

Tinjauan Yuridis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Fernanda Hutabarat*, Kasman Siburian, Haposan Siallagan*****

* Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

** , *** Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

Korespondensi: fernandahutabarat@student.uhn.ac.id

Abstract

The process of forming the Regional Representative Council was originally to change the structure of the parliament into two chambers consisting of the (House of Representatives) and (Regional Representative Council). By implementing this system, it is hoped that it will represent the interests of all people, from those that are only regional in nature to those that are general in nature. The birth of the (Regional Representative Council) was marked by the third amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which was ratified on August 10, 2002. This change is contained in Article 2 paragraph (1) which reads: "The People's Consultative Assembly consists of members of the People's Representative Council and members of the Regional Representatives Council. elected through general elections and further regulated by law". (Regional Representative Council) as a regional representative institution at the center, of course, is expected to be able to defend the interests of the region it represents. However, in the process of fighting for the interests of the people and the region, it must be in accordance with the existing constitution. (Regional representative councils) cannot fight for regional interests and as a competitive institution there is the possibility of consideration (regional representative councils) that are not followed up by (people's representative councils). Moreover, draft laws that are not in accordance with regional interests cannot be canceled by the (Regional Representative Council) by using a veto, as is practiced in the bicameral representation system. This has resulted in (the Regional Representative Council) having no power at all in the current state administration system, which makes the position of the (Regional Representative Council) very weak, even as an institution that only gives consideration to (House of Representatives).

Keywords: Regional Representative council, House of Representative, Amenment.

Abstrak

Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum. Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) 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". DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan

daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada. DPD tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bergaining terdapat kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjutkan oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, Sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini, yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Kata kunci: Dewan perwakilan daerah, Dewan perwakilan rakyat, Amandemen.

I. Pendahuluan

Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum. Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) 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 menjadi sebatas sidang gabungan antara DPR dan DPD¹. MPR secara otomatis mengalami perubahan struktur keanggotaan yang didalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam system ketatanegaraan modern disebut dengan sistem dua kamar (bikameral). Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah). Perubahan yang terjadi dari sistem unikameral dengan supremasi MPR kepada sistem bicameral ini, menjadi sebuah keniscayaan karena selama ini Utusan Daerah dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional dalam peringkat undang-undang.²

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (political representation),

¹ Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, hlm 9.

² *Ibid*

sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (regional representation).³

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, yaitu :

1. dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;⁴
2. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;⁵
3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonominya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.⁶

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D, UUD Negara RI 1945 menegaskan tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut system bikameral. Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang.

Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat” dan “ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI*, Cetakan II, Jakarta, 2006, hlm 138

⁴ Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945.

⁵ Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI 1945.

⁶ Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI 1945

hukum, frase “DPD ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.⁷

DPD tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bergaining terdapat kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjudi oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini, yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Dengan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, penulis kemudian tertarik melakukan penelitian untuk penulisan skripsi ini dengan judul Tinjauan Yuridis Kedudukan DPD di dalam system ketatanegaraan di Indonesia (pasca amandemen UU 1945). Adapun yang menjadi rumusan penulis dalam penulian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan peran lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sesudah amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimana hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaran di Indonesia?

II. Metode Penelitian

Dilihat dari penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber pada aturan-aturan hukum yaitu Undang-undang. Penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian buku kepustakaan. Dari segi sifatnya penelitian ini bersifat Deskripsi yaitu penelitian yang tujuannya mendeskripsikan atau menggambarkan secara jelas dan terperinci. Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah dengan Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang undangan (*staute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder dan yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni sebagai berikut: Bahan Hukum Primer. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPD, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Bahan Hukum Sekunder. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang perwakilan rakyat. Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk

⁷ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.

atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan/atau bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Alat pengumpulan data peneliti gunakan adalah studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan, buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet. Bahan yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasikan secara sistematis, logis, yuridis secara kualitatif. Penulis mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan penelitian, disimpulkan dengan metode deduktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.

III. Hasil dan Pembahasan

III.1. Kedudukan dan Peran Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Sesudah Amandemen UUD 1945

Lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dari masa kemasa telah mengalami perubahan baik dari segi fungsi, bentuk maupun kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini telah membawa implikasi secara langsung sehingga Indonesia saat ini menganut system bicameral. Menjadi menarik kemudian untuk dikaji bagaimanakah lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dari masa kemasa. Perlu kita mengetahui bagaimana lembaga perwakilan rakyat sebelum amandemen Ke IV UUD 1945 dalam system ketatanegaraan di Indonesia.

1. Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Sebelum Amandemen Ke IV Lembaga perwakilan rakyat berdasarkan UUD 1945

Lembaga perwakilan rakyat berdasarkan UUD 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan memiliki kedudukan supreme dari lembaga lainnya yang dapat kita golongkan ke dalam lembaga tinggi Negara. Jika dibandingkan dengan sistem badan perwakilan pada umumnya yang dianut oleh Negara-negara di dunia, maka struktur parlemen Indonesia diidealkan berparlemen tunggal (unikameral) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat dan diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁸

Apabila dicermati secara keseluruhan UUD 1945 mengenal enam lembaga negara yang fundamental sebagai pilar utama dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara tersebut yaitu Majelis Permusyawaratan (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 telah diwujudkan melalui lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁹ Kedaulatan rakyat sering kali

⁸ Simamora, Janpatar. "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *JURNAL LITIGASI (e-Journal)*, Vol. 17, No. 2 (2016): 3427-3466.

⁹ Pasal 1 Ayat (2) Jo. Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan).

dipahami sebagai konsep politik semata. Hal ini membawa kepada pemahaman yang keliru. Karena ketika prinsip kedaulatan rakyat dikonstruksikan ke dalam konsep perwakilan, maka kekuasaan rakyat menjadi berpindah kepada lembaga perwakilannya. Secara teoretik pemahamannya bukanlah demikian, tidak berarti kekuasaan tertinggi dari rakyat menjadi hilang, beralih kepada lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan hanya organ yang melakukan, sedangkan hak/kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan rakyat.¹⁰

Akibat pemahaman yang keliru tersebut, membawa dampak yang cukup besar dalam menjelaskan secara konseptual dari rumusan yang bersifat normatif. Hal demikian dijumpai ketika melihat MPR sebagai pemegang kedaulatan negara, sehingga kekuasaannya tidak terbatas.¹¹ Pemahaman yang demikian membawa konsekuensi bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang mengacu ke sistem demokrasi telah berubah kepada prinsip kedaulatan negara yang mengarah ke sistem totaliter. Padahal MPR sendiri bukan pemegang kedaulatan negara melainkan hanya melakukan sepenuhnya kedaulatan yang ada di tangan rakyat,¹² dan kekuasaannya juga telah dibatasi oleh UUD 1945.¹³

a) Lembaga Perwakilan Rakyat Berdasarkan Periode Konstitusi RIS

Menurut Konstitusi RIS Pasal 1 ayat (2), kekuasaan kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Kita dapat melihat dalam konstitusi RIS, bahwa senat diakui kedudukannya secara jelas sebagai pemegang kedaulatan RIS, bersama-sama dengan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selain melakukan kekuasaan perundang-undangan, DPR-RIS berwenang pula mengontrol pemerintah, dengan catatan, Presiden tidak dapat diganggu gugat tetapi para menteri bertanggungjawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Akan tetapi, DPR tidak dapat menjatuhkan Menteri (pemerintah). Di samping kekuasaan perundang-undangan DPR-RIS diatur dalam tata tertib DPR-RIS yang kenyataannya baru disahkan 28 Februari 1950, yang berarti hanya berlaku kurang dari enam bulan dengan tercapainya Negara Kesatuan RI 17 Agustus 1950. Dalam masa kerja DPR-RIS yang enam bulan itu, mereka berhasil mengesahkan tujuh undang-undang, yang satu di antaranya berdasarkan usul inisiatif DPR, yaitu Undang-undang No. 4 Tahun 1950 tentang penggantian kerugian anggota DPR-RIS.

¹⁰ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 24.

¹¹ Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) antara lain menyebutkan: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas....."

¹² Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) ditentukan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"

¹³ a) Menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3 UUD 1945), Memilih (mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 UUD 1945), mengubah UUD (Pasal 37 UUD 1945) ketentuan tersebut sebelum perubahan. b) Albert Hasibuan, "Masalah-masalah Hubungan Antar Lembaga Tertinggi Negara", Dalam Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 54, mengemukakan: "bahwa kekuasaan MPR adalah tidak tanpa batas. MPR, sekalipun merupakan Lembaga Tertinggi Negara, kekuasaannya dibatasi oleh hukum berdasarkan prinsip negara hukum UUD 1945 dan secara konstitusional tidak dapat melampaui ketentuan-ketentuan UUD 1945.

Beban berat DPR-RIS pada masa-masa akhir eksistensinya ialah perdebatan mengenai pengakhiran eksistensi DPR-RIS atau perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) Republik Indonesia dalam proses kembali menjadi negara kesatuan. Setelah melalui perdebatan dari berbagai mosi dan usul, akhirnya DPR-RIS mengadakan votting pada tanggal 14 Agustus Tahun 1950, mengenai menerima atau tidak UUDS, yang berakhir dengan Sembilan puluh orang setuju dan hanya delapan belas orang tidak setuju. Dengan keputusan itu, secara de jure

b) Lembaga perwakilan rakyat berdasarkan Periode UUDS 1950

Pada tanggal 17 Agustus, RIS dibubarkan dan pada saat yang sama dibentuk kembali NKRI yang dibentuk berdasarkan UUDS 1950. Menurut ketentuan Pasal 44 UUDS 1950, lembaga negara terdiri dari : Presiden dan wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan 77 Rakyat/ DPR, Mahkamah Agung, Dewan Pengawas Keuangan/DPK. Republik Indonesia berdasarkan UUDS 1950, menjalankan sistem badan perwakilan satu kamar (unikameral)¹⁴

c) Lembaga Perwakilan Rakyat Berdasarkan Periode Ke II UUD 1945

Periode kedua berlakunya UUD 1945 diawali dengan keluarnya dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya antara lain menyatakan. 1) berlakunya kembali UUD 1945 dan 78 menyatakan tidak berlakunya UUDS 1950, 2) membubarkan konstituente, 3) Membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS).

2. Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Sesudah Amandemen

Struktur lembaga perwakilan rakyat (legislatif) secara umum terdiri dari dua model, yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (unicameral) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (bicameral). Dalam ketatanegaraan Indonesia, lembaga legislatif direpresentasikan pada tiga lembaga, yakni MPR, DPR, dan DPD

Terdapat dua perubahan mendasar pada MPR setelah perubahan UUD, yaitu perubahan susunan keanggotaan serta perubahan kewenangan MPR, yang berimplikasi pada perubahan dalam tata hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya¹⁵. Pertama, secara keanggotaan, kini keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Jika DPR dipilih melalui pemilu berbasis partai, DPD merupakan wakil dari daerah-daerah yang dipilih secara langsung dalam pemilu oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Kewenangan MPR dipertegas, yaitu pada ranah mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Menurut Jimly Asshiddiqie, UUD 1945 pasca perubahan resmi menganut pemisahan kekuasaan dengan mengembangkan mekanisme checks and balances yang lebih fungsional. Dengan konsep pemisahan kekuasaan tersebut, format kelembagaan negara RI meliputi: MPR, DPR, dan DPD

3. Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia sesudah Amandemen Ke IV UUD 1945

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga yang lahir sebagai upaya untuk menyempurnakan sistem representasi rakyat di Indonesia. Jika DPR adalah perwakilan

¹⁴ Simamora, Janpatar. "Comparison of Constitutional Court Authority Between Indonesia and South Korea." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 15, No. 3 (2015): 331-338.

¹⁵ Ibid, hlm 72

Rayat dan harus berasal dari partai politik, maka DPD adalah perwakilan daerah yang terdiri dari wakil-wakil daerah yang dipilih provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum secara perorangan.¹⁶

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu wujud nyata perlunya keseimbangan diantara lembaga-lembaga negara sehingga berjalan seimbang terutama terkait dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Lembaga perwakilan rakyat ini pertama kali baru dapat dibentuk pada pemilihan umum yang akan datang seperti dimaksud pada Pasal 22E ayat (2) dan (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, yang keberadaannya diatur didalam Bab tersendiri pada UUD 1945 Bab VII tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota DPD akan dipilih melalui pemilihan umum yang mewakili setiap provinsi yang ada di Indonesia dengan jumlah perwakilan dari tiap-tiap provinsi adalah sama tanpa mempersoalkan apakah provinsi itu mempunyai wilayah yang besar atau kecil dan mempunyai penduduk yang banyak atau sedikit, berdasarkan ketentuan Pasal 7 Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2014 setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 orang¹⁷, namun jumlah keseluruhan anggota DPD ini adalah berjumlah tidak lebih sepertiga anggota DPR¹⁸. Pembentukan DPD merupakan penegasan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan DPD dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan¹⁹.

Dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping DPR, maka arah bikameral sudah menunjukkan keberadaannya. Walau ada pula yang berpendapat bahwa bikameralnya bersifat soft bicameral, ada pula yang menyatakan sebagai model trikameral. Lazimnya di negara yang menganut model bikameral, antara kamar yang satu dengan kamar yang lain mempunyai fungsi yang sama, yakni di bidang legislasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan hubungan yang setara, sementara yang membedakan masing-masing kamar adalah cara pembentukannya. Argumen mengapa diperlukan kamar kedua dalam lembaga perwakilan adalah ;

- a. Mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang oleh satu majelis.
- b. Untuk mewujudkan prinsip federal dan melindungi kehendak rakyat Negara bagian yang berbeda dengan kehendak negara federasi²⁰. Ternyata negara yang menganut parlemen bikameral tidak hanya negara federasi, ada beberapa negara kesatuan yang parlemennya menganut bikameral, misalnya Inggris, Perancis, Italia, dan sejak ada DPD negara Indonesia mengarah pada parlemen bikameral.

Sementara itu di Indonesia, DPR dan DPD mempunyai fungsi yang berbeda. DPR mempunyai kekuasaan penuh di bidang legislasi, pengawasan dan APBN. Sedangkan DPD terkesan menjadi sub dari DPR saja. Fungsi legislasi terbatas pada kalimat "dapat

¹⁶ Sihotang Januari, *hukum tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum universitas HKBP Nommensen, Medan, 2015, hlm 193.

¹⁷ 1) Anggota dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang, (2) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden, (3) Anggota dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibukota provinsi daerah pemilihannya, (4) Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji "isi dari Pasal 7 Tata Tertib DPD Nomor 1 Tahun 2014"

¹⁸ Faisal Akbar, *loc.cit*, hlm 47

¹⁹ Titik Triwulan Tutik, *loc.cit*

²⁰ Sulardi, *loc.cit*

mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR” dan “dapat ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah”, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut menunjukkan hubungan antara DPR dan DPD yang tidak seimbang dan setara.

Ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia dalam menuju sistem bikameral, yakni:

1. Sistem dua kamar mempunyai mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyerderhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan karena kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi Parlemen. Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan Parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik. Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

Untuk memahami kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan yang bersifat bikameral atau tidak, maka dapat dilihat dari hubungan konstitusional kedudukan DPD dengan MPR termasuk di dalamnya pula hubungan antara DPD dengan DPR. Hubungan konstitusional antara kedudukan DPD dengan MPR dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Hubungan antara DPD dan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) merupakan hubungan struktural dimana pengaturannya berkaitan dengan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR. Pengaturan ini memiliki makna konstitusional bahwa DPD memiliki peran yang sama dengan DPR dalam melaksanakan wewenang MPR.

Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 37 nampak adanya sinkronisasi antara DPD dan DPR dalam menjalankan wewenang MPR. Beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang pengaturannya tidak konsisten dan hubungan yang tidak sinkron dengan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) di antaranya, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2). Dalam Pasal 7A, diatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan

dalam masa jabatannya oleh MPR²¹ atas usul DPR serta dalam Pasal 7B yang mengatur prosedur usul pemberhentian Presiden dan Wakil oleh DPR melalui MPR dan Mahkamah Kontitusi.

Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945. Dalam Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut:²² Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum

- a) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- b) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun
- c) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 22D diatur wewenang DPD, sebagai berikut:²³

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- c. 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.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, makin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi. Padahal, untuk rancangan undang-undang yang berada dalam wewenang DPD, keikutsertaan DPD dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Disisi lain, keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal, pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Dengan demikian DPD yang diharapkan akan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan

²¹ Janpatar Simamora, *Problem Yuridis Keberadaan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 3 September 2013, hlm. 219-230.

²² Huda, Ni'Matul. (2007). *Lembaga-lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, p. 112

²³ Huda, *Ibid*

daerah walapun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi.²⁴

DPD memiliki Tugas dan Wewenang yang diatur didalam Pasal 224 ayat (1) dan (2) UU Nomor. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang berbunyi sebagai berikut:²⁵

DPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a) Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- i) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

Dari ketentuan Pasal 224 ayat (1) dan (2) UU Nomor. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dapat dikatakan DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam bentuk undang-undang, sekalipun berkaitan dengan masalah daerah dan bias dilihat bahwa DPD tidak memiliki kekuatan penuh dalam pembentukan undang-undang dan kekuasaan legislative. Harusnya dapat dibedakan antara bidang legislasi dan pengawasan sesuai fungsi DPD.

²⁴ Evan Setio, Stevanus. (2013). "*Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*". Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum Udayana Denpasar. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> p. 11, (diakses tgl 19 Mei 2016

²⁵ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, p. 162-163

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dan kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem double check yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi politik (political representation) sedangkan DPD merupakan representasi teritorial atau regional (regional representation) Meskipun pada kenyataannya, ide dasar pembentukan tersebut tidak terealisasi sebab dalam UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan membuat undang-undang dan hanya mempunyai kewenangan pengawasan khusus dalam bidang otonomi daerah. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, atau disebut sebagai co-legislator. Dalam hal ini, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Di Indonesia sendiri, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR 1999-2002 yang membahas rancangan perubahan UUD 1945.

III.2. Hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Menurut Pasal 2 Ayat (1) pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR-RI terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPR-RI) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI). Utusan Daerah yang sebelumnya menjadi anggota MPR berubah menjadi sebuah lembaga negara tersendiri, yaitu DPD-RI. Dengan adanya DPD-RI dimaksudkan agar keterwakilan daerah-daerah di Indonesia menjadi lebih maksimal²⁶.

Keberadaan MPR-RI yang tetap ada sebagai lembaga perwakilan dan di dalamnya terdapat keanggotaan DPR-RI dan DPD-RI. Unsur keanggotaan yang terdapat di MPR-RI itu bukanlah DPR-RI dan DPD-RI sebagai sebuah institusi, melainkan para anggota masing-masing lembaga yang secara bersamaan merangkap jabatan sebagai anggota MPR-RI. Dengan konstruksi yang demikian, dapat dikatakan bahwa struktur lembaga perwakilan yang ada di Indonesia itu terdiri atas tiga lembaga sekaligus, yaitu MPR-RI, DPR-RI, dan DPD-RI.

Ketiga lembaga perwakilan tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri yang diatur dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945. Dalam praktek ketiga lembaga tersebut cenderung ditafsirkan seolah-olah organisasi kesekretariatannya harus tiga, kegiatannya juga harus terpisah, dan pimpinannya pun

²⁶ Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm129

harus terpisah sendiri-sendiri dengan segala hak-hak dan fasilitas yang melekat di dalamnya, padahal dapat saja ditafsirkan bahwa pimpinan dan kesekretariatan ketiga lembaga tersebut ditentukan tidak terpisah-pisah, melainkan dirangkap atau digabung²⁷.

MPR dalam hubungannya dengan DPR, khusus mengenai penyelenggaraan sidang MPR berkaitan dengan kewenangan untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, proses tersebut hanya bisa dilakukan apabila didahului oleh pendapat DPR yang diajukan ke MPR.²⁸ Dalam hal pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatan diatur dalam Pasal 38 Ayat (1), dan (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa :

Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya” dan “Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya”, sedangkan dalam hal pengambilan keputusan diatur dalam Pasal 62 huruf a, b, dan c bahwa Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila :

- a) dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c) dihadiri sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Dalam kedudukan yang demikian, hakekatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama (joint session) antara DPR dan DPD tatkala putusan-putusan harus diambil oleh anggota parlemen Indonesia sebagai anggota MPR. Karena MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, meskipun tidak sepenuhnya DPD juga melaksanakan fungsi-fungsi MPR, seperti mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, serta memilih presiden dan/atau wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan ditengah masa jabatan.

Dari deskripsi tersebut jelas bahwa di satu sisi DPD dapat menjadi “pengimbang” bagi DPR dalam forum sidang MPR, namun nampak ter subordinasi karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Artinya kemampuan voting DPD dirancang agar tidak mampu mengganggu atau mengalahkan DPR. Sedangkan pola hubungan antara DPR dengan DPD dalam hal fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 223 ayat (1) bahwa :

²⁷ jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 16.

²⁸ Simamora, Janpatar. "Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 28.1 (2016): 77-92.

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

Berkaitan pola hubungan dalam hal dengan tugas dan wewenang diatur dalam Pasal 224 ayat (1) bahwa :

- a) (Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (b)ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- b) ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d) *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;*
- e) 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;
- f) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- g) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- h) ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

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

Dalam pandangan MPR, pengaturan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, antara lain dimaksudkan untuk:

1. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara²⁹. Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang". Berdasarkan Pasal 22C ayat (4) inilah, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur lebih jelas berkaitan dengan susunan dan kedudukan DPD. Pasal 221 menegaskan bahwa "DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum". Kemudian dalam Pasal 222 menegaskan bahwa "DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Hal ini apabila dikaitkan dengan Pasal 67 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, sedangkan tingkat keterwakilan yang berbeda sebagai lembaga perwakilan, dimana DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Oleh Philipus M. Hadjon³⁰, yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya. Untuk itu, analisis dalam penulisan ini menyangkut kedudukan DPD sebagai lembaga negara, yang dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baik dari aspek posisi DPD yang dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, terutama MPR. Selain itu pula, kedudukan DPD yang berkaitan dengan fungsi utama dari DPD.

Berdasarkan fenomena tersebut penulis melihat bahwa dalam konteks ketatanegaraan Indonesia DPD digagas guna meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik peyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integritas bangsa yang kokoh dalam bingkai NKRI. Dengan terbentuknya DPD maka aspirasi-aspirasi daerah diharapkan dapat terakomodasi, artinya kepentingan-kepentingan daerah mendapat perhatian, tinggal sejauh mana DPD dapat berperan mewakili daerah dalam pengambilan keputusan di pusat, tentunya sangat tergantung pada moralitas (komitmen) dan kualitas anggota-anggota DPD itu sendiri untuk benar-benar mengerti masalah-masalah yang ada di daerah disamping itu, sejauh mana sistem ketatanegaraan atau konstitusi menggariskan kekuasaan, tugas dan wewenang DPD

²⁹ Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar ..., *Op.Cit.*, hlm. 93.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm. X

dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional khususnya keputusan-keputusan politik yang berkaitan dengan daerah.

Dalam setiap negara, perwakilan parlemen atau dengan kata lain perwakilan rakyat secara tidak langsung, dikenal tiga prinsip perwakilan yakni representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*teritorial representation*) dan representasi fungsional (*functional representation*). Representasi politik merupakan perwakilan kamar pertama dalam parlemen dipilih melalui perwakilan partai politik. Sementara perwakilan teritorial dipilih berdasarkan perwakilan teritorial. Di negara seperti Amerika Serikat, perwakilan teritorial terwakilkan melalui pemilihan senat, kedudukan senat sebagai kamar kedua memiliki kedudukan yang lebih tinggi (*upper chamber/second chamber*) dalam pengambilan kebijakan dan penciptaan regulasi di parlemen.

Perwakilan fungsional diartikan sebagai pengangkatan wakil rakyat karena keahlian (*expert*) atau fungsionalisasi yang dimiliki oleh wakil tersebut. Perwakilan fungsional sebagai salah satu bentuk perwakilannya dapat diamati pada the house of lord yang diangkat dari perwakilan tuan tanah dan kelas bangsawan. Berdasarkan tiga prinsip perwakilan yang banyak diterapkan oleh beberapa negara di dunia, pada akhirnya membawa pilihan bagi negara itu menerapkan hanya satu perwakilannya di parlemen yang disebut dengan unikameral (*monokameral*). Beda halnya, negara yang memiliki perwakilan dua kamar (perwakilan) seperti Amerika Serikat yang memiliki *the house of representatives* dan *the senate* yang mencerminkan prinsip perwakilan politik dan prinsip perwakilan teritorial, maka parlemen demikian disebut sebagai parlemen *bikameral* (dua kamar).

Klasifikasi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan formil bagi Jennings akhirnya mengubah konsep pemisahan kekuasaan untuk diterapkan dalam pelaksanaan kekuasaan negara secara aktif. Hamzah Halim mengemukakan bahwa ditinjau dari segi pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan pada sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.³¹

IV. Penutup

Hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Setelah amandemen ke IV UUD 1945 dari ketentuan Pasal 22D dan 22E UUD 1945, maupun UU Nomor. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Terlihat bahwa negara tidak mengatur secara komprehensif tentang Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa pun, terlihat bahwa DPD hanya dapat memberikan masukan pertimbangan, usul ataupun saran, sedangkan yang memiliki hak untuk memutuskan adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam kondisi saat ini tidak bisa dikatakan sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. UU Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur tentang DPD, masih kurang dari dari harapan awal pembentukan DPD. Hal ini dikarenakan antara lain: Pasal-pasal yang terkait membatasi kewenangan DPD di bidang fungsi legislasi,

³¹ Hamzah Halim dan Ikhsan Saleh, *Persekongkolan Rezim Politik Local* (Makassar : Pukap, 2009)

fungsi anggaran dan fungsi pengawasan; Terjadi ketimpangan kewenangan yang berat sebelah antara DPD dan DPR, dan kewenangan yang jauh dominan membuat DPD hanyabertindak sebagai auxiliary atau penunjang terhadap fungsi DPR sehingga DPD disebut juga sebagai colegislator dari pada legislator yang sesungguhnya. Pasal-pasal yang membatasi kewenangan DPD di bidang fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran membuat tidak adanya suatu "double check" dan "check and balances" dalam suatu lembaga pembuat peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Hubungan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral dengan ciri khas bikameral sedang (*medium strength bikameralism*) dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 melahirkan pola hubungan baru antara MPR dan DPR, dengan DPD yakni pertama pola hubungan antara MPR dengan DPR merupakan pola hubungan yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kedua, pola hubungan antara MPR dengan DPD pada hakekatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama antara DPR dan DPD tatkala putusan-putusan harus diambil oleh anggota parlemen Indonesia sebagai anggota MPR. Ketiga, Pola hubungan antara DPR dengan DPD pada dasarnya DPD dapat mengajukan dan ikut membahas RUU. DPD dapat mengajukan usul, ikut dalam pembahasan (yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu), memberikan pertimbangan, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu ke DPR.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal dan Lainnya

- Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 24.
- Huda, Ni'Matul. (2007). *Lembaga-lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, p. 112
- Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI*, Cetakan II, Jakarta, 2006, hlm 138
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.
- Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996
- Simamora, Janpatar. "Comparison of Constitutional Court Authority Between Indonesia and South Korea." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 15, No. 3 (2015): 331-338.
- Sihotang Januari, *hukum tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum universitas HKBP Nommensen, Medan, 2015, hlm 193.
- Evan Setio, Stevanus. (2013). "*Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*". *Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum Udayana Denpasar*. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> p. 11, (diakses tgl 19 Mei 2016)

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, p. 162-163

Jimly Asshiddiqie, *Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 16.

Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm. X

Hamzah Halim dan Ikhsan Saleh, *Persekongkolan Rezim Politik Local* (Makassar : Pukap, 2009)