerahan.<sup>28</sup> Namun secara teoritis kita tidak menganut sepenuhnya sistem dua kamar ini. Karena kewenangan DPR di satu sisi dan kewenangan DPD disisi lain tidak sama dengan senat dan Kongres dalam lembaga legislatif di Amerika Serikat.

Apabila ditelusuri lebih dalam, sebenarnya DPD bukanlah badan legislatif penuh, seperti halnya DPR. Hal ini disebabkan karena DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan Undang-Undang di bidang tertentu saja yang secara *enumerative* (satu-persatu) disebutkan di dalam UUD 1945. Pengaturan mengenai DPD ini di dalam konstitusi terdapat di dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD 1945. Berikut ulasan singkat pasal demi pasal mengenai DPD:

1. Pasal 22 C ayat (1), yang menyebutkan: *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*

Pasal ini muncul pada perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Sesuai namanya, DPD mewakili rakyat yang memilihnya

---

<sup>28</sup> *Optimalisasi DPR dan DPD, Fungsi Legislasi dan Dana Aspirasi*, <http://politik.kompasiana.com/2010/09/14/optimalisasi-dpr-dan-dpd-fungsi-legislasi-dan-dana-aspirasi-tajuk-ide-%E2%80%93-25-trilogi-13/>, diakses 17 Oktober 2010

berdasarkan daerah provinsi pemilihannya secara langsung. Ini tidak jauh berbeda dengan anggota senat (Senator) di Amerika yang mewakili negara bagian. Konsekuensi dari kebijakan ini adalah hanya penduduk berdomisili atau bahkan hanya penduduk asli yang dapat menjadi calon anggota DPD, bukan *resident* apalagi pendatang. Padahal mereka harus menanggung suara di daerah tersebut dan tentunya bila dia seorang pendatang, akan sulit mendapatkan hal tersebut, mengingat watak demokrasi masyarakat Indonesia yang masih menekankan pada orang yang dikenal (populer), bukan pada kemampuan dan kualitas seorang calon.

Ini berbeda jauh dengan sistem pemilihan Utusan Daerah pada masa Orde Baru, dimana yang berhak memilih anggota Utusan daerah adalah DPRD Provinsi. Pemilihan seperti ini tentu sangat tidak demokratis dan cenderung rentan terhadap penyelewengan,

2. Pasal 22 C ayat (2), menyebutkan: *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*

Ketentuan ini sangat jelas menunjukkan pendekatan politik, bukan pendekatan hukum. Ini bisa dilihat dari pembatasan jumlah anggota DPD yang tidak boleh lebih dari seperti anggota DPR. Secara tidak langsung, ini merupakan bentuk pengkerdilan DPD sejak awal. Bagaimana pun nantinya, jika anggota DPD bertambah akibat bertambahnya provinsi,

namun jumlahnya ditetapkan tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR. Jika dibandingkan dengan UUD Amerika, maka dapat terlihat bahwa mereka tidak menekannya kepada pendekatan politik. Mereka lebih memperhatikan kepadatan penduduk rata-rata, dapat ditetapkan anggota DPD dari setiap provinsi tiga sampai lima orang, tanpa harus memperhatikan pertimbangan sepertiga jumlah anggota DPR.

3. Pasal 22 C ayat (3), menyebutkan: *Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*

Bila dikaji lebih jauh, rasanya ketentuan ini bisa dibilang percuma. Karena pada dasarnya DPD pasti sering bersidang mengingat tugas dan kewenangannya yang mengharuskannya bersidang dalam hal perancangan peraturan perundang-undangan. Apabila ditetapkan seperti itu, bisa saja nantinya DPD hanya bersidang sekali dalam setahun, itupun hanya pada saat Presiden menyampaikan laporan tahunannya.

4. Pasal 22 C ayat (4), menyebutkan: *Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.*

Jika ditelaah dalam penggunaan bahasa, maka sebenarnya kata yang lebih tepat dipakai adalah kedudukan dan susunan. Alasannya adalah karena kedudukan merupakan inti norma yang memberikan status hukum atau tempat suatu subjek dalam lalu lintas hukum. Sedangkan susunan lebih menekankan pada norma yang dipakai untuk mengisi kedudukan. Singkatnya dari kedudukan baru lahir susunan.

Kedudukan DPD ini secara tersirat telah ada di dalam UUD 1945, yaitu sebagai salah satu badan pembuat Undang-Undang (badan legislatif) tingkat pusat, walaupun tidak sepenuhnya legislatif, seperti yang dimiliki oleh DPR.

5. Pasal 22 D ayat (1), menyebutkan: *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang, namun dapat mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR. Otomatis DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan Undang-Undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1): *DPR menggunakan kekuasaan membentuk Undang-Undang.* Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk Undang-Undang, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan rancangan Undang-Undang. Pangkal kekeliruannya terdapat di dalam Pasal 20 ayat (1) yang dibuat sebelum ada DPD (Perubahan Pertama, di tahun 1999). Seharusnya Pasal 20 ayat (1) ini dilakukan peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, apalagi bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Yang terjadi justru *amputasi* terhadap DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila

dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan. Kemudian bila dikaitkan dengan sistem dua kamar, maka wewenang tersebut harusnya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan masing-masing badan.

6. Pasal 22 D ayat (2), yang menyatakan bahwa: *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, seperti perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.*

Berdasarkan ketentuan ini, semakin diperjelas bahwa DPD bukanlah sepenuhnya lembaga legislatif. Frasa DPD ikut membahas secara hukum, berarti hanya DPR yang memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang, sehingga bisa dikatakan bahwa inisiatif untuk membentuk Undang-Undang tidak ada pada DPD.

Selanjutnya frasa hanya memberi pertimbangan juga seakan-akan melemahkan keberadaan DPD. Karena secara akal sehat, maka yang namanya pertimbangan itu tidak bersifat absolut. Sehingga nantinya pertimbangan DPD tersebut belum tentu akan dipergunakan oleh DPR dalam pembentukan suatu rancangan Undang-Undang. Dan apabila suatu

rancangan Undang-Undang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka DPD tidak memiliki hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang tersebut. Sangat berbeda dengan *House of Lords* di Inggris yang lembaga negaranya seperti DPD diberi hak untuk menolak, bahkan hak untuk melakukan perubahan-perubahan

7. Pasal 22 D ayat (3), yang menyebutkan: *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

Kembali kata-kata dapat yang berarti imperatif ditemukan di dalam ketentuan ini. Padahal dalam hal pengawasan suatu badan/ lembaga tidak boleh bersifat imperatif. Ini menunjukkan bahwa suatu konstitusi ternyata mengandung kaidah persuasif.

Kelemahan lain adalah mengenai tindak lanjut dari hasil pengawasan DPD yang harus disampaikan kepada DPR dan kemudian DPR seoranglah nantinya yang akan menentukan apakah hasil pengawasan tersebut digunakan atau tidak.

8. Pasal 22 D Ayat (4), yang menyatakan bahwa: *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang*

Sebenarnya ketentuan ini penting untuk disebutkan di dalam konstitusi sebagai bagian terakhir mengenai DPD, hanya saja bahasa yang digunakan tidak efektif dan terkesan sangat berbelit-belit. Alangkah baiknya apabila kalimat yang dipakai cukup: syarat-syarat dan tata cara memberhentikan anggota DPD diatur dalam Undang-Undang.

#### **B. Hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi**

Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada Pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan bahwa: *MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang*. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Selanjutnya, dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI. Namun fungsi legislasi yang dilakukan DPD sangat berbeda jauh dibandingkan dengan DPR yang

mencakup semua. Sedangkan legislasi yang dimiliki oleh DPD substansinya hanya melingkupi kepentingan daerah/ provinsi yang diwakilikinya.

Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menyebutkan setidaknya ada 4 (empat) fungsi DPD, yaitu:

- a. pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut dalam pembahasan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
- d. pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Kewenangan yang dimiliki DPD saat ini lebih banyak dibandingkan dengan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22



Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk). UU ini hanya menyebutkan dua fungsi DPD, yaitu pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, serta fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Sampai saat ini, di bidang legislasi parlemen Indonesia, dinyatakan menghasilkan produk hukum yang tidak produktif. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya Undang-Undang tidak berumur panjang, tidak memperhatikan kepentingan umum, tidak memiliki keterkaitan dengan hukum dan akhirnya berujung dengan pengajuan uji materil ke Mahkamah Konstitusi, perubahan atau bahkan pencabutan Undang-Undang.<sup>29</sup>

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara sempit dapat diartikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan. Dalam arti luas, Prolegnas mencakup program pembinaan hukum, pengembangan yurisprudensi, dan pembinaan program perjanjian (termasuk ratifikasi perjanjian internasional).

Idealnya, penyusunan Prolegnas memerlukan pendekatan dan proses yang lebih sesuai dengan kondisi dan tuntutan masyarakat. Untuk itu, diperlukan adanya banyak pendekatan di berbagai aspek. Berbagai permasalahan kebangsaan yang dihadapi selama ini oleh Indonesia baik secara internal maupun secara eksternal hendaknya juga merupakan bahan pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas tahun berjalan.

---

<sup>29</sup> Didiek Yulianto, DPD Harus Ubah Strategi Hubungan DPR, Perkuat Pengawasan, [www.bertiabaru.com](http://www.bertiabaru.com), 5 September 2009, diakses 8 Desember 2010

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa penyusunan Prolegnas dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Walaupun demikian, Undang-Undang tersebut tetap memberikan peranan kepada Dewan Perwakilan Daerah, yakni lembaga perwakilan daerah ini berhak mengajukan usul sebagai bahan penyusunan Prolegnas sesuai ruang lingkup tugas dan wewenangnya.

Pengajuan tersebut disampaikan kepada DPR melalui alat kelengkapannya, yaitu Badan Legislasi (Baleg) DPR untuk kemudian menjadi bagian dari bahan pembahasan penyusunan Prolegnas oleh DPR dan Pemerintah. Dalam kewenangan pengajuan, sebenarnya Prolegnas tidak semata-mata merupakan daftar keinginan penyusunan RUU namun seharusnya menyentuh juga semangat pembangunan hukum secara holistik. Karena untuk melakukan pembangunan hukum yang hendak diciptakan harus menyentuh pula kepentingan daerah di tingkat nasional. Oleh sebab itu pengelolaan hukum di tingkat pusat harus juga melihat kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di daerah. Di sinilah peran DPD sangat dibutuhkan dalam legislasi suatu Undang-Undang.

Berkenaan dengan hal tersebut, diperlukan langkah-langkah strategis diantara lembaga-lembaga pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) dengan melibatkan DPD, agar terjadi kesinambungan antara sistem ketatanegaraan dengan pembangunan bidang hukum. Dan dengan

adanya DPD diharapkan dapat melingkupi proses legislasi yang selama ini ada.

Namun berdasarkan kenyataan yang ada, bisa dikatakan bahwa proses legislasi yang dilakukan oleh anggota parlemen, khususnya DPR dirasakan sangat tidak efisien. Untuk itulah kemudian muncul lembaga yang bernama DPD yang diharapkan mampu menyelesaikan kebuntuan-kebuntuan yang ada tersebut dengan turut membahas rancangan Undang-Undang yang menyangkut tugas pokoknya dan tentu akan sangat membantu proses legislasi sejumlah RUU apabila dilakukan melalui koridor yang jelas.

Sebagai perwakilan rakyat yang berasal dari provinsi, maka kanalisasi aspirasi rakyat pun sudah merupakan tugas pokok DPD, maka restrukturisasi penampungan, penyaluran dan pemrosesan aspirasi, sudah bisa dijalankan DPD dengan lebih intens, di samping infrastruktur demokratisasi, seperti Partai politik, Ormas, LSM, dan Organisasi kerakyatan dan kemasyarakatan yang bersifat fungsional; seperti buruh, petani dan nelayan, seniman, budayawan, cendikiawan, perguruan tinggi, bahkan pilar ke-empat demokrasi Pers (*plus Professional & Citizen Journalism via Internet*).

Jadi kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam wadah Negara Kesatuan RI. Keberadaan lembaga ini antara lain bertujuan untuk meningkatkan atau menambah akses kelembagaan bagi penyampaian dan perjuangan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan ditingkat nasional. Di samping itu juga mendorong lebih cepat

berlangsungnya pembangunan dan terwujudnya kemajuan daerah-daerah. Terakhir keberadaan DPD untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai Negara Kesatuan RI. Kita sama sekali tidak menginginkan bahwa DPD ini ada semata-mata hanya bicara kepentingan daerahnya, tapi pada saat berada di Lembaga MPR, maka yang dibicarakan disamping kepentingan daerah, dia juga harus mempunyai wawasan Negara Kesatuan RI, sikap pemersatu ini yang harus diutamakan.

Meskipun secara teori Ketatanegaraan DPD seakan-akan diberlakukan sebagai “lembaga pertimbangan” DPR, tetapi jika amanat konstitusi dijalankan sudah memberikan gambaran bagaimana fungsi dan peran positifnya dalam kehidupan kenegaraan di Republik Indonesia. Namun walaupun usianya baru beberapa tahun saja, namun sebaiknya jangan sampai lembaga tinggi negara yang baru ini menjadi problem ketatanegaraan baru.

Di sisi lain pasca amandemen ketiga UUD 1945, seakan-akan terjadi pergeseran bentuk negara dari negara kesatuan ke negara federal. Kalau kita perhatikan BAB VIIA ketentuan Pasal 22D UUD 1945 tentang DPD ayat (1) mengatakan “*DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah*”. Pasal ini mengatur kewenangan DPD dalam mengantisipasi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.

Padahal dalam negara kesatuan, pemerintah pusat sepenuhnya mengatur masalah hubungan pusat dan daerah, sebab hal ini merupakan kekuasaan dan wewenang pemerintah pusat. Kedaulatan yang terdapat di dalam negara kesatuan tidak dapat di bagi-bagi. Kalaupun ada otonomi daerah, sebagian kedaulatan itu hanya didistribusikan kepada daerah, tapi bukan diberikan secara utuh. Kedaulatan tetap berada pada pemerintah pusat sebagai penyelenggara kekuasaan negara.

Eksistensi DPD jelas mencerminkan bentuk negara '*federal semu*'. Menurut ajaran CF Strong, salah satu ciri pokok bentuk negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara negara federal dan negara-negara bagian.<sup>30</sup> Meskipun Amendemen ke tiga UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi ketentuan yang diatur dalam Pasal 22D jelas mengindikasikan bidang-bidang kekuasaan yang menjadi kewenangan DPD.

Jika kita melihat posisi tawar DPD RI terhadap perumusan UU bersama DPR RI, DPD RI memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU kepada DPR RI sesuai dengan lingkup kerja DPD RI.

Di sini kelihatan dengan jelas bahwa semua masalah yang berhubungan atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pemerintah pusat perlu terlebih dahulu mendapatkan persetujuan atau pertimbangan dari DPD. Jika DPD tidak setuju, maka sebuah rancangan Undang-Undang yang

---

<sup>30</sup> Bivitri Susanti, Herni Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, Sejarah Dewan Perwakilan Daerah, tulisan ini sebagian disadur dari buku yang dibuat oleh Tim Peneliti PSHK, *Semua Harus Terwakili*, [www.pshk.or.id](http://www.pshk.or.id), diakses pada 8 Desember 2010

mengatur masalah hubungan pusat dan daerah tidak bisa menjadi Undang-Undang. Bahkan RUU APBN pun tidak cukup dibahas oleh DPR dan pemerintah pusat, melainkan harus melibatkan DPD dalam pembahasannya sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 23 ayat 2 UUD 1945.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru merupakan lembaga yang konstitusional. Maksudnya adalah lembaga ini terdapat dan diatur di dalam konstitusi Indonesia setelah amandemen Ketiga, tepatnya di dalam Pasal 22C dan 22D.

Berdasarkan hasil amandemen (perubahan) keempat UUD 1945 ini, terdapat beberapa perubahan mendasar yang berkenaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Apabila sebelumnya MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah utusan golongan, maka saat ini MPR menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara yang lainnya dan komposisi MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 (1) UUD NKRI 1945.

Keberadaan DPD dalam Parlemen sebagai institusi baru, yang sebelumnya diisi oleh Dewan Utusan Daerah (DUD) dan utusan golongan merupakan suatu langkah demokrasi yang patut diacungi jempol. Betapa tidak, selama ini dalam hal mekanisme pengisiannya, DUD dilakukan dengan sangat tidak demokratis yang menunjukkan bagaimana kesewenangan dari pemerintah pada masa itu.

Untuk diketahui, untuk dapat menjadi jadi anggota DUD, DPRD Provinsi melakukan penunjukan. Sedangkan untuk utusan golongan diangkat langsung. Ini tentu saja menyebabkan hanya orang-orang yang tertentu saja dan dekat dengan penguasa saja yang dapat menduduki posisi tersebut.

Perubahan ini menjadikan sistem badan perwakilan di Indonesia berubah dari sistem yang sebelumnya adalah monokameral menjadi sistem bikameral. Namun perlu ditekankan, bahwa sistem bikameral yang diselenggarakan di Indonesia berbeda dengan sistem bikameral negara-negara lain.<sup>31</sup>

Dalam hal ini perlu kita ketahui bahwa apa yang dikenal dengan sistem bikameral di berbagai negara di dunia adalah sistem dua kamar yang kuat (*strong bicameralisme*). Sehingga kedua kamar (lembaga parlemen) dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu terhadap yang lain, bahkan untuk menguatkannya, DPD ditambahkan dengan hak veto.

Sedangkan di Indonesia, sistem bikameral yang dianut cenderung lebih kepada sistem dua kamar yang lemah (*weak bicameralism*). Padahal untuk konteks Indonesia yang dewasa ini semakin menunjukkan otonomi daerah yang cenderung semakin federalistik, harusnya struktur parlemen yang dianut adalah yang bersifat sistem dua kamar yang kuat (*strong bicameralism*).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sulardi, "Aspek Hukum Sistem Bikameral di Indonesia", Surya, 9 Oktober 2002.

<sup>32</sup> Imawan Wahyudi, "Pemilu 2004 Akan Relatif Damai", Suara Muhammadiyah, Februari 2004.

Berdasarkan UUD 1945 yang diamandemen disebutkan bahwa DPD menjalankan fungsi-fungsi: legislasi, pertimbangan dan pengawasan. DPD dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR. Bidang-bidang yang memungkinkan DPD mengajukan RUU atau ikut membahas RUU adalah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam fungsi pertimbangan, DPD memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK. Disamping itu DPD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU dalam bidang-bidang dimana DPD dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan.

Pengawasan secara tidak langsung DPD dapat terjadi dengan menerima laporan BPK. Hasil-hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dari rumusan UUD'45 tersebut, kita dapat mengetahui bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan Daerah mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.

Oleh karena itu, DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau bisa juga disebut bikameral sederhana atau lunak (*soft*



*bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, DPR, DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unikameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada di tangan DPR, tetapi disampingnya ada DPD yang juga mempunyai tugas sebagai “*partner in legislation*”. Di samping itu, MPR sendiri tetap dianggap penting karena mempunyai kewenangan-kewenangan yang berdiri sendiri, terlepas dari pengertian lembaga DPR dan DPD.<sup>33</sup>

Dalam menjalankan fungsinya, DPD memiliki kerja sama atau hubungan dengan lembaga negara lainnya, dimana bukan hanya dengan MPR dan DPR saja, namun juga dengan BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945. DPD Sedangkan hubungan antara DPD dengan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD 45 serta dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di samping itu juga ada hubungan antara DPD dengan Mahkamah Agung, Pemerintah Daerah serta DPRD Provinsi maupun Kabupaten/ Kota bahkan dengan Masyarakat Daerah non- Partai.

Selanjutnya berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, jumlah anggota DPD dari setiap Propinsi sebanyak 4 (empat) orang, yang dipilih dari calon-calon perorangan dengan persyaratan yang cukup berat dan pemilihnya mengikuti sistem distrik berwakil banyak.

---

<sup>33</sup> Jimly Assididie, “Hubungan Kerja antara DPD dengan Lembaga Negara Lainnya”, Makalah disampaikan pada “Focus Group Discussion”, yang diselenggarakan atas kerja sama Setjen MPR RI dengan UNDP-UNIBRAW di Universitas Brawijaya Malang, 26 Maret 2003

Artinya prosedur dan proses seleksi keanggotaan DPD akan lebih ketat dan berat dibanding seleksi anggota DPR, setiap anggota DPD memiliki konstituen yang jelas dan jumlahnya banyak, sehingga legitimasi politiknya kuat.

Tetapi di sisi lain UUD 1945 sampai saat ini hanya mengatur kewenangan DPD yang lemah, bahkan sama sekali tidak mengatur hak-hak anggota DPD. Bagaimana wakil yang dipilih melalui sistem distrik tidak ada diatur, kemudian juga mengenai mengandaikan otonomi anggota tinggi, tanpa ada uraian tentang hak anggota.

Sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, di dalam pasal 40:” *menyebutkan bahwa kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara*’. Jadi pada dasarnya kedudukan dari DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam wadah Negara Kesatuan RI.

### **C. Tinjauan umum tentang hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah**

Dengan merefleksikan posisi DPD RI saat ini, maka lembaga perwakilan baru yang diperkenalkan UUD 1945 hasil perubahan ini adalah sebuah format kompromi yang hampir-hampir tercerabut dari akar paradigma teoritiknya. Karenanya, pada dasarnya lembaga perwakilan kita ini tidak bisa

disebut menganut sistem bikameral sama sekali, baik itu dalam pengertian *weak bicameralism* apalagi *strong bicameralism*.

Bikameralisme, jika ditelisik lebih jauh akan merujuk pada definisi *weak bicameralism* yang dirumuskan oleh Arend Lijphart. Namun dalam konteks dengan tetap mengandaikan bahwa sejak awal kedua kamar perwakilan itu terlepas dari perbedaan wewenang konstitusional yang dimilikinya dan tentu saja mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan serta bergabung dalam suatu *joint session* (sidang bersama) dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Dan inilah sebetulnya permasalahan utama yang mengidap DPD.

Pada awal pembentukannya, DPD dirancang agar daerah tidak hanya terwakili oleh lembaga yang mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat saja, tetapi lebih dari itu, DPD diharapkan nantinya dapat meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Peran politik yang melekat pada tubuh DPD sebaiknya lebih diorientasikan untuk melibatkan suara-suara dan kepentingan-kepentingan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara. Karenanya, keberadaan DPD saat ini harus diposisikan sebagai lembaga yang dapat berperan sebagaimana rancangan ideal pada awalnya. Namun yang terlihat pada prakteknya saat ini, maka yang terjadi adalah tumpulnya fungsi dan wewenang DPD yang bisa juga disebut sebagai sebuah realitas politik yang terjadi di dalam tubuh parlemen sendiri.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai beberapa kewenangan sebagai berikut:

(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- otonomi daerah,
- hubungan pusat dan daerah,
- pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
- pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
- yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD):

a. ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan

- otonomi daerah,
- hubungan pusat dan daerah;
- pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
- perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta

b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas:

- rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara,
- rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak,
- rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pendidikan,
- dan

- rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas:
- a. Pelaksanaan UU mengenai:
    - otonomi daerah,
    - pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,
    - hubungan pusat dan daerah,
    - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
    - pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
    - pajak,
    - pendidikan, dan
    - agama, serta
  - b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *'co-legislator'* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR.

Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan

untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Dalam Pasal 22C diatur bahwa:

- (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
- (3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang.
- (5) Bagi para anggota DPD, kewenangan-kewenangan yang dirumuskan di atas tentu kurang memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah, muncul aspirasi untuk mengadakan :
  - (i) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya
  - (ii) Perubahan UU tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktik. Namun demikian, ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil meyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peran dengan DPD dalam setiap pembentukan Undang-Undang. Oleh karena itu, di masa yang akan datang, meskipun memang disadari perlunya dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945, tetapi inisiatif untuk itu sebaiknya tidak datang dari kalangan DPD,

melainkan haruslah datang dari partai-partai politik yang duduk di DPR.

Dari segi etika, sebenarnya tidak sangat etis apabila inisiatif tersebut datang dari DPD, karena para calon anggota DPD sendiri sebelum terpilih menjadi anggota DPD sudah mengetahui persis bahwa yang harus dilakukan oleh DPD adalah sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD NKRI 1945 yang sekarang. Mengapa mau menjadi anggota DPD jika sejak sebelumnya sudah mengetahui bahwa kedudukan dan peranan DPD itu memang tidak sekuat yang diharapkan? Tentu ini menjadi persoalan yang akan berlarut-larut, karena apabila telah terpilih, baru kemudian mereka mempersoalkan kedudukan DPD yang lemah, akan mudah nampak dari luar bahwa para anggota DPD hanya berusaha memperbesar kekuasaan sendiri, bukan berpikir tentang nasib rakyat di daerah-daerah.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat atau menempatkan diri sebagai lembaga yang penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang. Contohnya saja dengan memberikan dukungan kepada wacana Perubahan Kelima UUD 1945 yang datang dari partai-partai politik yang berkuasa. Selanjutnya tentu saja dengan meningkatkan kinerja dengan '*high profile*' di segala bidang di mata public, karena saat ini, itu yang kurang saat ini. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah menekankan kepada setiap anggota DPD, agar sebaiknya mengalihkan sasaran kritik, bukan kepada DPR yang merasa disaingi oleh DPD, tetapi justru aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai

dengan kewenangannya. DPR harus diperlakukan sebagai partner, bukan saingan. DPD jika merasa sangat tidak nyaman dengan keadaan saat ini, bisa juga melakukan perjuangan melalui Undang-Undang susduk agar pimpinan MPR yang dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. Misalnya, Ketua DPR adalah Ketua MPR, sedangkan Ketua DPD sebagai Wakil Ketua MPR. Walaupun akhirnya kesan yang muncul bisa saja memperbesar kekuasaan datang dari kalangan DPD sendiri. Dan yang terakhir adalah dengan berdiskusi dengan DPR, sehingga kinerja DPD dapat berjalan lebih efektif dan dirasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945.

Namun penulis sendiri berpendapat, alangkah hal tersebut dilaksanakan berbarengan. DPD dapat menuntut "haknya" agar setara dengan DPR, sekaligus dengan melaksanakan kewajibannya seperti mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta ikut dalam melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.



### Cara Mengajukan RUU ke DPR

1. RUU diajukan kepada DPR, DPR yang akan mengundang DPD;
2. Dilakukan sebelum DPR membahas dengan pemerintah. Ini berarti sebelum Pembahasan Tingkat I atau sama dengan pengusulan dari pemerintah atau proses usul inisiatif DPR. RUU usul DPD dipersamakan dengan RUU usul inisiatif DPR.
3. DPD menyampaikan Draft RUU, DPR akan membahasnya bersama DPD. Setelah itu, DPR akan membahasnya bersama pemerintah, DPD tidak lagi diikutsertakan.

Sedangkan setelah itu dilakukan penyusunan Draft RUU dan Naskah Akademik dengan cara:

1. Melakukan riset untuk mengetahui persis pentingnya suatu RUU dan apa yang harus diatur di dalamnya
2. Laporan riset disusun dalam sebuah naskah akademik, sehingga ada argumentasi yang jelas. Dari segi praktis, akan mempermudah pembuatan "Daftar Inventarisasi Masalah" (DIM) untuk pembahasan di DPR.
3. Menyusun draft RUU: penyusunan kata-kata hukum, pengelompokan isu, penyesuaian dengan tata cara pembentukan UU (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), penyesuaian dengan peraturan-peraturan lainnya

Sedangkan wewenang untuk membahas RUU, DPD akan diikutsertakan oleh DPR untuk membahas bila DPR atau Pemerintah mengajukan RUU yang berkaitan dengan wilayah kerja DPD, yaitu dalam hal

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD akan diundang oleh DPR untuk membahas pada awal Pembahasan Tingkat I dengan pemerintah pada saat penyampaian pendapat dari masing-masing lembaga (Pasal 43 ayat (2) dan (3) UU Susduk). DPD hanya berkesempatan menyampaikan pandangannya secara resmi di tahap ini. Selanjutnya, pandangan DPD akan dijadikan pertimbangan bagi DPR dan pemerintah dalam membahas RUU, tapi DPD tidak lagi diikutsertakan.

Sebagaimana disebutkan di atas, DPD juga turut serta dalam memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah, karena nantinya pertimbangan tersebut akan menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang juga disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

#### **Teknis Melakukan Pembahasan**

1. DPD akan diminta membuat "Pemandangan Umum DPD" sebagaimana halnya pandangan umum fraksi-fraksi di DPR dan pemerintah.

2. Pemandangan Umum menyoroti beberapa isu penting saja (tidak pasal per pasal seperti DIM).

Sedangkan dalam melakukan fungsinya untuk melakukan pertimbangan, maka DPD harus melalui prosedur sebagai berikut:

1. Pada saat DPR membahas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, DPD memberi pertimbangan kepada DPR, baik diminta ataupun tidak.
2. Pertimbangan diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan pemerintah (sebelum pembahasan tingkat I)
3. Pertimbangan DPD dianggap sebagai nasehat kepada DPR dari perspektif daerah. Untuk menjamin agar pertimbangan ini benar-benar dipertimbangkan, perlu disampaikan dalam bentuk tertulis sesuai Pasal 44 ayat (2) UU Susduk.

Sedangkan teknis dalam memberi pertimbangan adalah sebagai berikut:

1. DPD akan diminta membuat pertimbangan tertulis
2. Pertimbangan ini perlu disepakati secara internal di DPD
3. DPD perlu meminta DPR untuk melakukan penjelasan tertulis mengenai diterima atau ditolaknya pertimbangan tersebut.
4. Perlu ada kerangka waktu yang jelas untuk memberi pertimbangan.
5. Kesemuanya perlu dilakukan di rapat yang terbuka
6. DPD perlu juga menyediakan prosedur untuk membahasnya dengan stakeholders RUU dan konstituennya masing-masing.

7. Apabila ada lembaga tersendiri yang menangani riset/penyusunan RUU, lembaga ini dapat membantu anggota DPD menelaah beberapa isu penting

Sedangkan dalam hal pengawasan, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Pengawasan yang dimaksud adalah merupakan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang. Hasil pengawasan ini selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

DPD nantinya juga berhak untuk mendapatkan hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan APBN.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkannya yaitu:

1. Kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah sudah tepat, posisi DPD tidak sejajar dengan DPR, yang sekarang lebih rendah. Disamping itu sebagai lembaga negara mempunyai fungsi yang sangat lemah, hanya sebagai pelengkap bagi lembaga legislatif, dimana hanya sebagai lembaga “konsultatif, dan pertimbangan” saja, tidak mempunyai kewenangan memutus. Serta disamping itu DPD dibatasi pada persoalan-persoalan berkaitan dengan otonomi daerah. Di samping itu juga mendorong lebih cepat berlangsungnya pembangunan dan terwujudnya kemajuan daerah-daerah. Terakhir keberadaan DPD untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai Negara Kesatuan RI.
2. Hak konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi dalam sistem ketatanegaraan RI. Sedangkan legislasi yang dimiliki oleh DPD substansinya hanya melingkupi kepentingan daerah/ provinsi yang diwakilinya. jika masalah yang berhubungan atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pemerintah pusat perlu terlebih dahulu mendapatkan persetujuan atau pertimbangan

dari DPD. Jika DPD tidak setuju, maka sebuah rancangan Undang-Undang yang mengatur masalah hubungan pusat dan daerah tidak bisa menjadi Undang-Undang. Bahkan RUU APBN pun tidak cukup dibahas oleh DPR dan pemerintah pusat, melainkan harus melibatkan DPD dalam pembahasannya sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 23 ayat 2 UUD 1945. Meskipun Amandemen ke-3 UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi ketentuan yang diatur dalam Pasal 22D jelas mengindikasikan bidang-bidang kekuasaan yang menjadi kewenangan DPD. Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru merupakan lembaga yang konstitusional.

3. Implementasi hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah apabila dihubungkan dengan kedudukannya sebagai representasi daerah, penulis merasa hal ini kurang maksimal, karena harusnya DPD sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah berada di daerah. Namun yang terjadi adalah DPD lebih sering berada di Jakarta dibandingkan melihat apa yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah yang diwakilinya. Namun jika dibandingkan periode sebelumnya, implementasi hak konstitusional yang dilakukan oleh DPD periode saat ini sudah lebih baik.

## B. Saran

1. Posisi DPD harus lebih diperkuat sehingga dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya sehingga dapat lebih maksimal, bukan hanya sekedar lembaga “pelengkap” dari lembaga legislatif. DPD seharusnya tidak hanya memberi pertimbangan ataupun usulan kepada DPR.
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah sendiri tentunya harus lebih aktif dalam perumusan suatu Undang-Undang, apalagi yang berkaitan dengan daerah. Karena yang terlihat adalah DPD tenggelam dibalik “hiruk pikuk” DPR dalam pembahasan suatu Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah
3. DPD harusnya lebih sering untuk berada di daerah asal pemilihannya ketimbang di Jakarta, karena mereka adalah sebagai wakil daerah yang tidak boleh putus hubungannya dengan rakyat langsung.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### **Makalah**

Jimly Assiddiqie, "*Hubungan Kerja antara DPD dengan Lembaga Negara Lainnya*", Makalah disampaikan pada "Focus Group Discussion, yang diselenggarakan atas kerja sama Setjen MPR RI dengan UNDP-UNIBRAW di Unibraw Malang, 26 Maret 2003

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tentang "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan" Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

### **Website**

Taufiq Nugroho, *Amandemen UUD 1945 dan perubahan ketatanegaraan Indonesia*, <http://taufiqnugroho.blogspot.com/2009/02/amandemen-uud-1945-dan-perubahan.html>, 25 Februari 2009

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diakses tanggal 1 Mei 2010

<http://js.unikom.ac.id/kualitatif/analisis.html>, diakses tanggal 9 Mei 2010

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpd>, diakses tanggal 21 Mei 2010



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta
- Bivitri Susanti, Herni Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Nursal Adman, 2004, *Sebuah pendekatan baru kampanye pemilihan DPR, DPD, Presiden*, Jakarta, Gramedia
- \_\_\_\_\_, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta, Raja Grafindo
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajagrafindo Persada
- Sugeng Istanto, F, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta, CV. Ganda
- K Wantjik Saleh, 1976, *Kehakiman dan Peradilan*, Jakarta, Ghalia Indonesia

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana dihapus diganti dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

## DAFTAR SINGKATAN

- DPD : Dewan Perwakilan Daerah  
DPR : Dewan Perwakilan Rakyat  
MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat  
UU : Undang-undang  
UUD : Undang-undang Dasar



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta
- Bivitri Susanti, Henni Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Nursal Adman, 2004, *Sebuah pendekatan baru kampanye pemilihan DPR, DPD, Presiden*, Jakarta, Gramedia
- \_\_\_\_\_, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta, Raja Grafindo
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajagrafindo Persada
- Sugeng Istanto, F, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta, CV. Ganda
- K Wantjik Saleh, 1976, *Kehakiman dan Peradilan*, Jakarta, Ghalia Indonesia

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana dihapus diganti dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### **Makalah**

Jimly Assiddiqie, "Hubungan Kerja antara DPD dengan Lembaga Negara Lainnya", Makalah disampaikan pada "Focus Group Discussion, yang diselenggarakan atas kerja sama Setjen MPR RI dengan UNDP-UNIBRAW di Unibraw Malang, 26 Maret 2003

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tentang "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan" Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

### **Website**

Taufiq Nugroho, *Amandemen UUD 1945 dan perubahan ketatanegaraan Indonesia*, <http://taufiqnugroho.blogspot.com/2009/02/amandemen-uud-1945-dan-perubahan.html>, 25 Februari 2009

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diakses tanggal 1 Mei 2010

<http://js.unikom.ac.id/kualitatif/analisis.html>, diakses tanggal 9 Mei 2010

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpd>, diakses tanggal 21 Mei 2010