

TESIS

**PENGATURAN FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN
DAERAH DALAM MEWAKILI KEPENTINGAN DAERAH
(STUDI PADA DAERAH SULAWESI SELATAN)**



OLEH :

**MUHAMMAD WALIYUDDIN
B012192050**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

PENGATURAN FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MEWAKILI KEPENTINGAN DAERAH (STUDI PADA DAERAH SULAWESI SELATAN)

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan oleh:

MUHAMMAD WALIYUDDIN
B012192050



PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

TESIS

**Pengaturan Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah
Dalam Mewakili Kepentingan Daerah
(Studi Pada Daerah Sulawesi Selatan)**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD WALIYUDDIN

B012192050

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis Pada
tanggal ..., 2024 dan
Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

Menyetujui Komisi
Penasihat,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Pangerang Moenta, S.H., M.H.,DFM
NIP. 19610828 198703 1 003


Dr. Naswar, S.H., M.H.,
NIP. 19730213 199802 1 001

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**


Prof. Dr. Hasbir Paserangi,SH., MH
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Hamzah Halim,SH.,MH.,M.AP
NIP. 19731231 199903 1 003



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD WALIYUDDIN

Nim : B012192050

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **PENGATURAN FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MEWAKILI KEPENTINGAN DAERAH (STUDI PADA DAERAH SULAWESI SELATAN)** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar..... 2024



MUHAMMAD WALIYUDDIN
B012192050



UCAPAN TERIMA KASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang selalu melimpahkan nikmat, rahmat, dan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat dan taslim tak lupa kita kirimkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW sebagai rahmat bagi seluruh alam.

Suatu kebahagiaan tersendiri bagi Penulis dengan selesainya tugas akhir ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Namun keberhasilan ini tidak Penulis dapatkan dengan sendirinya, karena keberhasilan ini merupakan hasil bantuan dari beberapa pihak yang tidak ada hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan Tesis ini.

Olehnya itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang telah mendampingi Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan, khususnya kepada **Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing S.H., M.H** dan **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** Selanjutnya penulis ucapkan banyak terima kasih kepada orang tua penulis bapak/ibu **Muhammad Tahir Hamsyah** dan **ST. Norma** yang telah membesarkan Penulis dengan penuh perhatian dan kasih sayang, tabah merawat dan menjaga, menasehati, dan terus



ikan semangat, dan selalu bertawakkal dengan do'a yang tak putus. Serta senantiasa memberikan bantuan morill maupun materil

kepada Penulis selama kuliah hingga memperoleh gelar Magister Hukum. Untuk saat ini Hanya ucapan terima kasih yang mampu Penulis haturkan. Segala kebaikan dan jasa-jasa kalian akan di nilai oleh Allah SWT dan semoga selalu dilimpahkan kesehatan, kepanjangan umur serta ridho dari-Nya. Terima kasih sudah menjadi orang tua yang selalu meluangkan waktu untuk mendengarkan curahan dan keluhan Penulis dalam segala hal apapun. Tak lupa Penulis ucapkan terima kasih kepada adik kandung saya **Muh. Taufik Syafaat** dan **Sri Intan Amanah** yang selalu siap siaga dalam melayani kakaknya. Begitu juga kepada kawan saya **Anugrah Majid, A. Muh. Syatriansyah, Zaenal Abdi, Panggagah, Arfansyah, Alif Reskiawan, Nur Faisah, Miftahul Chaer Amiruddin, Annisa, Abdul Rahman Firman, Muh Ikhsan**, yang senantiasa menjadi lawan diskusi selama penulisan tesis ini. Tak lupa pula kepada **Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Badko Sulsel-Bar, Serikat Mahasiswa Penggiat Konstitusi dan Hukum (SIMPOSIUM), Lorong Buntu (LORBUN)** dan teman-teman di **PERDOS GB** yang telah menjadi tempat teduh untuk menjadi pribadi yang lebih baik.

Pada akhirnya Tesis yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum ini dapat terselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, maka terselesaikanlah Tesis dengan judul:

**“PENYELESAIAN PELANGGARAN BERAT HAK ASASI MANUSIA
MASA LALU BERDASARKAN KEADILAN TRANSISIONAL”.**

ada kesempatan ini pula, Penulis ingin menghaturkan terima kasih



kepada pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian Tesis ini terutama kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta Wakil Rektor dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamza Halim, S.H., M.H., M. AP** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Beserta Wakil Dekan dan jajarannya.
3. **Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Ketua departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Beserta jajarannya.
5. Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping, kepada **Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing S.H., M.H** dan **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing Penulis menyelesaikan Tesis ini.
6. Tim penguji, **Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.,** serta **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.,** yang telah menyempatkan waktunya untuk memeriksa Tesis ini dan memberikan masukan yang sangat positif kepada Penulis sehingga penulisan Tesis ini menjadi jauh lebih baik.



7. Seluruh **Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang juga telah menyalurkan ilmunya kepada Penulis sehingga pengetahuan Penulis dapat bertambah
8. Seluruh **Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan bantuan sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.
9. Pengelola **Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung.
10. Pengelola **Perpustakaan Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung.
11. Terimakasih untuk **diri saya sendiri** yang berjuang sendirian dalam menyelesaikan tesis ini sebagai sebuah maha karya yang tidak ada duanya.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Semoga tesis ini dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum.

Makassar, / / 2024

MUHAMMAD WALIYUDDIN



ABSTRAK

Muhammad Waliyuddin B012192050 Dengan Judul “Pengaturan Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mewakili Kepentingan Daerah (Studi Pada Daerah Sulawesi Selatan)” (Dibimbing Oleh Pangerang Moenta Dan Naswar).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga yang berperan dalam pembangunan Daerah.

Jenis penelitian yang di gunakan adalah penelitian normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian ini menunjukkan (1) Fungsi representasi DPD dibagi ke dalam 3 fungsi pelaksanaannya yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pengaturan Fungsi DPD diatur dalam UUD 1945 pada Pasal 22 D ayat (2) dan (3) UUD bahwa DPD hanya dapat membahas dan melakukan pengawasan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Undang-undang pun juga belum mengakomodir kewenangan dengan pengaturan representasi yang masih belum tegas seperti dalam Pasal 248 ayat (2) UU MD3; (2) Pertanggungjawaban DPD Sulawesi Selatan hingga saat ini belum diatur secara tegas dan jelas dalam peraturan perundang-undangan. Aturan yang ada hanya sebatas laporan kinerja dan keuangan dalam sidang yang tentunya terbatas di hadapan sesama anggota DPD. Selain itu, DPD juga mempunyai kewajiban untuk melaporkan secara moril dan materil hasil kerjanya yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014.

Kata Kunci: Fungsi Representasi; Dewan Perwakilan Daerah; Sulawesi Selatan



ABSTRACT

Muhammad Waliyuddin B012192050 With the Title "Setting the Representation Function of the Regional Representative Council in Representing Regional Interests (Study in the South Sulawesi Region)" (Supervised by Pangerang Moenta and Naswar).

This research aims to analyze the regulation of the representation function of the Regional Representative Council as an institution that plays a role in regional development.

The type of research used is normative research, which is a legal research method carried out by examining library materials (library research) or secondary data as basic material to be researched by conducting a search for regulations and literature related to the problem under study.

The results of this study show (1) The representation function of DPD is divided into 3 functions of its implementation, namely the legislative function, supervisory function and budget function. The function of DPD is regulated in the 1945 Constitution in Article 22 D paragraph (2) and (3) of the Constitution that DPD can only discuss and supervise matters relating to central and regional relations, the establishment and expansion and merging of regions, the management of natural resources and other economic resources, the implementation of the state budget, taxes, education and religion. The law also has not accommodated the authority with representation arrangements that are still not firm as in Article 248 paragraph (2) of the MD3 Act; (2) The accountability of DPD South Sulawesi until now has not been regulated explicitly and clearly in the legislation. The existing rules are only limited to performance and financial reports in a session that is certainly limited in the presence of fellow DPD members. In addition, DPD also has an obligation to report morally and materially the results of its work as stipulated in Act No. 17 Year 2014.

Keywords: Representation Function; Regional Representative Council; South Sulawesi



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBARAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
ABSTRAK	ix
ABSTACT.....	x
DAFTAR ISI	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian.....	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Sistem Perwakilan di Indonesia	14
1. Pengertian Sistem Perwakilan	14
2. Pengertian Sistem Bikameral.....	18
B. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia	25
1. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia	25



2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	31
C. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia	
.....	37
D. Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah	
(DPD) Di Indonesia	51
1. Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia	
.....	51
2. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah	54
E. Landasan Teoritik.....	58
1. Teori Kewenangan	58
2. Teori Tanggungjawab Hukum	63
F. Kerangka Pikir.....	67
G. Bagan Kerangka Pikir	69
H. Definisi Oprasional	70

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian.....	71
B. Pendekatan Masalah.....	73
C. Sumber Bahan Hukum	74
D. Teknik Pengumpulan data Bahan Huku	75
E. Analisa Bahan Hukum	75



**BAB IV PENGATURAN FUNGSI REPRESENTASI DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

A. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah 77

B. Pengaturan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah..... 88

C. Pengaturan Fungsi Penganggaran Dewan Perwakilan Daerah..... 93

**BAB V MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN FUNGSI
REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH PADA
WILAYAH SULAWESI SELATAN**

A. Pertanggungjawaban Administrasi 97

B. Pertanggungjawaban Materil 121

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan..... 137

B. Saran..... 138

DAFTAR PUSTAKA 139



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum, dimana hukum menjadi dasar tertinggi yang memiliki kekuatan mengikat dan harus dipatuhi oleh seluruh warga negara dan pemerintah, hukum menjadi landasan bagi tindakan dan keputusan yang diambil oleh individu, kelompok, lembaga, maupun pemerintah. Disisi lain Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut system pemerintahan presidensil. Dimana kekuasaan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, secara otomatis ia juga membahawi kabinet atau para menteri dan harus bertanggungjawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang dijalankannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan desentralistik dan Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Atas pertimbangan efektivitas jalannya pemerintahan, maka desentralisasi diyakini sebagai pilihan sistem pemerintahan yang tepat dengan pertimbangan kondisi geografis dan demografis Indonesia.



Pengalaman Orde Baru memberikan petunjuk adanya kekuatan < dan ekonomi yang cenderung dimiliki oleh sekelompok elit politik, rat dan konglomerat yang didukung militer baik secara personal

maupun institusi. Hal ini menimbulkan dampak traumatis karena negara menjadi kuat akibat dukungan kekuatan politik dan birokrat pemerintahan, kekuatan ekonomi oleh konglomerat besar dan intervensi secara politik ideologis oleh militer dalam segmentasi kehidupan sosial, ekonomi dan politik nasional. Namun kenyataan ini memberikan pengalaman jika ingin menciptakan supremasi sipil dalam segala konteks kebijakan ruang publik maka supremasi hukum dalam tatanan keadilan yang menciptakan suatu masyarakat madani (*civil society*) yang memperdayakan masyarakat sipil, baik personil maupun kelembagaan terhadap segala aspek kehidupan masyarakat harus selalu dibangun dan dikembangkan, oleh karena itu erat kaitannya dengan isu strategis seperti desentralisasi, hak asasi manusia, *good governance* dan berbagai isu global yang bersifat transparan dan demokratis.

Atas dasar kondisi tersebut diatas muncul pemikiran tentang otonomi daerah, dimana kepada pemerintah dan masyarakat daerah diberikan kewenangan yang besar dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pengawasan pemerintah serta pembangunan di daerahnya. Hal ini tentunya harus diikuti dengan usaha masing-masing daerah untuk menumbuhkan kreativitas dan inovasi yang lebih besar untuk berkompetisi agar tidak tertinggal dari daerah lain baik di tingkat



provinsi maupun kabupaten/kota. Menurut Josef Riwu Kaho, kompetisi yang muncul harus dilakukan secara sehat dengan membuat

data base pengelompokan daerah berdasarkan pertimbangan indikator berupa kesamaan kondisi, antara lain jumlah penduduk, karakteristik ekonomi, dukungan resources dan lain-lain. Yang tidak boleh ditinggalkan adalah kegiatan evaluasi yang berguna untuk mengetahui sejauh mana kemajuan yang didapat oleh masing - masing daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.¹

Paham demokrasi muncul sebagai respon perlawanan dari adanya kekuasaan yang bersifat absolut, terpusat dan otoriter. John Locke, Immanuel Kant dan Montesquieu secara terpisah melahirkan teori kenegaraan tentang bagaimana perlunya *separation of power* sebagai jawaban atas persoalan pemusatan dan kesewenang-wenangan negara atau penguasa dalam mengelola kehidupan manusia. Teori tersebut dikenal dengan nama *Trias Politica*. Dalam teori ini, kekuasaan negara harus dipisahkan menjadi 3 bagian yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.

Oleh karena itu untuk mengontrol fungsi kekuasaan ini dibentuklah suatu badan perwakilan atau yang sering disebut dengan istilah parlemen atau lembaga legislatif. Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang.² Badan tersebut mengutamakan unsur “berkumpul” untuk membicarakan masalah-masalah publik dan



Josef Riwo Kaho, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002,
Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 315.

merundingkan, mengutamakan keterwakilan anggota-anggotanya. Maka bisa dipastikan bahwa badan tersebut merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak". Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan tersebut, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.

Di Indonesia sendiri istilah badan perwakilan ini kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari 2 (dua) unsur yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dari sini lah kemudian muncul istilah parlemen dua kamar (bikameral) dalam konteks negara Republik Indonesia.³

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka lembaga legislatif menjadi lembaga yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang - undang. Lembaga legislatif mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab

danya. Dalam rangka mereformasi struktur lembaga legislative di



³Bukhari Yasin, *Kedudukan dan Fungsi DPD Dalam Sistem Parlemen Bilakameral*, Jurnal Independent, Volume 1 Nomor 1, 2020, hlm. 350.

Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu Lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (Pusat) di satu sisi dan Daerah di sisi lain.⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur parlemen negara kita diidealkan berkamar tunggal (unikameral) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sistem parlemen dua kamar atau bicameral dalam konteks Indonesia dimulai ketika dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada tahun 2004. Sistem dua kamar (bikameral) menggambarkan praktik pemerintahan yang menggunakan dua kamar legislatif atau parlemen.⁵



⁴ M Solly Lubis,, *Hukum Tata Negara*, CV Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 93.
⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar*, Sinar Grafika, Jakarta, . 13.

Semula ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*)⁶. 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 22 C dan Pasal 22D. Letak perbedaan antara DPR dan DPD yaitu 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 representation*" atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua Lembaga tersebut.

Seiring dengan munculnya kebijakan tersebut, lahirlah lembaga DPD RI yang akan menjembatani kepentingan pusat dan daerah. Karena selama ini dirasakan bahwa kebijakan yang diambil oleh pusat kurang pro terhadap daerah, oleh karena itu penting ada Lembaga yang bertugas mengakomodasi dan memperjuangkan aspirasi daerah sekaligus memberi porsi yang lebih besar kepada daerah untuk masalah

berkaitan dengan daerah, oleh karena keberadaannya mewakili



Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan /D 1945*, FH UUI Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 17.

daerah inilah maka porsi keterwakilan hanya 4 orang tanpa mempedulikan jumlah penduduk, berbeda dengan DPR RI/DPRD yang mewakili partai politik dan rakyat. Keterwakilannya menyesuaikan perolehan suara dan daerah pemilihan. Diharapkan dengan adanya wakil tersebut, mampu menjamin bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan.

Disisi lain, sistem bicameral yang disarankan oleh banyak kalangan para ahli supaya dikembangkan sistem bicameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar tersebut dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu, masing-masing kamar diusulkan dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung sangat luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Hal itu dianggap sesuai dengan kecenderungan umum di dunia, dimana negara-negara federal yang memiliki parlemen dua kamar selalu mengembangkan tradisi "*strong bicameralism*" sedangkan dilingkungan negara-negara kesatuan bicameralisme yang dipraktekan adalah "*soft bicameralism*". Dimana dengan adanya dua kamar DPR dengan DPD tersebut diharapkan penyelenggaraan fungsi legislasi dapat berjalan secara memadai serta bisa menampung aspirasi yang lebih luas. DPR merupakan cermin

representasi secara politik, sedangkan DPD merupakan cerminan representasi secara teritorial atau kewilayahan. Tetapi kemudian yang



terjadi dan berkembang sampai saat ini peran dan fungsi yang dimiliki oleh DPD tidak begitu saja berjalan tanpa adanya hak dan kewenangan yang tepat untuk mengoptimalkan fungsinya.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu barometer keberhasilan reformasi dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia. Tentunya hal tersebut akan menjadi suatu hal yang baru, bukan hanya pada tatanan kelembagaan tetapi juga pada masyarakat Indonesia, dimana DPD menjadi lembaga legislatif baru yang akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah lebih dulu dibentuk yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada dasarnya, kedua lembaga tersebut mempunyai garis perjuangan yang sama yaitu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam skala nasional dan daerah, dengan kata lain, keduanya adalah lembaga perwakilan namun mempunyai beberapa perbedaan baik dari segi fungsi, tugas dan wewenang, maupun dari segi proses rekrutmen keanggotaannya.⁷

Ide awal dibalik perubahan ketiga UUD 1945, khususnya gagasan lahirnya DPD adalah, untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem perwakilan dua kamar dan meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Konsep ideal keberadaan DPD tersebut, pada awalnya juga bermaksud untuk mengakomodir prinsip perwakilan daerah dan pemberdayaan daerah.



Robert, E, R, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local ent (ILD), Jakarta, 2005, hlm. 155.

Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang bunyinya: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. MPR secara otomatis mengalami perubahan struktur keanggotaan yang di dalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut dengan sistem dua kamar (*bikameral*).

Kecenderungan adanya perubahan tatanan politik tidak bisa dihindarkan dari perubahan konstitusional melalui serangkaian amandemen, sebetulnya pada tatanan politik dan pemerintahan yang sangat mendasar, baik pada pelataran nasional maupun lokal. Beberapa diantara perubahan yang bisa diantisipasi dan diwacanakan adalah kedaulatan ada ditangan rakyat dan tidak lagi dilaksanakan oleh

. tentu konstitusi kita mengamankan pelaksanaan kedaulatan
at ini dengan mengacu pada Undang Undang Dasar, maka terbukti



pada tahun 2004 telah dilangsungkan Pemilu Konvensional, untuk memilih DPR dan DPRD serta pemilihan umum model baru untuk memilih anggota DPD dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. DPD sebagai salah satu instrument kekuasaan legislatif yang dipilih langsung oleh konstituennya berdasarkan daerah yang diwakilinya, maka DPD sebagai Lembaga negara yang baru hadir dalam lingkaran kekuasaan legislatif memiliki peranan penting dalam mewujudkan kepentingan lokal.⁸

Melihat realitas politik DPD selama ini, DPD sebagai Lembaga legislatif terkesan mandul dalam belum memainkan peranan yang cukup signifikan dalam mewujudkan kepentingan rakyat yang dimilikinya, yang paling menonjol salah satunya adalah mandulnya fungsi dan peran DPD dalam proses legislasi, disebabkan kewenangannya yang bersifat konsultatif. Oleh sebab itu meskipun ambiguitas eksistensi DPD mengalami impase, kedepan DPD bagaimana mampu mewujudkan kepentingan lokal khususnya daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam konteks demokrasi lokal. Jika DPD belum mampu mewujudkan cita-cita kepentingan lokal maka eksistensi DPD, peran dan fungsinya sebagai Dewan Perwakilan Daerah khususnya daerah Provinsi Sulawesi Selatan akan menjadi impase demokrasi lokal dalam mengoptimalkan peran dan fungsinya tersebut.



VI. Zainor Ridho, *Eksistensi DPD dan Kepentingan Lokal*, Al ahkam, Volume 4 2010, hlm. 106.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penulisan tesis ini sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana mekanisme pertanggung jawaban fungsi representasi dewan perwakilan daerah pada wilayah Sulawesi Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ini dicapai penulis dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Menganalisis konsep mekanisme pertanggung jawaban fungsi representasi dewan perwakilan daerah pada wilayah Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian secara ilmiah diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis ataupun secara praktis dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan kinerja para anggota DPD.

Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:



1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu memberikan kontribusi terhadap penelitian yang sama di masa yang akan datang khususnya terhadap penelitian tentang fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Adapun secara praktis penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan sumbangan ilmu dan pengetahuan terkhusus lagi kepada anggota DPD mengenai fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

C. Orisinalitas Penelitian

1. Tesis Putra Dekantara, Dengan judul "Tesis Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Lembaga Perwakilan Di Indonesia". Penulis adalah Alumni Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2018. Tesis tersebut membahas tentang bagaimana optimalisasi fungsi legislasi DPD dalam sistem Lembaga perwakilan di Indonesia. Sedangkan tesis ini pembahasannya lebih berfokus kepada fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.



2. Tesis Iwan Sandi Pangarso, dengan judul “Kedudukan dan fungsi DPD dalam Rangka Pengaturan Sumber daya Ekonomi Daerah Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945”. Tesis ini membahas tentang Kedudukan dan fungsi DPD terhadap pengaturan ekonomi daerah. Dalam tesis tersebut pembahasannya lebih terfokus pada Fungsi DPD sebagai actor dalam pembangunan pengaturan sumber daya ekonomi daerah. Sedangkan tesis ini fokus pembahasannya adalah mekanisme pertanggung jawaban, yaitu fungsi pertanggung jawaban DPD khususnya di daerah Sulawesi Selatan.

Berdasarkan kedua judul dan hasil penelitian yang diajukan tersebut diatas, terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada pada penelitian ini, oleh karena penelitian ini terfokus pada (a) Menganalisis fungsi representasi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. (b) konsep mekanisme pertanggung jawaban fungsi representasi dewan perwakilan daerah pada wilayah Sulawesi Selatan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Sistem Perwakilan di Indonesia

Sistem perwakilan di Indonesia sudah ada sejak amandemen ke lima Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan bagi setiap daerah untuk terlebih dalam fungsi kelembagaan negara dalam memperjuangkan hak – hak setiap wilayahnya demi kemajuan dan pembangunan daerahnya. Olehnya itu akan di uraikan lebih jelas di bawa ini :

1. Pengertian Sistem Perwakilan

Dalam negara demokrasi, format keterwakilan rakyat yang ideal dalam sebuah negara menjadi sesuatu yang sangat penting. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari sebuah sistem demokrasi. Konstitusi sebagai hukum dasar harus mampu menjawab kebutuhan tersebut. Sebuah lembaga yang menjadi representasi dalam penyelenggaraan negara harus diatur dan dimuat dalam konstitusi.

Konstitusi diartikan sebagai seperangkat aturan yang digunakan untuk membangun atau mengatur sebuah pemerintahan negara.⁹ Arti konstitusi memuat aturan pokok yang digunakan untuk membangun dan mengatur sebuah pemerintahan negara. Menurut

ristoteles ada tiga unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah



⁹C. Wheare, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (terjemahan), Pustaka Eureka, hlm. 1.

pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: pertama, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, Pemerintahan dilaksanakan menurut yang berdasarkan kepada ketentuanketentuan umum bukan yang dibuat secara sewenangwenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan berupa paksaan maupun tekanan yang dilakukan pemerintah.¹⁰

Secara umum, struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).¹¹ Praktik unikameral dan bikameral tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.¹² Kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.¹³

Kehadiran lembaga perwakilan merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi menghendaki pemerintahan yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Demokrasi pada era sekarang dilakukan melalui sistem perwakilan dalam rangka

¹⁰ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 1.

¹¹ John A. Jacobson, *An Introduction to Political Science*, West/Wadsworth, CA, Washington, 1998.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam (FH UII) Press, Yogyakarta. 2003. Hlm. 1.

Bivitri Susanti (et.al), *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, 2000. hlm. 11.



membentuk “*representative government*”. Menurut Arbi Sanit perwakilan di artikan sebagai hubungan diantara dua pihak yaitu wakil yang terwakili, dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan yang terwakili.¹⁴ Perwakilan rakyat terbagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).¹⁵

Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan Parlemen. Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilu, kepartaian bahkan pribadi masing-masing wakil.¹⁶ Oleh karena itu, muncul pemikiran tentang keterwakilan substantif (*representation in ideas*) yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan Parlemen.¹⁷ Setiap saat rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui media masa, forum dengar pendapat, kunjungan kerja, dll. Artinya keterwakilan secara fisik tidaklah cukup dan harus diikuti oleh keterwakilan substantif.

Selain itu pembagian konsep perwakilan rakyat dapat dilihat



Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, a, 2000. hlm. 2.

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, 006. hlm. 176.

Ibid., hlm. 177.

Ibid.,

dari sudut pandang hubungan antara yang diwakili dan mewakili. Pembagian tersebut dapat dibagi dalam dua tipe.

- a. Perwakilan dengan tipe delegasi atau mandat. Yang berpendirian wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat yang terwakili. Ia harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat. Wakil rakyat terikat dengan keinginan rakyat dan sama sekali tidak memiliki kebebasan berbicara lain dari pada yang dikehendaki konstituennya.¹⁸ Dalam tipe ini wakil rakyat harus memiliki kontak secara langsung dan *continue* dengan konstituennya. Hubungan ini diperlukan untuk menjaga ketersambungan aspirasi rakyat dan wakilnya. Wakil rakyat hanya mempunyai dua pilihan mengikuti keinginan mayoritas rakyat atau mundur jika tidak sepakat dengan keinginan tersebut.
- b. Perwakilan dengan tipe *trustee (independent)* berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judgement*). Wakil rakyat memiliki kebebasan untuk berbuat dan diberikan kepercayaan untuk itu. Dasar pertimbangan yang digunakan oleh wakil rakyat dalam bertindak lebih mengutamakan kepentingan nasional.¹⁹

Struktur yang ada dalam lembaga perwakilan semaksimal



Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widia Sarana, Jakarta, 1992.

Ibid., hlm. 175

mungkin harus dapat mewakili seluruh kepentingan rakyat. Secara umum ada tiga prinsip keterwakilan/representasi dalam lembaga perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:²⁰

- a. Representasi politik (*political representation*)
- b. Representasi teritorial (*territorial representation*)
- c. Representasi fungsional (*functional representation*).

Pada mulanya prinsip yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Keterwakilan politik ini dianggap belum sempurna sehingga diciptakan saluran kedua yang merupakan keterwakilan daerah/fungsional untuk memberikan *double check* dalam menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan.²¹ Hadirnya keterwakilan daerah ini yang dinamakan dengan sistem perwakilan dua kamar/bicameral sistem.

2. Pengertian Sistem Bikameral

Sistem parlemen bikameral merupakan sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau dua badan, yang terdiri dari majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Pengertian tinggi dan rendah dalam identifikasi kamar bukan merupakan identifikasi



Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Buana Ilmu akarta, 2007. hlm. 154.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary; Definition Of the terms and and English Jurisprudence*, Ancient and Modern, ed. VI, (Minnesota West 1991). hlm. 111.

terhadap hubungan hierarkis, yang kamar satu lebih tinggi dari kamar yang lain. Masing-masing kamar dalam parlemen tersebut mewakili kepentingan kelompok tertentu. Majelis tinggi pada umumnya mewakili kepentingan kelompok-kelompok fungsional, sedangkan majelis rendah mewakili kepentingan rakyat.

Anggota majelis tinggi dipilih atau diangkat dengan dasar pertimbangan selain proporsi politik penduduk. Kriteria yang biasa digunakan untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah perwakilan atas kewilayahan atau teritorial, kelas atau kelompok sosial, kelompok fungsional, entitas etnis, dan lain-lain sebagaimana dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi. Anggota majelis rendah dipilih dan/atau mewakili rakyat berdasarkan jumlah atau proporsi politik penduduk. Biasanya keterwakilan ini dipilih melalui partai politik yang berkompetisi dalam sebuah pemilihan untuk menentukan formasi lembaga parlemen.²² Sistem parlemen dua kamar ini dimaksudkan untuk dapat saling mengawasi (*checks and balances*) tidak hanya antar cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), tetapi juga *checks and balances* ini juga saling mengawasi dalam kekuasaan legislatif itu sendiri.

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan



Djarmiko Anom Husodo, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan isme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, omisi Hukum Nasional RI, 2008. hlm. 250

perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral dengan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Dikhawatirkan bahwa sistem unikameral akan memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan, oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.²³

Namun dalam perkembangan selanjutnya ada upaya mengurangi kewenangan dan peran salah satu kamar sehingga saat ini sistem bicameral dikategorikan dalam dua kelompok besar, yaitu: bicameral kuat (*strong bicameralism*) dan bicameral lunak (*soft bicameralism*). Pada *strong bicameralism* dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling menyeimbangi satu sama lain. Sedangkan *soft bicameralism* diartikan bahwa kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat.²⁴

Pengklasifikasian masing-masing kamar pada sistem bicameral ditentukan berdasarkan pada proses pengisiannya. Sifat dasarnya yaitu dipilih (sebagian atau seluruhnya) atau tidak dipilih



Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan IX, Jakarta, Gramedia, p. 180
jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm.186.

(turun temurun atau diangkat). Proses pengisian yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya tidak akan memberikan arti jika tidak diupayakan untuk menemukan hak berikut.²⁵

- a. Sejauh mana majelis tinggi yang pemilihnya diluar kontrol seluruh rakyat dapat mempertahankan kekuasaannya yang rill.
- b. Sejauh mana unsur terpilih dalam majelis yang dipilih sebagian (partially elected house) dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.
- c. Dengan cara bagaimana dead-lock antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk merintangi tindakan bebas majelis rendah.
- d. Bagaimana kedudukan kamar kedua terpilih bila diberi kekuasaan yang tidak dimiliki pula oleh majelis rendah.

Selain itu pembagian sistem bicameral yaitu *strong bicameralism* dan *soft bicameralism* tidak hanya pada perbedaan kewenangan saja. Dua kamar dari legislatif bicameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber* atau *upper house*, memiliki dengan dasar dari suatu hak suaranya yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap *lower house* yang dipilih secara lebih demokratis.²⁶

Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar



Charles Simabura, *Parlemen Indonesia "Lintasan Sejarah Dan Sistemnya"*, PT Indo Persada, Jakarta, 2001. hlm. 40
Ibid., hlm. 41

pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bicameralism adalah suatu institusi yang signifikan. Kita membedakan dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu:

- a. Kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama.
- b. Masa jabatan legislatif kedua cenderung lebih lama dari kamar pertama.
- c. Ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan bertahap (staggered election).

Ketiga perbedaan ini memengaruhi urusan mereka dalam suatu cara yang lebih formal dan santai dari pada yang biasanya terdapat pada kamar yang lebih besar. Tetapi dengan suatu pengecualian disebutkan secara ringkas, mereka tidak memengaruhi suatu pertanyaan apakah suatu negara yang mempunyai Parlemen bicameral adalah suatu institusi yang benar-benar kuat atau berarti.

Penggolongan sistem bicameral “kuat” (*strong bicameralism*) atau “lunak” (*soft bicameralism*) menurut Andrew S. Ellis adalah sebagai berikut.²⁷ Pertama dalam sistem yang “kuat” pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Sebaliknya dalam sistem “lunak”, majelis



Ibid.,

yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain.

Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.²⁸

Sejalan dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar, yaitu:²⁹

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme checks and balances antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan



Ramlan Surbakti, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan at, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta. 2002. hlm.15.
Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003. hlm. 22

golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.

- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Jimly Asshiddiqie menambahkan, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakantindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.³⁰ Bahkan menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bicameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari



Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta. . 6.

proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.³¹

B. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia merupakan lembaga formal yang dibentuk dari hasil amandemen ke lima, yang memiliki fungsi tertentu dalam membawa otoritas kedaerahan guna membangun dan menumbuh kembangkan daerah – daerah yang di bawahnya, hal ini dapat dilihat dari uraian tentang Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana berikut ini:

1. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah dipengaruhi oleh dua arus besar. *Pertama*, adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama sehingga perpindahan pemerintah dari Soeharto ke B.J Habib. *Kedua*, adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim tersebut.³² Kedua arus inilah yang akhirnya melahirkan formulasi konstitusi baru, yaitu DPD yang dibentuk atas hasil amandemen konstitusi.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebelumnya pada tahun



Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur*, Surabaya. 2004. hal.

John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Yogyakarta*, Graha Ilmu, 2010. hlm. 102.

2004 dikenal dengan sebutan utusan Daerah, sebuah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Peilihan Umum.³³ Reformasi yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan banyak sekali perubahan yang terjadi di negeri ini, tidak terkecuali perubahan terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan yang akan membawa perubahan tersebut dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen tersebut, yaitu *Pertama*, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). *Kedua*, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas luasnya. *Ketiga*, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan *Keempat*, gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR.³⁴

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan kenegaraan dan sistem pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga



Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosda Karya, 2014. hlm. 225-226.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan ID 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2005. hlm. 125.

negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan di sisi lainnya, lembaga negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen. Bahkan ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara ke depannya.

Secara konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.³⁵

Berdasarkan amandemen Ketiga Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Mahfud MD menuliskan dalam bukunya bahwa Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis bahkan dinilai tidak lagi



M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Graha Ilmu ta, 2009. hlm. 24.

mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah.³⁶ Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan golongan dan utusan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk.³⁷

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.



Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2003. hlm. 154.
Ryan Muthiara Wasti, 2017. *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum dan Ilmu Hukum Tahun ke47 No.4 Oktober-Desember, hlm. 443.

Kemudian Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Giovanni Sartori sistem bicameral dalam tiga jenis yaitu: sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/soft bicameralisms*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lain, sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu: apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat, *perfect bicameralism* yaitu, apabila kekuatan diantara dua kamarnya betul-betul seimbang.³⁸

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki diperlukannya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya di dasarkan atas pertimbangan teoritis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoritis tersebut adalah dalam rangka:³⁹



Damang Averroes Al-Khawarizmi, *Sistem Parlemen Bikameral*, rahukum.com di akses tanggal 6 Februari 2023, Pukul. 13.00 WITA.
Ahmad Rosidi, 2015. *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Peradilan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945*, Vol III Nomor 8 Agustus. hlm, 292-298.

- a. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checksh and balances*) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;
- b. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Selain pertimbangan teoritis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:⁴⁰

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.
- c. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional.
- d. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Keberadaan DPD RI disini bertujuan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar



Ibid.,

pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan

DPD menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan anggota DPD dilakukan dalam pemilihan langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena DPD merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Maka keanggotaan DPD ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimatif. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sangat wajar apabila harapan masyarakat daerah begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerahnya di tingkat pusat.

2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Mengenai peraturan yang mengatur tentang DPD terdapat beberapa peraturan yaitu pada UUD 1945 sebagai aturan dasar dan diperjelas pada Undang-Undang. Aturan-aturam tersebut adalah



sebagai berikut:

a. UUD 1945 Pasal 22C

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari 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.

b. UUD 1945 Pasal 22D

- 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, 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 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 ditindak lanjuti.
- 4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undangundang.

c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 249

- 1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:
 - a) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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 berkaitan dengan hal sebagaimana yang 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) Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

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

d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 250

1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan yang disampaikan kepada Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.



- 3) Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jendral DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 4) DPD menetapkan pertanggung jawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
 - 5) DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 260
- 1) Pimpinan DPD terdiri atas 1 (satu) orang 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.

C. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia

DPD lahir dari hasil amandemen UUD 1945 tepatnya pada perubahan ketiga. Banyak faktor menjadi pertimbangan dihapusnya Utusan Daerah dan Golongan (selain DPR) di antaranya *pertama*, transisi demokrasi dan reformasi melahirkan keleluasaan daerah untuk menjadi lebih otonom bahkan dibakukan dalam Undang-Undang. *Kedua*, utusan daerah selama ini dianggap kurang aspiratif terhadap kepentingan daerah karena mekanisme keanggotaannya ditunjuk bukan dipilih. *Ketiga*, konsep dua kamar yang diharapkan akan menjadi penyeimbang DPR yang selama ini dilihat cenderung

kuat politik dari pada mewakili rakyat, sehingga aturan-aturan



yang dikeluarkan oleh DPR lebih banyak bernuansa politik.⁴¹

Selanjutnya Perubahan UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antarcabang, kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antarcabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴²

Tidak dapat dipungkiri bahwa munculnya desakan yang begitu kuat dari berbagai kalangan masyarakat untuk mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), salah satu latar belakangnya adalah karena konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewedahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya.



Dewan Perwakilan Daerah, konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), h.20.
Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No. 1 Juni 2014

Lemahnya *checks and balances* antar-lembaga negara, antar-pusat dan daerah, maupun antar-negara dan masyarakat, mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan. Telah menjadi hal yang nyata bahwa sentralisme kekuasaan pemerintah di bawah UUD 1945 telah membawa implikasi munculnya ketidakpuasan yang berlarut-larut dan konflik di mana-mana. Konflik tersebut cukup mengakar, karena mengkombinasikan dua elemen yang kuat, yaitu faktor identitas berdasarkan perbedaan ras, agama, kultur, bahasa, daerah, dan lain-lain, dengan pandangan ketidakadilan dalam distribusi sumber-sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.

Penataan kelembagaan negara melalui amandemen konstitusi ketiga yang kemudian melahirkan DPD tidak serta merta muncul jatuh dari langit. Karena ia merupakan pengejawantahan dari ruh yang menjiwai lahirnya UUD 1945 seperti yang sedikit digambarkan di atas, juga merupakan produk sosiologi-politik setelah melalui proses pergumulan panjang dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di negeri ini, sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Sejumlah kondisi itu antara lain:⁴³

Pertama, Penyelenggaraan negara yang sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara fikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap



Ibid

pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Maka, di awal reformasi semangat itu kemudian diwujudkan dalam sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu suatu pilihan politik dalam pengelolaan NKRI dimana daerah harus menjadi aktor sentral dalam pengelolaan republik ini. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan realisasi dari kebijakan desentralisasi itu, yang kemudian diperkuat dalam Perubahan Kedua UUD 1945 seperti tertuang pada BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A, dan 18B.

Kedua, di masa Orde Baru dan di awal era reformasi (bahkan hingga sekarang) persepsi publik terhadap eksistensi dan perilaku partai politik (parpol) kurang sejalan dengan harapan publik, karena sistem kepartaian kita masih sangat sentralistik. Sistem seperti itu sudahlah pasti selalu menyulitkan perjuangan kepentingan daerah dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tataran nasional, akibat dari kebijakan yang sentralistik yang secara alamiah berseberangan dengan aspirasi desentralistik.

Ketiga, kehadiran DPD merupakan produk dari refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang gisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam m keterwakilan di era sebelum reformasi. Mekanisme



pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI.

Keempat, kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh- sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar- benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis. Dapat diketahui dan disadari, apalagi di era



basan berorganisasi dan berekspresi yang dijamin oleh titusi, bahwa parpol yang eksis di daerah umumnya

merepresentasikan kepentingan menurut kebijakan parpol pada tingkat pusat atau dengan kata lain parpol masih berwatak sentralistik. Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis parpol, maka sangat berpotensi (untuk tidak dikatakan pasti) mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya.

Adam Bactiar juga menambahkan bahwa secara teoritis urgensi pembentukan DPD adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, disamping antarcabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Disamping itu juga untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran orang daerah (*representation in present*). Oleh sebab itu, untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik secara nasional, dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga



akikan selain lembaga DPR yang dapat mewadahi unsur/wakil ah.

Secara politis, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI; semakin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah; akan meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Keberadaan DPD untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dan memiliki legitimasi yang kuat seperti halnya memberikan implikasi harapan yang kuat pula dari rakyat kepada lembaga DPD, karena anggota DPD secara perorangan

dan secara langsung dipilih oleh rakyat, berbeda dari pemilihan Anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui partai politik.

Selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa urgensi pembentukan lembaga ini adalah untuk membuat sistem pemerintahan yang benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar, karena dapat diperiksa dua kali (*double check*), sehingga terjaminnya kualitas sesuai dengan aspirasi rakyat.⁴⁴



Kelompok DPD RI di MPR, Bikameral bukan Federal (Jakarta : Kelompok DPD , 2006), h.xviii.

Namun penulis menganalisis bahwa eksistensi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) masih sangat jauh dari apa yang diharapkan. Kehadiran DPD dengan diisi oleh orang-orang populer dan tokoh masyarakat ditingkat daerah dan propinsi, akibatnya sempat muncul kekhawatiran publik bahwa DPD akan menjadi makelar dari segelintir elit lokal yang ingin kepentingan mereka diakomodir dalam pengambilan kebijakan di pusat. Namun demikian hal yang terpenting dari itu adalah mereka betul-betul sudah menjadi pilihan rakyat, sehingga aspirasi rakyat berada dalam pundak mereka.

Pembentukan lembaga ini bukanlah tanpa alasan, karena kalau dilihat dari aspek geografis Indonesia merupakan negara yang berwilayah luas yang terdiri atas ribuan pulau dan ratusan juta penduduk. Keragaman etnis dan budaya turut mengukuhkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang majemuk. Melihat kenyataan ini, maka sudah sewajarnya bangsa ini memiliki suatu sistem perwakilan yang lebih baik dari sebelumnya yang dapat mencegah pergolakan masyarakat dan kesenjangan dan ekonomi antara pusat dan daerah.⁴⁵

Namun kenyataannya setelah lembaga ini lahir, lembaga ini tidak mempunyai kewenangan yang sepadan untuk dapat alankan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk



Ibid, Hlm. 21

daerah. Terlepas dari kuat atau tidaknya kedudukan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia, keberadaannya sedikit banyak telah mampu memberikan stimulasi positif terhadap kemajuan demokrasi di Indonesia.

Di antara kendala dan kenyataan yang dihadapi DPD saat ini adalah lemahnya kewenangan yang diberikan oleh konstitusi, bahkan banyak pakar yang menyatakan kalau DPD hanya mempunyai kedudukan sebagai dewan pertimbangan DPR. Hal ini dapat dimaklumi karena kalau melihat lebih jauh ke dalam konstitusi UUD 1945 pasal 22D dan penjelasan lebih lanjut dalam UU No 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan undang-undang tertentu dan hanya ikut membahas usulannya pada tingkat pertama, kemudian DPD hanya bisa memberikan pertimbangan tanpa bisa memutuskan. Termasuk dalam masalah pengawasan walaupun DPD mempunyai kewenangan yang cukup besar disini, namun dalam kenyataannya semua hasil pengawasan tersebut diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁴⁶

Menurut Adam Bactiar sebenarnya dalam ranah konstitusi, DPD mempunyai kewenangan legislasi yang cukup signifikan, na fungsi legislasi DPD adalah mengusulkan dan ikut



_____ *Ibid*

membahas RUU tertentu. Merujuk pengertian “ikut membahas”, dalam pasal 20 ayat 2 UUD 1945, menurut pengertian bahwa ikut membahas adalah hingga pada tahap memutuskan. Hal ini juga dapat dilihat pengertian umum sebagaimana terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jadi dalam tataran konstitusi, menurutnya tidaklah terdapat persoalan.

Namun jika dilihat pada tataran perundang-undangan sebagai pelaksanaannya, dapat dilihat bahwa telah terjadi suatu reduksi terhadap fungsi legislasi yang semestinya dimiliki oleh DPD. UU Nomor 27 tahun 2009 tentang MD3 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 hanya menempatkan fungsi legislasi DPD ke dalam ranah yang sangat terbatas. DPD hanya dilibatkan dalam tahap pembicaraan tingkat pertama, namun tidak sampai pada tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Artinya, fungsi legislasi yang disematkan kepada DPD dalam UU tersebut sangat terbatas dan tidak utuh.

Dalam tata tertib DPD disebutkan bahwa DPD hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR.⁴⁷ Bahkan dalam tata tertib DPR terlihat bahwa DPR membatasi keikutsertaan DPD dengan menyebutkan komisi atau badan legislasi yang ditugaskan untuk membahas sebuah RUU

i DPD RI diundang sebanyak-banyaknya 1/3 jumlah alat



Ibid

kelembagaan DPR. Disini tidak terlihat kesinambungan antara tata tertib DPD dan DPR, dimana DPR membatasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan undang-undang tertentu dalam tatantertibnya yang tanpa disetujui oleh DPD.

Jimly menambahkan dalam urusan legislasi DPD RI hanya sebagai *Colegislator* disamping DPR RI. Di bidang legislasi tugasnya hanya sebagai penunjang (*Auxiliary agency*) bagi DPR RI. Dalam proses pembentukan undang-undang DPD tidak mempunyai kewenangan sama sekali untuk memutuskan ataupun dalam proses pengambilan keputusan.⁴⁸

Sementara itu dalam tataran pemberiaan pertimbangan disebutkan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, yang disampaikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.

Permasalahannya adalah mengenai batas waktu pemberian pertimbangan. Karena pembahasan RUU APBN dibatasi oleh waktu, maka regulasi perlu memberikan batasan kepada DPD RI. Hal ini dimaksud agar jadwal pembahasan RUU antara DPR dan pemerintah tidak terganggu. Sering kali yang terjadi DPD hanya



Jimly asshiddiqe, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara pasca* (Jakarta: sekretariatjendral mahkamah konstitusi, 2006), hlm.214.

menerima surat permintaan pertimbangan dari DPR hanya beberapa saat sebelum pengesahaan RUU menjadi UU.⁴⁹ Hal ini terkesan menjadikan peran DPD hanya sebagai lembaga pertimbangan bagi DPR. Seharusnya ada tata tertib bersama yang mengatur kedua lembaga dalam tatanan kebersamaan pembahasan sebuah rancangan undang-undang tertentu.⁵⁰

Sementara dalam tatanan pengawasan sebenarnya keberadaan DPD dapat dikatakan bersifat utama (*main constitutional organ*) yang kedudukannya sama penting dengan DPR.⁵¹ Walau pun kemudian hasil pengawasan tersebut sepenuhnya diserahkan kepada DPR RI. Dalam UU No 27 Tahun 2009 pasal 224 ayat 1 disebutkan bahwa 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.⁵²

Selanjutnya menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang- undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan



Kelompok DPD RI, untuk apa DPD RI, hlm. 66.
Wawancara langsung dengan Muhammad Afnan Hadikusumo anggota DPD RI
milihan D.I Yogyakarta, pada tanggal 13 april 2012
Ibid
Ibid

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.⁵³

Namun tidak dijelaskan bagaimana kriteria hasil pengawasan DPD RI tersebut sudah ditindak lanjuti atau belum. Perlu ada ketegasan disini mengenai hal tersebut, sehingga tidak menimbulkan kesan seolah-olah DPD merupakan lembaga pengawas DPR, yang mengawasi setiap pekerjaan DPR yang diterima dari DPD. Hal ini diperlukan karena adanya ketentuan yang mengatur bahwa DPR berkewajiban menindaklanjuti hasil laporan pengawasan DPR tersebut.

Dari permasalahan diatas terlihat bahwa masih banyaknya kendala yang dihadapi oleh lembaga DPD RI khususnya masalah fungsi dan kewenangannya sebagai kamar kedua dalam lembaga legislatif. Seperti dalam kewenangan legislasi yang disebutkan diatas yang mana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan RUU tertentu tanpa punya kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir terhadap RUU yang diajukannya kepada DPR. Begitupun halnya dalam pengawasan, meskipun dikatakan diatas mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR

n pengawasan, namun kalau ditindaklanjuti DPD hanya



_____ *Ibid*

memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Banyak hal yang menyebabkan lemahnya kewenangan lembaga ini, diantaranya banyak diantara para perancang perubahan UUD 1945 khususnya partai politik menduduki kursi terbesar di DPR yang memandang bahwa bikameral merupakan sistem perwakilan negara federal, sedangkan negara kesatuan kurang cocok untuk menerapkan sistem ini karena ditakutkan akan mempengaruhi sistem negara kesatuan.

Maka wajar kalau anggota DPD berkeinginan keras untuk melanjutkan perjuangan menuju amandemen UUD 1945 kelima. Akan tetapi menurut Jimly Assididqie merubah konstitusi bukanlah hal yang mudah, apalagi belum semua perubahan tersebut terkonsolidasi dan dapat dilaksanakan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵⁴

Menurutnya juga kekurangan dan kelemahan yang dinilai terhadap Undang- Undang Dasar, tidak selalu harus diatasi dengan cara "*formal amendement*" penyempurnaan ketentuan Undang- Undang Dasar, dapat pula ditempuh melalui konvensi ketatanegaraan ataupun melalui penafsiran oleh peradilan konstitusi. Konvensi dapat dikembangkan dalam praktek penerapan kreatif di lapangan (*constitusal usages*) yang tidak lazim



Ibid

ataupun melalui pembiasaan praktek yang lazim (kebiasaan ketatanegaraan), sedangkan penafsiran hakim dapat dilakukan melalui peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.

D. Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia

Dalam pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia (RI) di bentuk pasca amandemen terakhir untuk melengkapi dan membantu sistem kerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menjalankan tugas legislasinya. Sehingga pembentukan tersebut tidak terlepas dari tugas dan fungsinya yang di bagi masing – masing perkelembagaan, begitu juga dengan DPD yang memiliki peranan dan Fungsi dalam kelembagaan, yakni :

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Meskipun memiliki legitimasi yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan anggota legislatif, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak mempunyai kekuasaan yang berarti. Sebenarnya secara jelas, Pasal 22D sudah mendeskripsikan tentang peran DPD secara fungsional. Agaknya, secara institusional peran DPD megalami evolusi karena untuk melaksanakan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang paling esensial, seperti perubahan konstitusi maupun impeachment, kehadiran DPD tidak diperlukan. Untuk itu, keberadaan DPD lebih tepat diposisikan sebagai lembaga yang



masih harus mengalami evolusi kelembangan (*institutional evolution*).⁵⁵

Hal ini dipertegas oleh Sarwono Kusumaatmadja, dalam diskusi mengenai "Siasat Mengoptimalkan Peran DPD" di Jakarta, menyatakan bahwa prospek DPD tidak dapat diukur dari legalitas yang sekarang berlaku karena legalitas itu sebatas mengatur keberadaan DPD dalam statusnya sebagai suatu lembaga yang baru lahir dengan segala keterbatasannya. Keberadaan DPD lebih tepat diposisikan sebagai lembaga yang masih akan mengalami evolusi institusional. Walaupun potensi untuk berperan, peran DPD tidak berangkat dari posisi kekuasaan. Peran DPD tercipta karena interaksi kelembagaan yang terjadi antara DPR, Presiden, DPD, dan Mahkamah Konstitusi berada dalam posisi asimetrik. Jika DPD dapat memerankan perannya dengan dukungan publik luas, terbuka jalan untuk terjadinya peluang amandemen konstitusi yang bisa mendorong terjadinya bikameralisme dalam lembaga perwakilan kita.⁵⁶

Peran DPD terbatas kewenangannya pada legislasi yang terkait dengan urusan daerah. Peluang di luar otonomi daerah sangat dibatasi. Hal yang sama bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi budgeting dan controlling yang terbatas pada



M. Zainor Ridho, *Eksistensi DPD dan Kepentingan Lokal*, Jurnal AI – Ahkam, 1 Januari – Juni 2010. Hlm. 154
Ibid, Hlm. 155

masalah kedaerahan (regionalisme). Dengan peran DPD yang relatif minimal inilah, status DPD di Indonesia mengalami subordinat atau menjadi bawahan DPR. Ketidaksejajaran peran tersebut, DPD dihadapkan dua dilema disatu sisi, DPD harus mengoptimalkan kewenangannya disisi lain, DPD terbatas kewengannya karena harus mengamandemen pasal 22D dalam UUD 1945. Meskipun hal ini menjadi tantangan bagi DPD, DPD tetap harus menyakinkan masyarakat lebih-lebih konstituennya dengan terus mendorong terciptanya demokrasi lokal didaerah.⁵⁷

Meski, kewenangan DPD dalam beberapa hal terbatas, harus dipahami bahwa pertama, DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan masalah perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1). kedua, DPD ikut membahas RUU yang diajukan dalam bagian pertama tersebut, serta memberikan pertimbangan kepada DPR ata RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2). Dan ketiga, DPD dapat melakukan pengawasan ata pelaksanaan UU pada bagian kedua di as, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR



Ibid, Hlm. 156

sebagai lahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat 3).⁵⁸

Bila mengacu pada teori *bikameral strong dan soft*, serta melihat terhadap sistem ketatanegaraan kita maka peran yang ideal bagi DPD setidaknya ada empat peran, yaitu: Pertama, DPD harus mempertegas posisinya sebagai kepanjangan tangan rakyat di daerah.

Kedua, DPD berperan sebagai lembaga penyeimbang dari DPR, agar fungsi check and balance bisa berjalan optimal. Ketiga, peran DPD untuk membantu meringankan beban dan tugas yang diemban oleh DPR. Keempat, DPD harus mengambil inisiatif dalam berbagai hal terkait dengan masalah kebangsaan, baik yang bersifat lokal maupun nasional.

DPD di kemudian hari akan mempunyai wewenang legislas, pengawasan dan anggaran yang tercermin untuk mendapatkan fungsi dan peran utuh sebagaimana lembaga perwakilan rakyat halnya DPR. Artinya, dengan keberadaannya peran DPD tidak menjadi mandul. Dan mendorong Amandemen UUD 1945 merupakan pintu masuk aias peran ideal DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.⁵⁹

2. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah



Fungsi DPD tidak bisa kita lepas dari peran DPD tersebut.

Ibid, Hlm. 157

Ibid, Hlm. 155

Karena fungsi dan peran DPD saling memiliki keterkaitan. Sudah dijelaskan diawal dalam pasal 22D memiliki dua makna yaitu fungsi dan peran DPD.

Tetapi untuk lebih jelasnya, DPD mempunyai 3 fungsi. menurut Pasal 22D UUD 1945. Pertama, fungsi legislasi: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang, ikut membahas RUU keduanya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dst. Kedua, pertimbangan, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. Sedangkan fungsi ketiga adalah pengawasan, yaitu dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di bidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, serta menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK. Dan fungsi representasi atau perwakilan, yaitu ada perwakilan secara fisik dan perwakilan substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi tersebut, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:⁶⁰



1. Sistem perwakilan politik (political representation);

International IDEA, Penilaian Demokrasi di Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 38

2. Sistem perwakilan teritorial (*territorial or regional representation*);
3. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (political representatives), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representatives or territorial representatives*). Sedangkan, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*)⁶¹

Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari tiap-tiap daerah adalah contoh dari perwakilan teritorial atau regional representation.

Ditinjau dari fungsi DPD, terlihat kedudukan DPD lebih rendah daripada DPR. Secara ringkas, lingkup kewenangan DPD jauh lebih sempit dari kewenangan DPR. Lembaga ini terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yang mencakup persoalan-persoalan:

- a. Otonomi Daerah;
- b. Hubungan Pusat-Daerah;
- c. Pembentukan dan Pemekaran serta penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi;
- e. Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah;



M. Zainor Ridho. *Op. Cit.* hlm. 160

- f. RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Dari sekian persoalan tersebut diatas, bukan berarti lingkup eksklusif kewenangan DPD, akan tetapi DPR juga memiliki kewenangan yang sama untuk menangani persoalan-persoalan tersebut. DPD dalam konteks ini hanya sebatas membahas, memberi pertimbangan, dapat mengajukan rancangan UU, dan melakukan pengawasan.

Berkaitan dengan masalah desentralisasi kekuasaan diatas, menurut Hooge rwarf, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan dibidang pengaturan dan dibidang pemerintahan. Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam pengertian pendelegasian kewenangan berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berada diluar kendali pemerintah pusat.



E. Landasan Teoritik

1. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebagitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.⁶² Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of*

their public duties.⁶³ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-



Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana* ksbang mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

Ibid

kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.⁶⁴

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi , kadang juga memperoleh mandat yang di tempatkan sebagai cara sendiri untuk memperoleh wewenang.

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah isyaratkan harus bertumbuh pada kewenangan yang sah tanpa



Ibid. hlm. 66

adanya kewenangan yang sah, seseorang pejabat atau badan usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan yaitu atribut, delegasi dan mandat yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Kewenangan atribut.

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturandasarnya.

2. Kewenangan delegasi

Kewenangan Delekatif bersumber dari pelimpahan suatu organpemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberiwewenang tersebut dan



beralih pada delegataris.

3. Kewenangan mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumberdari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa ³⁷:

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non sexistent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercisepower its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to*



make decisions or take action in its name.

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya,

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.



yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap Negara hukum terutama bagi Negara- negara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (de heerschappij van de wet)³⁸.Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (nullum delictum sine previa lege poenale) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang).³⁹Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dathet bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negarahukum.

2. Teori Tanggungjawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya.⁶⁵ Dalam Bahasa Indonesia, kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).

lenanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus,



Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Tesis, Buku Kedua, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 7.

memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban.⁶⁶

Menurut, Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;



Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka), 1989. hlm.899.

3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible)*.

Liability merupakan istilah hukum yang luas, dimana *liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual



atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. Sedangkan *responsibility* berarti hal dapat dipertanggungjawabkan atau suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan.

Responsibility juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.

Prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

- a. *Liability based on fault*, beban pembuktian yang memberatkan penderita. Ia baru memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat, kesalahan merupakan unsur yang menentukan pertanggung jawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian. Pasal 1865 KUHPdata yang menyatakan bahwa “barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas nama ia mendasarkan suatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu, sebaliknya barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna membantah hak orang lain, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu”.



b. *Strict liability* (tanggung jawab mutlak) yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.⁶⁷ Fungsi teori pada penelitian tesis ini adalah memberikan arah atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu, penelitian diarahkan kepada ilmu hukum positif yang berlaku, yaitu tentang tanggung jawab notaris terhadap akta yang dibuatnya dalam hal tidak dipenuhi ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf m, undang undang jabatan notaris.

F. Kerangka Pikir

Kerangka pikir atau kerangka teoritis (*teoretical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*) yaitu kerangka berpikir dari peneliti yang bersifat teoritis mengenai masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variable-variabel yang akan diteliti. Kerangkapikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya. Bertitiktolak dari landasan teori yang digunakan dalam pengkajian permasalahan maka dapat dimuat suatu kerangka berpikir atau kerangka teori yang telah diuraikan tersebut diatas.

Dalam penelitian ini meniti beratkan sistem kerja dari Dewan
akilan Daerah (DPD) Republik Indonesia (RI) sebagai

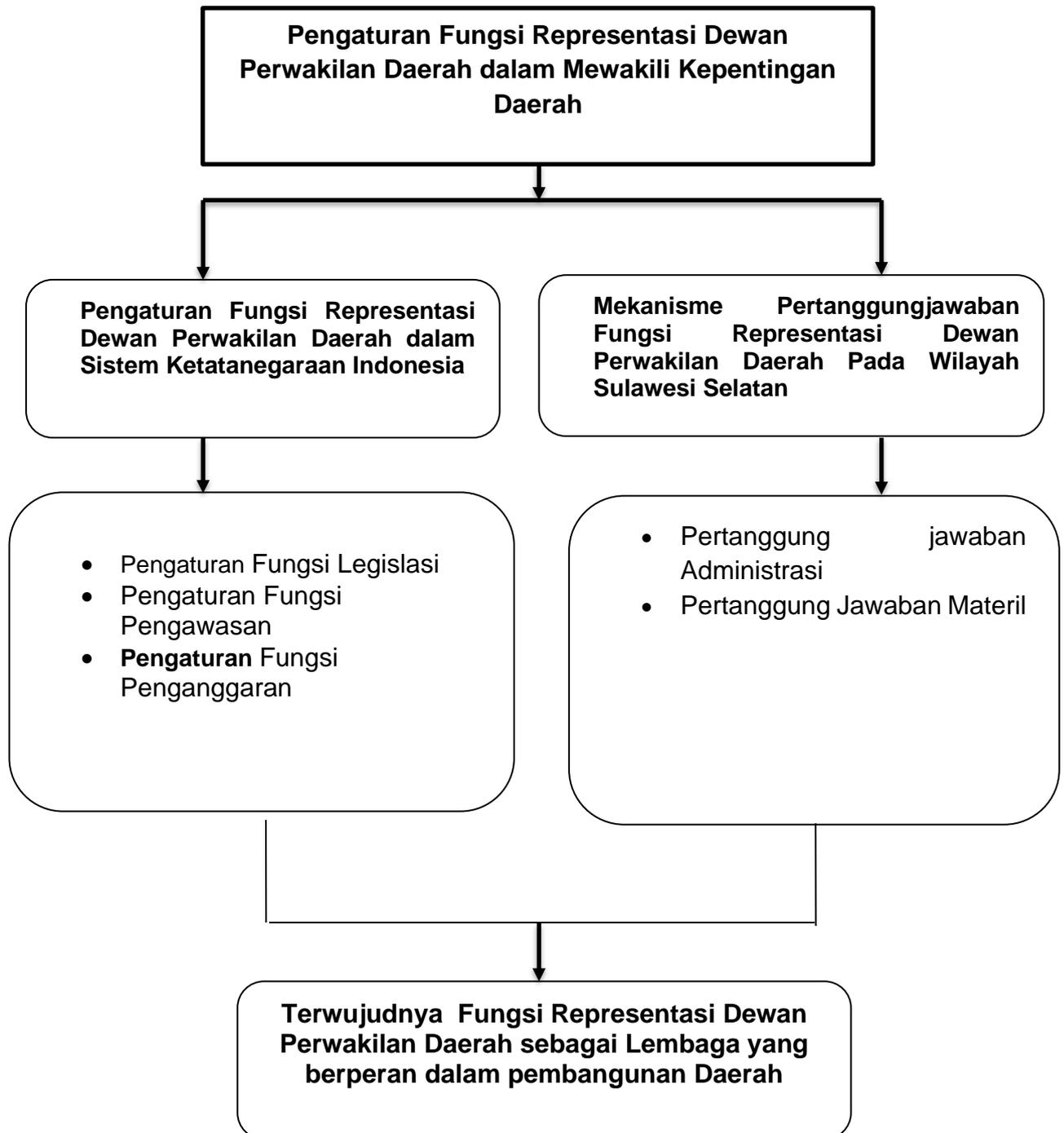


Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta:Gajah Mada Press), 1988. hlm.334-335.

penyambung lidah masyarakat ditiap daerah, peranan dan fungsi DPD RI sebagai subsitem ketatanegaraan di indonesia yang memiliki peran yang cukup penting dalam fungsi pengawasan, legislasi dan penganggaran. Untuk itu lebih jelasnya akan di buat bagan kerangka pikir yang akan menjelaskan lebih detail terkait Representasi DPD dalam mewakili kepentingan daerah.



G. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Oprasional

Defenisi Orasional disusun agar menyatukan pemikiran dalam penafsiran makna penelitian ini agar tidak terjadi multitafsir di dalam penelitian ini. Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan salah satu lembaga legislatif tingkat nasional yang ada di Indonesia. DPD dibentuk untuk mewakili kepentingan daerah. DPD juga dibentuk sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada tahun 1945

2. Representasi

Representasi adalah suatu wujud kata, gambar, sekuen, cerita dan lainnya yang mewakili ide, emosi hingga fakta.

3. Fungsi Legislasi

Fungsi Legislasi adalah menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).

4. Fungsi Pengawasan

Fungsi Pangawasan adalah manajemen yang tidak kalah pentingnya dalam suatu organisasi dimana peran dari personal yang sudah memiliki tugas, wewenang, dan menjalankan pelaksanaannya perlu



dilakukan agar berjalan sesuai dengan tujuan, visi, dan misi perusahaan/organisasi.

5. Fungsi Penganggaran

Fungsi Penganggaran adalah memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik

6. Pertanggung Jawaban

Pertanggung Jawaban adalah pertanggungjawaban (*accountability*) merupakan bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan misi organisasi dan mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik.

7. Lembaga Negara

Lembaga Negara adalah badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan.

