

BAB II

KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

A. Pengertian, Sejarah, dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

1. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.¹ Yang mana lahir dari badan legislatif atau legislature (membuat undang-undang). Nama lain yang sering di pakai ialah Assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s reprensentative body* atau dewan perwakilan rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara *authentik* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.² Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah.³

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, didalam buku *pokok-pokok hukum ketatanegaraan*. Dewan Perwakilan Daerah adalah Lembaga

¹ Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 133.

² Budiarmo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), h. 315.

³ Kaka Alvian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara* (Jogjakarta: Saufa, 2014), h. 107.

negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.⁴

Sedangkan menurut Ni'matul Huda didalam buku *hukum tata negara Indonesia*. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁵

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwasanya sesuai dengan ketentuan pasal 22D UUD 1945 perubahan, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁶

Berdasarkan pernyataan diatas bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah yaitu merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen adalah utusan daerah dan utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil/utusan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat Negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karena itu, kedua hal

⁴ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan*, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2014), h. 107.

⁵ Ni'matu Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), h. 181.

⁶ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Kanisius, 2013), h. 104.

tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah.⁷

2. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah

Sejarah Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada tanggal 1 oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis social yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional representation*).⁸

Akan tetapi, Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari menandai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelambagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.

Keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat diacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Gagasan tersebut pernah dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh badan penyidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).

Gagasan-gagasan tentang pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomondasikan dalam konstitusi pertama Indonesia, yaitu UUD 1945, dengan konsep utusan daerah di dalam MPR, yang bersandingan dengan utusan Golongan dan anggota DPR. Hal tersebut diatur dalam pasal 2 UUD 45, yang menyatakan

⁷ Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 7-8.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 119.

bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang diterapkan dengan undang-undang.” Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut, kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundangan-undangan.

Dalam periode konstitusi berikutnya, UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk senat Republik Indonesia yang mewakili negara bagian dan bekerja besisian dengan DPR-RIS.⁹ Oleh karena itu, Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*Senate atau upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *Check and balances* dapat berjalan relative seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD: *pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat penting dan terlampaui besar terkonsentrasi di pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonomi seperti daerah istimewa dan daerah khusus.¹⁰

Berdasarkan amandemen ke tiga terhadap UUD 1945, upaya pemebentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar secara yuridis diatur dalam Pasal 2 (1) yang menyebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan juga pasal 22C ayat (1) disebutkan anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan ayat (2) anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kedua-duanya secara bersama-sama disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adapun DPD yang secara yuridis diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan ke tiga di samping anggota DPR yang berasal dari partai politik (*political parties*), terdapat juga orang-orang yang

⁹ Kaka Alvian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga.....*, h. 107-108.

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 196.

mewakili daerah provinsi masing-masing (empat orang) yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Namun, disini ada pembatasan tentang jumlah jumlah seluruh anggota DPD, yang tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR dan hanya mewakili daerah provinsi dengan jumlah masing-masing provinsi empat orang. Hal ini terjadi karena kita berkiblat pada sistem parlemen Negara Amerika Serikat dimana Senat sebagai wakil Negara bagian yang masing-masing diwakili dua orang orang dan jumlahnya lebih sedikit dari jumlah anggota Majelis Rendah (*House Of Representatives*), tetapi keduanya mempunyai kedudukan yang sama (*Symmetrical Chambers*) dan Majelis Tinggi (*Senat*) juga memiliki hak veto terhadap undang-undang yang merugikan negara bagian.

Secara sosial politik keadaan di Indonesia berbeda dengan di Amerika Serikat, kewenangan DPD yang terbatas dengan jumlah yang terbatas akan merugikan dalam pembuatan keputusan politik nasional dan merugikan daerah akan merugikan daerah apalagi DPD tidak dilengkapi dengan hak veto maka perlu ditinjau ulang hal tersebut. Apalagi secara social politik budaya ekonomi, etnis kondisi daerah di Indonesia berbeda dengan negara bagian di Amerika Serikat di mana titik berat otonomi ada pada daerah kabupaten/kota sehingga keterwakilan daerah lebih tetap tidak berada pada provinsi, tetapi ada pada kabupaten/kota.¹¹ Harapannya dengan keterwakilan kabupaten/kota akan mencegah DPR dalam pembuatan keputusan politik nasional di dalam sidang bersama tidak bersikap sewenang-wenang. Atau Dewan Perwakilan Daerah ke depan supaya memiliki pengaruh walupun tidak perkota/kabupaten haruslah diberikan kewenangan legislasi yang sama dengan DPR dalam setiap keputusan politik nasional (RUU) khususnya yang berkaitan dengan daerah sehingga sesuai tujuan lahirnya DPD ikut serta pengelolaan negara.

3. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah, Anggota DPD berasal dari setiap provinsi sebanyak 4 orang. Dengan demikian, jumlah anggota DPD saat ini seharusnya 136 orang. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang

¹¹ Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*....., h. 8-9.

baru mengucapkan sumpah/janji.¹² Dalam pernyataan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009;

1. Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang
2. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR
3. Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan presiden
4. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya
5. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.¹³

Berdasarkan pernyataan diatas bahwasanya keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) didalam pasal 22C UUD 1945 pasca-amendemen menetapkan: (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai; (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; (3) Susunan dan Kedudukan DPD diatur dalam pasal 22D ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan "*anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*"¹⁴ Oleh sebab itu, keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah yang mana menurut UUD 1945 merupakan suatu bagian yang baru di adakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang ada berdasakan pasal 2 ayat (1),yaitu utusan daerah dan utusan golongan yang tidak di pilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil atau utusan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, maka dari itu kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah.

¹² Kaka Alvian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga*....., h. 108-109.

¹³ Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014)*....., h. 137.

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara*....., h. 197.

B. Proses Pengangkatan Dewan Perwakilan Daerah

Proses pengangkatan Dewan Perwakilan Daerah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 11 menegaskan:¹⁵

- (1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Provinsi yang berpendudukan sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
 - b. Provinsi yang berpendudukan lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
 - c. Provinsi yang berpendudukan lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
 - d. Provinsi yang berpendudukan lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
 - e. Provinsi yang berpendudukan lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih;
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan
- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah.

Selanjutnya, dalam pasal 51 dan pasal 52 ditentukan bahwa daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah Provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang. Penegasan tentang susunan dan keanggotaan DPD juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan

¹⁵ Ni'matu Huda, *Hukum Tata Negara.....*, h. 175.

DPRD. Pasal 32 menentukan: “DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.” Di dalam pasal 33 ditegaskan sebagai berikut.

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang.
- (2) Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah Anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia.

Calon anggota DPD, selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

- a. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri, selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon yang lain, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri.

Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Dari ketentuan dalam UUD 1945 ataupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD

tampak lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan bagi dirinya,¹⁶ sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan (mendompleng) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpunan dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi social yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal, sedangkan rekrutment atau pencalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai UU No. 12 Tahun 2003 masih terbuka dalam menentukan siapa yang akan ditetapkan menjadi anggota DPR/DPRD.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua*, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan masa yang kuat di tingkat local (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat loka, dan semacamnya. *Ketiga*, dari figure public yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM, dan sebagainya. *Keempat*, elit ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figure keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam pemilu 2004.¹⁷

Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), calon tidak berdasarkan, melainkan perorangan. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodasi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari utusan daerah dan anggota yang sudah dihapuskan. Dengan demikian, tokoh-tokoh daerah tokoh-tokoh masyarakat nonpartai,

¹⁶ Ni'matu Huda, *Hukum Tata Negara*....., h. 178.

¹⁷ Ni'matu Huda, *Hukum Tata Negara*....., h. 179.

memiliki kesempatan menjadi anggota DPD tanpa harus berafiliasi dengan partai politik. Memang, pada kenyataannya, tidak sedikit partai kemudian mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Modusnya adalah mereka mengundurkan diri dari keanggotaan dan kepengurusan partai secara formal.

Pada pemilu 2009 terdapat perubahan di dalam mekanisme pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Syarat bahwa calon itu haruslah orang nonpartai dihapus. Aktivistis partai politik berhak mencalonkan diri di dalam pemilihan anggota DPD. Implikasinya, upaya untuk menjadikan DPD sebagai kumpulan dari politisi nonpartai tidak terjadi lagi. Aktivistis partai dimungkinkan terpilih menjadi anggota DPD.

Sementara itu, proses pemilihan DPD, baik pada pemilu 2004 maupun 2009, dilakukan dengan menggunakan sistem single transferable vote (SNTV). Basis daerah pemilihannya adalah provinsi, karena DPD mewakili daerah provinsi, yang ditentukan dengan menggunakan corak *multimember district*. Mengingat masing-masing provinsi memiliki empat penglihatan empat calon yang memperoleh suara tertinggi. Pada pemilu 2004 terpilih 128 anggota yang mewakili 32 provinsi.¹⁸

C. Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

1. Tugas Dewan Perwakilan Daerah

Tugas Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 22D UUD 1945 menetapkan

- (1). DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

¹⁹

¹⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrat Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 100-101.

¹⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2015), h. 139.

- (2). DPD ikut membahas 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 serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; dan
- (3). DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat, dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²⁰

Selain tugas pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu dalam memilih anggota badan pemeriksa keuangan. Sedangkan dalam masalah keuangan negara DPD memiliki kewenangan: (1) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan (2) menerima hasil pemeriksaan keuangan Negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.²¹ Berdasarkan fungsi dan wewenang tersebut, dapat disimpulkan bahwa Dewan perwakilan Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Didalam undang-undang RI no. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD di pasal 249 tentang Wewenang dan Tugas

- (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas
 - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia....., h. 140.

²¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara*....., h. 198.

- pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas 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. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi

lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

- (2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.²²

2. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Sesuai dengan konstitusi, format representasi DPD-RI dibagi menjadi fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Untuk itu, Mengenai fungsi Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sebagai lembaga Negara, tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Dengan perubahan secara addendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisiran atas setiap pasal yang manakala ada pasal yang harus diubah atau diganti maka perubahannya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara yang demikian, ketika mengamandemen pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi perlengkap peyerta di antara lembaga Negara-lembaga Negara yang ada.

Selain fungsi-fungsinya yang tak menentukan UU dan kebijakan Negara lainnya, ditentukan juga bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Bahkan kelemahan DPD menjadi semakin tampak ketika kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu oleh UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikurangi lagi sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahapan awal pembicaraan Tingkat I saja. Pasal 43 ayat (2) UU no. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menggariskan bahwa “DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembincaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.”

²² Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014)*....., h. 136.

Dengan fungsi yang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insedien berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya *impeachment* terhadap presiden/wakil presiden yang prosesnya sampai ke MPR. Dua hal tersebut diuraikan lebih lanjut berikut ini; *Pertama*, jika terjadinya perubahan UUD, seperti diketahui, usul mengubah UUD 1945 menurut pasal 37 harus diajukan oleh sekurangnya 1/3 dari anggota MPR, dengan menyebut pasal dan alasan yang akan diubah sekaligus dengan usul perubahannya. Jika ada upaya politik ke arah itu, maka anggota-anggota DPD, jika mereka kompak, akan menjadi penting dan turut menentukan apakah setuju tidak atas usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi unsur utama dan upaya pengusulan amandemen kelima. Selanjutnya jika syarat dukungan memenuhi syarat, maka kembali anggota DPD menjadi penting, baik untuk korum persidangan yang harus dihadiri oleh sekurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu harus disetujui oleh sekurangnya 50 persen lebih satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan. *Kedua*, jika terjadi *impeachment* di Tingkat MPR, Dewan Perwakilan Daerah juga akan menjadi sangat penting jika terjadi proses *impeachment* yang sampai ke MPR setelah DPR mengajukan (*impeachment* I) ke MK dan MK telah memutus (Forum *previlegiatum*) bahwa “dakwaan” DPR benar adanya. Jika putusan MK ini ditidaklanjuti oleh DPR, dengan usulan agar MPR bersidang untuk menentukan presiden/wakil presiden akan diberhentikan atau tidak (*impeachment* II), maka suara anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan presiden melalui *impeachment* di MPR, sidang MPR untuk itu harus dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang *impeachment* (pemakzulan) hanya dapat dilakukan jika sekurangnya 2/3 dari yang hadir itu setuju presiden diberhentikan.

Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat incidental itulah anggota-anggota DPD dapat menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat mempengaruhi korum dan berbagai putusannya.²³

Berdasarkan pernyataan diatas bahwasanya, didalam Pasal 248 Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 MPR, DPR, DPD, DPRD.

(1) Fungsi DPD

- a. Pengajuan 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 kepada DPR;
- 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 pendapat dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pemebentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

(2) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.²⁴

Dari pasal ini bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah memiliki dua makna historis, yaitu DPD merupakan lembaga negara atau kekuasaan legislatife dan lembaga konstitusional. Dewan Perwakilan daerah (DPD) disebut sebagai lembaga negara karena keberadaannya sejak diamandemenkannya UUD 1945 diberlakukan. DPD sebagai lembaga konstitusional karena DPD memiliki 3 (tiga) fungsi:

²³ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), h. 72-73.

²⁴ Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014)*....., h. 133-134.

- a. Fungsi Legislasi: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang, ikut membahas RUU keduanya berkaitan dengan otonomi daerah, Hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Fungsi Representasi: memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- c. Fungsi Pengawasan (control): yaitu dapat mendapatkan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dibidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, serta menerima hasil keuangan negara yang dilakukan BPK.²⁵

²⁵ M Zainor Ridho, "Eksistensi DPD" dalam jurnal Al-Ahkam, (*Jurnal Hukum, Sosial dan Keagamaan*), Serang, Fakultas Syaria'ah dan Ekonomi Islam, Vol 4 No 1, 2016, h. 105.