

BAB III

LANDASAN TEORITIS PELARANGAN PENGURUS PARTAI POLITIK MENJADI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

A. DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Fungsi check and balances dalam lembaga kenegaraan merupakan tujuan utama amandemen UUD 1945. Dengan demikian, kekuasaan tidak bertumpu hanya pada satu institusi negara saja. Amandemen UUD 1945 membawa implikasi yang sangat luas terhadap semua lembaga negara pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam Konstitusi. Sementara disisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, adapula lembaga negara yang dihilangkan karena nilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara semua itu, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan.¹

¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 196

Reformasi pada lembaga legislatif diantaranya adalah perubahan sistem *Unicameral* (yang telah menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi atau supremasi MPR) menuju sistem *Bicameral* dengan mengadakan perubahan komposisi MPR dimana keanggotaan MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum. Kebutuhan baru atas Amandemen pada saat ini dapat didasarkan pada hal-hal sebagai berikut; *pertama*. Untuk meningkatkan kualitas demokrasi, *kedua*. Untuk memaksimalkan manfaat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara yang tingkat legitimasinya tinggi, *ketiga*. Untuk meningkatkan checks and balances, *keempat*. Untuk memperbesar saluran aspirasi daerah.²

Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Jika ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam pasal 20 maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam pasal 22C dan pasal 22D. Perubahan terhadap ketentuan pasal 20 diadopsikan dalam naskah perubahan pertama dan kedua, sedangkan perubahan pasal 22

² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 192-193

diadopsikan dalam naskah perubahan ketiga UUD 1945. Dengan demikian, resmilah, pengertian dewan perwakilan daerah di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat.³Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desain konstitusional DPD sebagai organ Konstitusi sebagai berikut:

- 1) DPD merupakan representasi daerah (*teritorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai penyeimbangan atas dasar prinsip *checks and balances* terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional.
- 2) Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas di Indonesia.
- 3) Meskipun kewenangan konstitusional DPD terbatas, namun dari seluruh kewenangannya dibidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam pasal 22D UUD 1945, kesemuannya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang harus diperjuangkan secara

³ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 152

nasional berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah

- 4) Bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui Pemilu dari setiap Provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui partai sebagai peserta pemilu.⁴

Dari ketentuan diatas kehadiran lembaga Dewan Perwakilan Daerah sebagai bentuk transformasi lembaga negara, lembaga baru yang kemudian melegitimasi struktur ketatanegaraan Indonesia atas proses perkembangan dan dinamika melalui perubahan Amandemen UUD 1945, selain banyak yang mendefinisikan lembaga ini merupakan kelengkapan sistem bikameral, namun dalam kontruksi sistem perwakilan penulis sepakat bahwa keistimewaan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah sebagai wujud perwakilan yang khas di negara Indonesia

B. SEJARAH DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Kejatuhan Rezim Orde Baru pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam sistem politik Indonesia. Salah satu perubahan yang dilakukan adalah proses Amandemen Konstitusi terhadap struktur badan perwakilan dengan kelahiran lembaga negara

⁴ Lihat Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 30/PUU-XIV/2018, h.

baru di dalam struktur badan perwakilan yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada dasarnya, DPD dibentuk sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan rakyat di Daerah dengan basis wilayah Provinsi. Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengatur tentang pendirian sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut, seakan Indonesia mengadopsi struktur bikameral, dengan menjadikan DPR sebagai Lembaga Perwakilan yang berbasis Nasional dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berbasis daerah Provinsi. Selanjutnya, pemilihan umum pertama bagi anggota DPR dan DPD berdasarkan ketentuan tersebut dilakukan pada tahun 2004. Lembaga perwakilan di Indonesia berdasarkan Pemilu tahun 2004 mendudukkan 550 orang anggota DPR dan 128 anggota DPD, sedangkan pada periode 2009-2014 anggota DPR berjumlah 560 orang dan anggota DPR sebanyak 132 orang.⁵ Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi yang sangat luas terhadap sistem Ketatanegaraan Republik

⁵ Firman Manan, "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1. No. 1, (April, 2015), h. 49

Indonesai, terutama mengenai kelembagaan negara, yang mendapat tambahan kewenangan, ada yang dikurangi kewenangannya, ada pula lembaga negara yang dihapus sama sekali, dan ditambah beberapa lembaga negara yang baru. Khusus mengenai lembaga perwakilan, terdapat perubahan yakni dengan mengurangi kewenangan MPR dan mengubah kedudukannya dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga negara.

Sedangkan untuk DPR kewenangannya menjadi lebih luas, karena diberi hak untuk ikut campur tangan dalam hal pengambilan keputusan oleh Presiden, yaitu dengan meminta persetujuan dan pertimbangan. Selain kedua lembaga perwakilan tersebut, melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga ditambah satu lembaga negara yang baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagai lembaga perwakilan tingkat pusat yang mewakili daerah. Adapun latar belakang terbentuknya DPD melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk mengganti peran anggota MPR dari unsur Utusan Daerah, yang sebelumnya menjadi salah satu unsur dalam anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diangkat; Disamping itu juga bahwa Dewan Perwakilan Daerah diadakan dalam rangka mewujudkan

gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral*).⁶

Menurut Bivitri Susanti yang dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, menegaskan bahwa munculnya gagasan Bikameralisme bermula dari pernyataan resmi fraksi utusan golongan dalam rapat badan pekerja yang ditugaskan mempersiapkan materi sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena merupakan hasil pengangkatan dan bukan pemilihan, hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Anggota Fraksi Utusan Golongan memaparkan dua pilihan yang tersedia. *Pertama*, Konsep awal UUD 1945 yaitu MPR yang mempersatukan kelompok yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, menerapkan sistem perwakilan dua kamar dengan memperhatikan prinsip bahwa semua wakil rakyat harus dipilih melalui pemilu.

Lalu muncul gagasan untuk lebih meningkatkan peran utusan daerah yang peranannya terbatas pada penyusunan garis besar haluan negara (GBHN) yang hanya dilakukan lima tahun sekali. Dalam

⁶ Parlindungan Pasaribu, “*Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*”. Yuriksa, Vol. 2, No, 2, (Agustus, 2010), h. 53

suasana inilah, lahirlah gagasan untuk melembagakan utusan daerah yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif, tidak hanya sekali dalam lima tahun. MPR lantas menugaskan Badan Pekerja MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000. Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang merupakan hasil badan pekerja MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada sidang tahunan MPR tahun 2002. Materi mengenai DPD tercantum pada Bab VIIA pasal 22D dan 22E.⁷ Dari rangkaian proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebetulnya lahir dari dinamika ketatanegaraan Indonesia yang terus mengalami perubahan-perubahan yang fundamental.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*Bikameral*) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem

⁷ Lihat Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, h. 17-18

double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan Dewan Perwakilan Daerah mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁸Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui Pemilihan umum.
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

⁸ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 119

4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.⁹

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*Senate atau upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah: *Pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa: *Kedua*, Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah Istimewa dan daerah Khusus.¹⁰

C. FUNGSI DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

Pada awal rencana pembentukannya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan sebagai salah satu kamar lain di parlemen disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jika saja itu terwujud niscaya Parlemen Indonesia sudah mengadopsi sistem bikameral

⁹ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2016), h. 181

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h. 196

(*sistem parlemen dua kamar*). Namun dalam perkembangan selanjutnya dalam pembahasan PAH I BP MPR periode 1999-2004, Dewan Perwakilan Daerah yang dimaksudkan sebagai wakil masyarakat daerah hanya dibentuk sebagai lembaga pendukung bagi Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan begitu tidak mengherankan bila lembaga tersebut hanya dibekali dengan kewenangan terbatas. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah hanyalah sebagai *co legislator* ketimbang peran sebagai legislator sesungguhnya. Pendapatnya itu didasarkan pada kenyataan di mana Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan membuat undang-undang, Padahal sebagai bagian dari Parlemen selayaknya DPD juga memiliki kewenangan membuat undang-undang seperti yang juga dimiliki DPR.¹¹

Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double*

¹¹ Mansur Marzuki, “*Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya*”. Jurnal Hukum No. 1, Vol. 15, (Januari, 2008), h. 83

refresmentation atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi Parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut.¹² Dewan Perwakilan Daerah merupakan 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.¹³Selanjutnya, dalam pasal 22D diatur tentang wewenang Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) 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, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja

¹² Jimly Ashidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*,..., h. 152

¹³ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*,... ,h. 189

negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- (3) 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.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.¹⁴

Dalam proses perubahan yang terus menggulir dimulai dari penetapan awal UU Susduk Tahun 2003, UU Nomor 17 Tahun 2014, dan terbaru UU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dalam perubahan tersebut kewenangan DPD semakin bertambah sesuai dengan ketentuan Pasal 249 berbunyi (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:

¹⁴ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, ...*, h. 182-183

- a. mengajukan 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 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 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;
- i. menyusun 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
- j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.¹⁵

Selain tugas dan wewenang 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 negara DPD memiliki kewenangan: *Pertama*. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan Agama. Dan *Kedua*. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.¹⁶

¹⁵ UU Nomor 2 Tahun 2018 perubahan kedua atas UU Nomor 17 tahun 2014 Tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, diatur dalam pasal 249.

¹⁶ UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

D. REKRUTMEN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pola rekrutmen anggota Dewan Perwakilan Daerah dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya. Dengan demikian, DPD tentunya diharapkan menjadi jembatan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dari daerah-daerah yang diwakilinya. Basis wilayah yang dijadikan daerah pemilihan anggota DPD adalah Propinsi. Di setiap Propinsi, terdapat 4 orang anggota DPD yang mewakili daerahnya. Dengan demikian, saat ini terdapat 136 orang anggota DPD terpilih yang mewakili 34 Propinsi di Indonesia.¹⁷ sesuai dengan ini dalam pasal 246 disebutkan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.¹⁸

Mekanisme pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pertama diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 11 mengatur peserta pemilihan umum dari perseorangan, dalam

¹⁷ UUD 1945, ..., h. 104

¹⁸ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU (Susduk) Pasal 246

pasal tersebut ditegaskan bahwa: Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilu dari syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
- b. Provinsi yang berpenduduk 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 berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (Sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
- d. Provisnis yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya 4.000 (empat ribu) orang pemilih
- e. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih;

Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar disekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan. 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.¹⁹

Pada Pemilu 2014 calon anggota DPD tidak boleh dari partai politik, hal ini menegaskan bahwa kedudukan DPD sebagai perwakilan dari rakyat daerah sedangkan ranah partai politik sudah tersedia dengan adanya DPR, hal ini dimaksudkan untuk mengakomodasi anggota MPR dari utusan daerah dan anggota yang sudah dihapuskan. Dengan demikian, tokoh-tokoh masyarakat yang tidak terlibat dengan partai memiliki kesempatan menjadi anggota DPD tanpa harus berafiliasi dengan partai politik. Kemudian pada Pemilu 2009 terdapat perubahan tentang persyaratan calon anggota DPD, dengan undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam undang-undang tersebut dihapuskan syarat calon anggota DPD dari non-Parpol, demikian juga dengan Pemilu 2014, implikasinya adalah upaya menjadikan DPD sebagai perwakilan daerah yang berasal dari politisi non-Parpol tidak terjadi.

Dewan Perwakilan Daerah memiliki beberapa fungsi, namun Fungsi representasi ini sebenarnya secara ideal dapat dilakukan oleh DPD. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakanginya. *Pertama,*

¹⁹ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*,....., 183-184

sistem pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik. Artinya, empat kandidat anggota DPD yang mendapatkan suara terbanyak di daerahnyalah yang mewakili rakyat di daerah tersebut (*the winner takes all*). Sesuai dengan karakteristik sistem distrik, maka sesungguhnya anggota DPD memiliki kedekatan dengan konstituen. Dengan demikian alur komunikasi diantara anggota DPD dan konstituennya seharusnya dapat berjalan dengan lancar.²⁰

Pasca pembentukan pertama sebelum adanya perubahan di dalam Mahkamah Konstitusi terdapat tiga pranta (Institusi), yaitu Mahkamah Konstitusi, Sekertariat jenderal, dan Kepaniteraan. Pasal 7 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan; “untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah sekretariat jenderal dan kepaniteraan.” Artinya, institusi utama dari Mahkamah Konstitusi adalah sembilan hakim konstitusi yang dalam melaksanakan kewenangannya dan kewajiban konstitusionalnya, dibantu dua institusi lainnya, yaitu sekretariat jenderal dan kepaniteraan.²¹

²⁰ Firman Manan, “*Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*”,..., h. 56

²¹ Titik Trwiulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*,....., h. 222

serta secara spesifik disebut dalam pasal 22D UUD 1945.²²

Mengenai Dewan Perwakilan Daerah sesuai dengan pasal 22C UUD 1945 berbunyi:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) 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.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.²³

Tentang keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah di rumuskan dalam pasal 252 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- (2) Jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR
- (3) Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan keputusan presiden.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di Ibu Kota Provinsi daerah pemilihannya
- (5) Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah (5) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.²⁴

Oleh karena itu kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sudah dengan sendirinya. Sedangkan peserta pemilu

²² Pasal 22D UUD 1945

²³ UUD 1945 Dan Amandemen I-IV, (Jakarta: Tamita Utama, 2008), h. 106

²⁴ Pasal 252, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

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, sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan (*mendompleng*) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal.²⁵

Dalam UU Nomor 27 Tahun 2014 sebagai tindaklanjut yang memberikan Hak Dewan Perwakilan Daerah dimuat dalam pasal 256 menyebutkan: DPD berhak:

- a. mengajukan 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 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. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

²⁵ Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*,..., h. 186

- d. 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.

Alat kelengkapan DPD menurut Pasal 259 UU No. 17 Tahun 2014 terdiri atas; (a) Pimpinan; (b) Panitia musyawarah; (c) Panitia kerja; (d) Panitia perancang undang-undang; (e) Panitia urusan rumah tangga; (f) Badan kehormatan; (g) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Pimpinan DPD diatur dalam Pasal 260 berbunyi :

1. Pimpinan DPD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.
2. Dalam hal pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara DPD.
3. Pimpinan sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang ketua sementara dan 1 (satu) orang wakil ketua sementara yang merupakan anggota tertua dan anggota termuda usianya.
4. Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
5. Ketua dan wakil Ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.
6. Pimpinan DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 258 yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.

7. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.²⁶

Sesuai dengan penjelasan diatas penulis menarik beberapa ketentuan pokok yang harus dipertimbangkan atas perluasan tugas dan fungsi lembaga Dewan Perwakilan Daerah. rumusan dasar yang diberikan oleh UUD 1945 terhadap DPD belum sepenuhnya melingkapi hakikat DPD sebagai lembaga negara yang kedudukannya sama dengan DPR, terutama dalam konteks legislasi DPD tidak diberikan keleluasaan dalam merumuskan dan memutus Undang-Undang. Fungsi DPD yang dipangkas hanya sekedar dilibatkan dalam proses pengajuan justru memicu kepincangan dalam skema perwakilan padahal DPD wujud perwakilan daerah yang mengakomodir kepentingan daerah ditingkat Nasional.

²⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.