

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam catatan sejarah Indonesia modern, gagasan perwakilan politik berbasis ruang, teoriti dan daerah sesungguhnya bukan suatu hal yang baru muncul mengiringi kelahiran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Gagasan itu bahkan terwujud dalam lembaga praktik politik yang nyata. Lewatkehadiran Senat yang merupakan salah satu kamar parlemen disamping DPR (DewanPerwakilan Rakyat) sebagai kamar lainnya.

Sampai pada saat tertentu, jejak perkembangan sistem perwakilan tersebut masih dapat kita lihat melalui keberadaan unsur utusan daerah baik dalam KNP (Komite Nasional Pusat) 1945-1949 yang merupakan lembaga parlemen pertama yang dimana sebagian kecil anggotanya dipilih dari daerah maupun dari komposisi keanggotaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) yang bertahan selama beberapa dekade, kemudian akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.

Pandangan untuk meningkatkan peran Utusan Daerah sudah mulai muncul di PAH SU MPR 1999. Fraksi-fraksi MPR belum secara spesifik menyampaikan pandangannya tentang DPD. Namun, mereka sudah mulai menyebut perluya Utusan Daerah ditingkatkan perannya dengan cara keanggotaanya dipilih melalui pemilu<sup>1</sup>.

Tuntutan reformasi melalui perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia secara yuridis, sebagai dasar lahirnya suatu lembaga baru

---

<sup>1</sup> Valina Singka Subekti.2007. *Menyusun Konstusi transisi*.Rajawali Pers.Jakarta. Hal 209.

dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang diatur dalam pasal 22C dan 22D yang mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPD. Pasal 22C

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Jo Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Jo Undang-undang Nomor17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan PerwakilanRakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian juga diatur didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UUP<sup>3</sup>(Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

DPD dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengolahan negara khususnya pembentukan Undang-Undang dan pengawasan terhadapjalannya pemerintahan, termasuk gagasan membentuk sistem dua kamar<sup>2</sup>.Kelahiran DPD sebagai lembaga baru hasil dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun-1945) merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat<sup>3</sup>.

Hal ini terjadi karena paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) sebagai pemegang kedaulatan

---

<sup>2</sup> Bagir Manan.2004*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 baru*. FH UII Press. Yogyakarta. Hal 3.

<sup>3</sup> Kedaulatan Berada Di Tangan Rakyat Dilaksanakan Berdasarkan Undang-undang. Dasar Pasal 1ayat 2 UUD 1945.

rakyat yang telah disalahgunakan. Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara baru setelah adanya pembentukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang sangat diharapkan untuk dapat mewujudkan kehadiran dua ruangan sistem representasi (bikameral). Perubahan dalam konstitusi ini sebagai salah satu agenda yang timbul seiring dengan tuntutan untuk menuju negara yang demokratis.

Menurut Bagir Manan, pada awalnya ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD (Dewan Perwakilan Daerah) , yaitu :

Pertama: gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (bicameral), DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan House of Representatives sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika Serikat kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan Kongres (Congress). Pasal 1 ayat (1) UUD Amerika Serikat (1787) menyebutkan :*All legislative power herein granted in a Congress of a United States, which shall consist of Senate and House of Representatives.* (seluruh kekuasaan perundang-undangan yang ada berdasarkan konstitusi ini dikatakan pada sebuah kongres yang terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Daerah).

Kedua: gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem utusan

daerah di MPR menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan<sup>4</sup>.

Antara DPR dan DPD mempunyai kewenangan yang berbeda, jika DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, tetapi DPD tidak mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan seperti yang dimiliki oleh DPR. Kewenangan yang sangat terbatas yang dimiliki oleh DPD berdampak pada pelaksanaan fungsi DPD sebagai badan perwakilan daerah dipandang tidak memiliki fungsi selayaknya badan perwakilan rakyat yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, karena pada kenyataannya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang- Undang, hanya dapat mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR, sehingga DPD seperti biro perencanaan Undang-undang DPR. Hal itu juga disebabkan karena DPD tidak berhak untuk membahas Rancangan Undang-Undang menjadi Undang- undang, karena yang dapat membahas adalah DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ketentuan tersebut merupakan bukti bahwa terjadi amputasi terhadap DPD, sehingga didapati substansi yang anomaly bila dilihat dari kedudukan dan fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat.

Jika diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah mengalami perubahan tidak nampak gagasan sistem dua kamar. Pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan hanya terdapat dua badan perwakilan pusat yang terpisah, yaitu DPR dan MPR, tetapi setelah mengalami perubahan sampai yang keempat kalinya menjadi tiga badan perwakilan, yaitu MPR, DPR dan DPD, alasannya adalah :

---

<sup>4</sup>*Op.Cit.* Bagir Manan. Hal 59-50.

Pertama : Walaupun ada perubahan, MPR merupakan lingkungan jabatan sendiri, MPR memiliki wewenang sendiri (original) diluar wewenang DPR dan DPD.

Kedua : Sepintas lalu DPD merupakan lingkungan jabatan mandiri dan memiliki wewenang sendiri.

Ketiga : DPD bukan badan legislatif penuh, artinya DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang dalam bidang tertentu saja yang disebut secara *enumerative* dalam UUD 1945. Terdapat hal-hal lain dan kewenangan pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah.<sup>5</sup>

Menurut Jimly Assididqie, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 lebih mengadopsi gagasan bicameral yang bersifat soft, karena kedua kamar Dewan tersebut tidak memiliki kewenangan yang sama kuat, yang lebih kuat tetap DPR, sementara DPD hanya sebagai tambahan dan bersifat pelengkap saja pada hal-hal yang bersifat daerah<sup>6</sup>.

Disamping itu dengan adanya kewenangan yang demikian, maka semakin menguatkan paradigma bahwa sebenarnya, sistem legislasi yang berat sebelah dan tidak mencerminkan kekuatan dua kamar (*bicameral*) yang semestinya. Bahkan dengan demikian semakin mempertegas bahwa MPR merupakan sebuah lembaga yang berdiri diluar DPR dan DPD. Dengan demikian secara tidak langsung dengan fungsi dan kewenangan antara ketiga lembaga parlemen tersebut, semakin mempertegas bahwa sebenarnya parlemen Indonesia bukan menganut sistem dua

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda.2003.*Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. FH UII Press. Yogyakarta. Hal 263

<sup>6</sup> Jimly Assididqie.2004.*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*.FH UII Press. Yogyakarta. 2004. Hal 45

kamar (*bicameral*) melaikan tiga kamar (*tricameral*) yang memiliki fungsi dan kewenangan sendiri-sendiri.<sup>7</sup>

Keberadaan Undang-Undang yang mengtur tentang Susunan dan Kedudukan MPR(Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) telah semakin menegaskan bahwa sistem bicameral, sebagaimana gagasan yang melandasi perubahan kelembagaan MPR, tetapi menganut sistem tricameral, karena MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga yang masing-masing memiliki jabatan, tugas dan wewenang sendiri-sendiri, disamping itu Undang- undang juga menegaskan bahwa DPD memiliki wewenang dan fungsi yang terbatas dan tidak sebagaimana mestinya fungsi lembaga perwakilan, yang mewakili daerah- daerah di seluruh Indonesia, agar dapat memperjuangkan kepentingan daerah, inilah suatu hal yang menjadi problem dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga tak bergeming terhadap 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

---

<sup>7</sup> Ni'matul Huda. *Op.Cit.* Hal 238.

memberikan pertimbangan kepada DPR. maka kajian ini merupakan salah satu kajian yang menarik untuk dilakukan penelitian secara normatif, agar didapat deskripsi dan jawaban atas permasalahan yang dikemukakan.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara normatif terhadap masalah-masalah yang menyangkut tugas dan fungsi serta kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan hasilnya dituangkan dalam sebuah skripsi ilmiah dengan judul : *Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Sistem Legislasi Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia.*

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan Implementasinya sebagai sebuah Lembaga Dalam lingkup sistem Ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana Hubungan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dengan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka penelitian ini bertujuan untuk menemukan konsep yang tetap mengenai kedudukan dan fungsi DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Atas dasar konsep tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan sistem legislasi serta kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dalam sistem Ketatanegaraan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui hubungan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dengan lembaga Legislasi Negara lainnya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan Hukum Tata Negara terutama dalam bidang lembaga perwakilan rakyat dandiharapkan dapat meberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum tata Negara kepada masyarakat, pemerintah, dan para akademis di Indonesia terkait dengan Sistem Legislasi dan Kewenangan DPD dalam ketatanegaraan di Indonesia.

##### 2. Manfaat Praktis

Dapat dijadikan sebagai pedoman dan bahan rujukan bagi mahasiswa, masyarakat, maupun pihak lain dalam penulisan-penulisan lainnya yang berkaitan dengan Sistem Legislasi dan Kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

##### 3. Bagi Penulis

Untuk memenuhi salah satu persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Hukum.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. TINJAUAN YURIDIS LEGISLASI**

##### **a. Sejarah Lahirnya lembaga Legislasi di Indonesia**

Jika berbicara tentang Sejarah Lembaga Legislasi di Indonesia, dari Lahirnya hingga saat ini, tidak dapat dipisahkan dari proses panjang kehidupan bernegara Indonesia. Dalam masa sebelum kemerdekaan Indonesia, pada masa Hindia Belanda disebut dengan *Volksraad* yang berarti “Dewan Rakyat”. Dewan Rakyat (*Volksraad*) sendiri dibentuk oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda J.P Van Limburg Stirum bersama Menteri Urusan Koloni Kerajaan pada 16 Desember 1916<sup>8</sup>. Dimana pada saat itu penjajah Belanda tidak mengikutsertakan orang pribumi dalam menjalankan pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia tidak terkecuali dengan pemerintahan di tingkat desa. Hal ini dikarenakan, Pemerintahan Belanda menganggap orang pribumi tidak mengerti dengan pemerintahan modren.

Tetapi pendirian Belanda ini berubah berdasarkan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Hindia Belanda<sup>9</sup> Sejak saat lembaga perwakilan rakyat pada pemerintahan Hindia Belanda membuka kesempatan bagi pribumi untuk menjadi anggota lembaga perwakilan. Mulai Tahun 1905 dibentuk dewan-dewan haminte

---

<sup>8</sup><http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr> diakses 18 Juli 2019. Pukul 4.12 WIB

<sup>9</sup> A.S.S Tambunan.1998.*Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945*. Sekolah Tinggi Hukum Militer.Jakarta. Hal. 31.

(*gemeentaraaden*) dan dewan-dewan daerah (*gewestelijkeraden*) dimana orang pribumi dapat menjadi anggota<sup>10</sup>. yang di dominasi oleh orang Belanda.

Kaum Nasionalis moderat antara lain Mohammad Husni Thamrin, dll. menggunakan Volksraad sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. Usul-usul anggota seperti Petisi Sutardjo pada Tahun 1935 yang berisi "permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda<sup>11</sup>.

Kemudian, untuk menyalurkan tuntutan para pemimpin rakyat Indonesia yang semakin meningkat, penjajah Belanda pada Tahun 1917 terpaksa mengumumkan UU tentang dewan rakyat (*Volksraad*) yang dimaksudkan sebagai parlemen Hindia Belanda (Staatsblad 1916 No 14). Pada tahun 1918-1921 keanggotaan pada lembaga perwakilan ini berjumlah 38 orang yang terdiri dari 19 orang yang dipilih oleh dewan daerah (*haminte*) dan 19 orang yang diangkat oleh Gubernur Jendral.

Pada awal masa pendudukan Jepang di Indonesia, keterwakilan dan fungsi dari perwakilan rakyat di Indonesia seakan diredam, karena dalam tujuan utama Jepang dalam pendudukan nya di Indonesia adalah untuk menambah kekuatan Jepang dalam perang dunia ke 2, Namun setelah keadaan Jepang semakin terdesak

---

<sup>10</sup>*Ibid.* Hal 31-32.

<sup>11</sup><http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr> diakses Tanggal 18 Juli 2019. 4.21 WIB

pada awal 1945, Jepang mulai mencari simpati rakyat Indonesia dengan melahirkan BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/*Dokuritsu Zyumbi Chyosakai*) yang diresmikan pada tanggal 29 April 1945, yang pada awalnya tujuan dari BPUPKI ini sebagai persiapan atas kemerdekaan Indonesia.

Pasca Kemerdekaan RI diploklamarsikan pada tanggal 17 Agustus 1945, PPKI pada 18 Agustus 1945 yang berhasil menetapkan UUD 1945 mengamanatkan dalam Aturan Peralihan untuk mendirikan sebuah badan pembantu Presiden sebelum Dewan Perwakilan Rakyat terbentuk. Badan tersebut yakni KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) yang mulai bertugas 29 Agustus 1945 sampai Februari 1950. KNIP dianggap sebagai cikal bakal badan legislatif atau DPR saat ini.

Anggota KNIP terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah-daerah di seluruh Indonesia, yang pada saat itu berjumlah 137 orang. Kekuasaan legislatif yang dimiliki KNIP berdasarkan Maklumat Wapres No. X tanggal 16 Oktober 1945<sup>12</sup>. Kemudian pada saat yang sama Indonesia berubah kembali menjadi Negara Kesatuan Pada 5 Agustus 1950, dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 menjadi bahan yang menjalankan tugas-tugas dan membentuk GBHN. Dibentuk pada saat itu DPRS (Dewan Perwakilan Rakyat Sementara) lembaga Negara baru menggantikan KNIP, DPRS dalam hal ini dikatakan “sementara”, karena dalam pemilihan anggotanya tidak bersifat sementara sampai dilaksanakannya Pemilu. Sesuai isi Pasal 77 Undang-Undang Dasar sementara Nomor 7 Tahun 1950, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota

---

<sup>12</sup> Maklumat Wapres No. X tanggal 16 Oktober 1945)

dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari DPA RI Yogyakarta.<sup>13</sup>

Dan pada masa RIS (Republik Indonesia Serikat) inilah sistem legislasi Indonesia berubah menjadi dua yaitu, badan-badan perwakilan federal dan badan-badan perwakilan di negara-negara bagian. Lembaga perwakilan federal terdiri dua bagian yaitu, Senat yang mewakili negara-negara bagian dan DPR yang mewakili seluruh rakyat Indonesia, tiap negara bagian mempunyai 2 orang wakil dalam Senat.

Pada penerapannya saat itu para anggota Senat dan DPRS mempunyai ruang lingkup tugas dan kewenangan yang tidak jauh berbeda dari yang dimiliki oleh anggota DPR dewasa ini. Perbedaan nya tersebut hanya terletak pada hak interpelasi dan hak *enquete*<sup>14</sup> Senat bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah mengatur urusan khusus mengenai suatu negara bagian atau mengenai hubungan antar negara bagian. Senat dalam hal ini mempunyai hak dan wewenang yang sama seperti yang dimiliki DPA dibawah naungan UUD 1945<sup>15</sup>.

DPR dalam penerapannya saat itu memiliki tugas yang kuat dalam sistem Legislasinya, dimana cakupan kewenangannya menyangkut seluruh wilayah Indonesia (baik itu Daerah) Senat hanya ikut membahas rancangan Undang-undang mengenai hal-hal yang menyangkut daerah bagian atau bagian dari daerah-daerah

---

<sup>13</sup>UU 7/1950. Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

<sup>14</sup> Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR dibekali 3 (tiga) hak, yakni:

1. Hak Interpelasi: (Pasal 27A UU No 22 Tahun 2003)
2. Hak Angket (Pasal 77 ayat 3 UU No 27 Tahun 2009)
3. Hak Menyatakan Pendapat. <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr> diakses Tanggal 18 Juli 2019.

4.21 WIB

<sup>15</sup>*Ibid.* A.S.S Tambunan. Hal. 41

bagian. Mengenai hal-hal lain hanya dibahas oleh Pemerintah dengan DPR. Tugas pertama yang dilaksanakan oleh DPRS adalah untuk membentuk Konstitusi Negara, berdasar amanat konstitusi keadaan yang sangat mendesak harus menentukan bentuk dari Konstitusi Indonesia. Pada saat itu dibentuklah Konstituante, yang terdiri dari anggota DPRS dan perwakilan dari Senat daerah yang bersama-sama bekerja dengan Pemerintah untuk menentukan dasar Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) yang baru, dalam perjalanan tugasnya DPR dan Senat RIS tidak berlangsung lama, tepat 5 tahun kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950 RIS dibubarkan dan pada saat yang sama dibentuk kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UUDS 1950<sup>16</sup>. RI berdasarkan UUDS 1950 menjalankan sistem badan perwakilan satu kamar (*monokameral*). Anggota DPR dipilih dalam suatu pemilihan umum, termasuk perwakilan minoritas yang ditetapkan masing-masing untuk golongan Tionghoa 9, Eropa 6 dan Arab 3 (sama dengan ketentuan RIS). Apabila dalam pemilihan umum, kelompok minoritas tidak mencapai jumlah yang ditentukan, Pemerintah mengangkat anggota tambahan. Menurut UUDS 1950, anggota DPR dipilih untuk masa empat tahun. Anggota DPR dapat merangkap menjadi menteri. Selama menjadi menteri, yang bersangkutan tidak diperkenankan menggunakan hak atau melakukan kewajiban sebagai anggota DPR. Selama menjadi anggota DPR yang bersangkutan non aktif. Setelah berhenti menjadi anggota DPR, kembali aktif sebagai anggota angkatan perang<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Bagir Manan. *Op.Cit.* Hal 11.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Pemilihan umum anggota Legislatif pertama sekali sesuai dengan yang diamanatkan dalam UUDS 1950 terselenggarapada tahun 1955. Antara tahun 1950-1955, dalam rentang waktu sebelum terselenggara Pemilihan umum tersebut kekuasaan DPR seperti yang diamanatkan dalam UUDS 1950 tersebut dilaksanakan oleh DPRS yang dibentuk berdasarkan pasal 77 UUDS 1950 yang berbunyi:

*Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam Pasal 138, maka untuk pertama kali selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun dengan pemilihan menurut Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari ketua, Wakil-wakil Ketua dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, Ketua, Wakil-wakil Ketua dan Anggota-anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat dan Ketua, Wakil ketua dan Anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung.*

Selanjutnya Dalam Pasal 138 ayat (1) disebutkan :

*Apabila dalam waktu Konstituante terbentuk belum diadakan pemilihan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-undang sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 57, maka Konstituante merangkap menjadi Dewan Perwakilan Rakyat yang tersusun menurut aturan-aturan yang dimaksud dalam pasal tersebut.*

Pasal 138 tersebut akhirnya tidak pernah terlaksana, karena DPR lebih dahulu ada (1955) setahun sebelum kelahiran Konstituante (1956).<sup>18</sup> Namun dalam kenyataannya dalam masa UUDS 1950 Demokrasi Indonesia tidak beranjak dari sistem demokrasi Liberal sama seperti pada zaman penjajahan Belanda, dalam masa

---

<sup>18</sup>*Ibid.* Hal 12

UUDS sistem Legilasi Indonesia penuh dengan gejolak pemberontakan. Oleh karena itu Presiden mengeluarkan keputusan melalui Dekret Presiden 5 Juli 1955, yang didalamnya secara menyeluruh mengembalikan Dasar Negara Indonesia kembali menjadi UUD 1945.

Dekret Presiden 1955 dan ketentuan pasal II<sup>19</sup> Aturan Peralihan tersebut menjadikan DPR tidak lagi menggunakan UUDS sebagai dasar hukumnya dan mengembalikannya kedalam bentuk yang lama dalam payung UUD1945. Tetapi pada Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960, DPR hasil Pemilihan Umum tersebut dibubarkan oleh Presiden (Dalam hal ini bertentangan dengan Konstitusi). Presiden menurut UUD 1945 tidak berwenang membubarkan DPR, yang kemudian tertulis dalam Amandemen UUD 1945 dalam pasal 7c<sup>20</sup> yang berbunyi: Presiden tidak dapat membekukan/membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyebab dari pembubaran DPR yang dilakukan oleh Presiden tersebut dikarenakan DPR tidak menyetujui rancangan APBN. Kemudian ,berdasarkan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Presiden membentuk DPR Gotong Royong (DPRGR). Anggota dari DPRGR yang diangkat oleh Presiden tesebut berjumlah 283 orang. Semua anggota DPRGR (DPR Gotong Royong) dihimpun dari berbagai partai politik pada masanya dan perwakilan Golongan Karya, pergolakan politik Indonesia saat pemberontakan yang dilakukan oleh G30S/PKI, Presiden mengambil kebijakan pembersihan kabinet, hal serupa dilakukan pada parlemen saat itu, yang juga berisi utusan dari Partai Komunis Indonesia, sebanyak 62 orang anggota DPRGR dibekukan, sehingga pada 1965-

---

<sup>19</sup>*Ibid.* Hal 12

<sup>20</sup> Pasal 7c UUD 1945.Amandemen IV

1966, parlemen hanya berisikan 221 orang, minus anggota dari Partai Komunis Indonesia. Memasuki masa Orde Baru Presiden Soeharto pada saat itu melakukan penyederhanaan parlemen. Susunan keanggotaan juga mengalami perubahan, karena pembubaran beberapa partai (Masyumi dan PSI), dengan penyederhaan ini juga memasukkan golongan fungsional kedalam parlemen dalam hal ini TNI menjadi anggota DPR ditambah utusan Daerah. Pada Pemilu pertama 1999 saat Indonesia sudah memasuki masa Reformasi, kebijakan penyederhaan “parpo” tersebut harus dihapuskan. Hal ini selaras dengan kemunculan berbagai macam “parpol” di Indonesia. Pemilu kembali dilangsungkan pada Tahun 2004, hal tersebut ditandai sebagai pemilu paling demokratis di Indonesia, dimana rakyat langsung memilih wakilnya yang duduk di Parlemen.

#### **b. Pengertian Legislasi**

Dalam UUD 1945, tidak terang dikatakan apa lingkup batasan pengertian dari Undang-undang. Pasal 20 UUD 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama pemerintah.<sup>21</sup>

Jeremy Bentham Dan John Austin dalam hal ini mengaitkan istilah “*legislation*” sebagai *any form of law-making*”. “*The term is, however, restricted to a particular form of law making, viz, the delcration in statutory form of rules of law by the legislature of the state. The law that has its source in legislation is called enacted law or statue or written law.*”<sup>22</sup> Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh

---

21 Jimly Asshiddiqie. 2011 *Perihal Undang-undang*. Jakarta, RajaGrafindo Persada. 2011. Hal. 21

<sup>22</sup>*Ibid.* Hal.22



lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*Statue*” atau undang-undang dalam arti luas.<sup>23</sup>

Proses Legislasi yang dilaksanakan badan parlemen bersama dengan eksekutif di negeri ini harus sampai pada upaya untuk menghasilkan produk hukum yang memiliki legitimasi yang didalamnya terkandung sebuah nilai (*nomos*). Legislasi yang selama ini kita kenal merupakan sebuah proses dan produk pembuatan undang-undang (*The Creatio Of General Legal Norm By Special Organ*). Sering sekali arti legislasi itu dikaitkan dengan upaya badan parlemen untuk membentuk suatu upaya badan parlemen untuk membentuk undang-undang sebagai primary legislation, yang dibedakan dengan otoritas badan pelaksana/Eksekutif untuk membuat peraturan pelaksanaan undang-undang sebagai secondary legislation melalui proses legislasi tersebut.

Proses Legislasi Indonesia tersebut telah berangkat sejak awal, saat Indonesia masih berbentuk negara federal, proses legislasi tersebut dilaksanakan oleh Senat RIS. Dalam negara federal Republik Indonesia Serikat kekuasaan legislasi diatur dalam pasal 127 yaitu<sup>24</sup>

- a. Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan senat dalam hal mengenai peraturan khusus daerah ataupun mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2,

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Hal. 22

<sup>24</sup> H. Subardjo. *DPD MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA INDONESIA TAHUN 1945 DAN PENERAPAN SISTEM BIKAMERAL DALAM LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA*. GRAHA ILMU. 2011. Hal. 60.

b. Pemerintah bersma-sama DPR dakam seluruh lapangan pengaturannya selebihnya.

Namun dalam kaitannya saat legislasi tersebut memang suatu hal yang nyata dan multak pengesahan nya dilakukan di lembaga Legislatif tersebut, dalam kaitan ini lembaga legislatif (DPR-DPD) meenerima usulan pembuatan rancangan Undang-undang yang telah diajukan oleh Eksekutif dari proses kerja sama antara DPR dan DPD dengan pemerintah sehingga UU yang berada di pusat dan Perda di daerah.<sup>25</sup>

Undang-undang dalam kaitan ini adalah sebuah produk hukum atau hasil daripada bentuk Legislasi yang dihasilkan oleh lembaga Legislatif yang bekerja bersama dengan Pemerintah. Undang- undang atau Legilasi adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Sebelum disahkan, undang-undang disebut sebagai rancangan undang-Undang. Undang-undang berfungsi untuk digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan, untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan, atau untuk membatasi sesuatu.

Legislasi dalam arti luas meliputi legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang (*the creation of general legal norm by special organ*), dan regulasi (*regulations or ordinances*). Legislasi dalam arti luas termasuk pula pembentukan peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasian kewenangan dari undang-undang (*delegation of rule making power by the laws*). Dalam proses legislasi pembentukan undang-undang (*legislative act, parliament act, Act of Parliament*) melibatkan badan perwakilan.

---

<sup>25</sup> Solly Lubis. *Ilmu Pengetahuan PERUNDANG-UNDANGAN*. cv.Mandar Maju. Hal. 11.

Fungsi legislasi dilakukan oleh badan legislatif baik secara sendiri-sendiri atau “*together with the head of State*”.

Aktivitas perundang-undangan (PUU) adalah termasuk subsistem dalam kehidupan bernegara. Setiap sistem maupun subsistem tersebut mempunyai nilai-nilai tertentu (nilai, value, waarde). Nilai-nilai inilah yang sekaligus menjadi intisari atau esensi pandangan hidup (*levensbeschouwing*) pada masyarakat yang bersangkutan.<sup>26</sup> Berangkat dari situlah, semakin bertumbuhnya nilai-nilai dan cita-cita hukum (*rechtsidee, legal ideas*), yang dalam study hukum disebut juga dengan embrio atau cikal bakal hukum, atau “*ius constituendum*” yang seyogianya diangkat ke permukaan menjadi “*ius constitutum*” atau Hukum Positif (Positif Law).<sup>27</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa Perundang-undangan atau legislasi adalah bentuk perwujudan dari cita-cita penyempurnaan perjalanan bangsa.

Istilah Perundang-undangan (Legislasi), dalam arti luas meliputi subsistem yang luas pula, mulai dari paradigma dan jenisnya aparat pelaksana perundang-undangan, sarana dan prasarana penegakan hukum itu sendiri, revisi (peninjauan kembali: perbaikan peraturan-peraturan yang ada).

Jadi pada dasarnya Legislasi atau yang disebut juga dengan perundang-undangan merupakan kegiatan pembentukan proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat daerah maupun pusat.

---

<sup>26</sup>*Ibid.* Hal. 26

<sup>27</sup>*Ibid.* Hal. 26

### c. Fungsi Dan Tujuan Legislasi

Dalam praktiknya Lembaga Legislatif (DPR-DPD) memiliki tupoksi yang berbeda dalam fungsi dan kewenangannya dalam penerapan Ketatanegaraan Indonesia. Jika berbicara mengenai fungsi dan tujuan legislasi antara DPR dan DPD memiliki perbedaan yang sangat mendasar, dalam kaitan fungsi Legislasi, kedua lembaga tersebut sama-sama mempunyai peranan dalam hal tersebut namun jika kita berbicara mengenai kewenangannya, DPR dalam konteks ini memiliki fungsi lebih. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga perwakilan rakyat yang bertugas untuk mewakili aspirasi rakyat dan melakukan tugas yang bersangkutan dengan kepentingan negara. Tugas-tugas yang dilakukan DPR dikategorikan pada ketiga Fungsi yaitu Fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.<sup>28</sup> Dalam hal fungsi legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat berperan sebagai lembaga yang mengesahkan Rancangan Undang-undang (RUU) Menjadi undang-undang.

Undang-undang hasil bentukan lembaga Legislatif (DPR) bersama pemerintah tersebut lah yang menjadi dasar atau landasan dalam kehidupan bernegara Indonesia. Sama seperti yang dimuat dalam pasal 1:3 pembukaan UUD 1945 yang berbunyi bahwa “Negara Indonesia Adalah Negara Hukum”, yang berarti pedoman atau landasan bernegara bangsa Indonesia Hukum. Undang- undang sebagai salah satu produk hukum tersebut merupakan salah satu komponen terpenting dalam Ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>28</sup><https://petikanhidup.com/pengertian-fungsi-legislasi-anggaran-pengawasan-tugas-dan-wewenang-dpr.html> Diakses tanggal 28 Juli 2019. 23:47 WIB.

Tugas dan Fungsi Legislasi DPR tersebut tercantum dalam program Legislasi Nasional DPR (Prolegnas), dalam fungsi ini Pemikiran mengenai perencanaan peraturan Perundang-undangan dan kaitannya dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) telah dimulai dalam sejak tahun 1976 dalam simposium mengenai pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Simposium itu dimaksudkan untuk:

- a. menetapkan cara-cara pembinaan hukum Nasional
- b. menunjang pembuatan pola umum perencanaan hukum dan Perundang-undangan, dan
- c. memperoleh sistem pemikiran perencanaan hukum mencegah kesimpang siuran dalam pembiayaan dan penanganan materinya.<sup>29</sup>

Prolegnas merupakan protret politik hukum nasional dalam meretas persoalan bangsa yang multi dimensional. Pengembangan perencanaan prolegnas harus menunjukkan program yang tidak hanya sebagai daftar keinginan dan berujung pada pedangkalan arti penting Prolegnas yang hanya digunakan untuk memenuhi kriteria substansi. Secara ideal, Prolegnas harus menjadi program yang terukur, rasional dan sesuai dengan kebutuhan bangsa. Dalam kegisatannya program-program mengenai hal pembangaunan nasional tersebut dikerjakan dan dirancang oleh pemerintah pusat.

Praktik Legislasi tersebut bertujuan untuk melakukan peremajaan terhadap bentuk Undang-undang yang lama warisan belanda yang tidak sesuai dengan sistem Ketatanegaraan Indonesia saat ini. Terlebih daripada itu Legislasi merupakan suatu

---

<sup>29</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional.2001. *Majalah Hukum Nasional (Memberdayakat Pusat Dokumentasi BPHN Sebagai Informasi Hukum Nasional*, Vol. 2. No. 1, Jakarta. Hlm. 10.

pokok komponen penting dalam pembangunan Nasional, dalam kaitan pembangunan hukum Nasional dalam hal ini berbentuk Undang-undang.

Dalam proses pembuatan undang-undang itu, pemerintah yang nantinya akan menjadi pelaksana undang-undang itu tentu saja harus terlibat aktif dalam pembahasan. Bahkan, untuk disahkan sebagaimana mestinya menjadi undang-undang, setiap rancangan undang-undang haruslah lebih dulu mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Artinya dalam hal ini dalam pembentukan suatu undang-undang, peranan Pemerintah dan lembaga legislatif dalam hal ini DPR sama-sama penting. Akan tetapi yang disebut sebagai pemegang utama kekuasaan legislasi atau kekuasaan untuk membentuk undang-undang adalah DPR, bukan Pemerintah.<sup>30</sup> Dapat dikatakan bahwa DPR adalah *legislator*, dan pemerintah merupakan *co-legislator*. Yang artinya disitu bahwa Pemerintah menjalankan hasil dari Legislasi atau undang-undang tersebut.

## **B. DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

### **a. Sejarah Kelahiran DPD Sebagai Lembaga Legislatif Baru Dalam Ketatanegaraan Indonesia.**

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi yang sangat luas terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terutama mengenai kelembagaan negara, yang mendapat tambahan kewenangan, ada yang dikurangkan kewenangannya, ada pula lembaga negara yang dihapus sama sekali, dan ditambah beberapa lembaga negara yang baru. Khusus mengenai lembaga perwakilan, terdapat perubahan, yakni

---

<sup>30</sup> Jimly Assidique. *Op.Cit.* Hal. 261-262

dengan mengurangi kewenangan MPR dan mengubah kedudukannya dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga negara, sedangkan untuk DPR kewenangannya menjadi lebih luas, karena diberi hak untuk ikut campur tangan dalam hal pengambilan keputusan oleh Presiden, yaitu dengan meminta persetujuan dan pertimbangan. Persetujuan dan pertimbangan itu dapat berupa : memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan konsul (Pasal 13 Ayat 2), memilih anggota badan pemeriksaan keuangan (BPK, Pasal 23F Ayat 1), memberikan persetujuan dalam pengangkatan Hakim Agung di Mahkamah Agung (MA, Pasal 24A Ayat 1) dan Anggota Komisi Yudisial (KY, Pasal 24B Ayat 3) serta mengajukan sepertiga dari sembilan Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi (MK, Pasal 24C Ayat 3).<sup>31</sup>

Sejarah lembaga perwakilan daerah di Indonesia yang mewakili kepentingan daerah di parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat diruntut sejak “*founding fathers*” mempersiapkan kemerdekaan yaitu pada sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Para “*founding fathers*” menyadari akan pentingnya adanya perwakilan daerah. Tentu salah satu pertimbangannya adalah kondisi geografi Indonesia yang sangat luas wilayahnya terdiri sekitar 17.508 pulau, letaknya dalam posisi silang antara dua samudra dan dua benua dan banyaknya selat yang digunakan lalu lintas antar negara, ditambah lagi dengan penduduknya terdiri dari berbagai suku, golongan, adat istiadat, agama, etnis dsb. Kiranya sulit bagi pemerintah (pusat) untuk mengetahui secara

---

<sup>31</sup>Mei Susanto, dkk. 2018 Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Jabatan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (*House of representatives' Power in Appointing State Officials Under Indonesia Constitutional System*). 2018. Bandung

tepat/pasti apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan masyarakat dan daerah tanpa ada perwakilan orang daerah di pusat.<sup>32</sup>

Lahirnya DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang merupakan salah satu hasil amandemen ke-3 (ketiga) UUD 1945 yang awalnya diharapkan akan dapat menciptakan prinsip *check and balances* di parlemen. Oleh sebab itu, maka DPD (Dewan Perwakilan Daerah) pun dilengkapi dengan sejumlah kewenangan. Sumber hukum lain yang mengatur mengenai DPD (Dewan Perwakilan Daerah) adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Jo Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Jo Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Pada perubahan ke 3 (tiga) UUD 1945 telah mengalami perubahan pada lembaga perwakilan rakyat, yang pada awalnya lembaga perwakilan rakyat ini terdiri dari DPR, Utusan daerah dan golongan. Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang berlangsung pada tanggal 1-9 November Tahun 2001 terjadilah perubahan ke-3 (tiga) UUD 1945 yang mengakibatkan penambahan pada lembaga perwakilan rakyat. Perubahan ini terjadi pada lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD (Dewan Perwakilan Daerah) lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai

---

<sup>32</sup><https://www.kompasiana.com/amfatwa/55122f4ba33311c456ba7fac/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia> diakses Tanggal 29 Juli 2019, 23:19. WIB.



lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimate, karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD (Dewan Perwakilan Daerah) untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. Dalam UUD 1945 mengatur hubungan kewenangan dan mengenai mekanisme kerja antar lembaga dalam penyelenggaraan Negara. Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujud dalam mekanisme kelembagaan Negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi<sup>33</sup> Pasca hasil dari gagasan Amendemen UUD 1945 tersebut, arah sistem perwakilan lembaga legislatif berubah menjadi sistem perwakilan dua kamar (Bicameral), Salah satu Konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlunya nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua perwakilan seperti *Congress* sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of representatives*<sup>34</sup> yang dimana kemunculan DPD dimaksudkan sebagai representatif daerah dalam perwakilan legislatif, Dewan Perwakilan Daerah memegang peranan penting dalam membawa aspirasi masyarakat daerah.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD “asli” (sebelum amendemen) hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malahan menjadi tiga badan perwakilan.<sup>35</sup> Begitu pula menurut para ahli yang

---

<sup>33</sup> A.M Fatwa. 2009. *Protret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 194*. Jakarta. Kompas. Hal.

<sup>34</sup> Bagir Manan. *Op.Cit.* Hal. 60

<sup>35</sup> *Ibid.* Hal. 61

menganggap bahwa sistem perwakilan dua kamar Indonesia merupakan sebuah sistem bicameral yang lemah (*weak bicameralism*), namun ada pula yang berpendapat bahwa sistem perwakilan Indonesia bukanlah sistem perwakilan dua kamar melainkan sistem perwakilan tiga kamar (*trimaceral*). Karena fungsi MPR dalam amandemen UUD NRI tersebut yang memiliki wewenang tersendiri diluar DPR dan DPD.

Adanya penambahan lembaga perwakilan daerah dimaksudkan untuk:

**Pertama** : Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah

**Kedua**: Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.

**Ketiga**: Mendorong percepatan demokrasi daerah, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.<sup>36</sup>

Berdasar landasan konstitusional UUD 1945 NRI Dewan Perwakilan Daerah memiliki beberapa aturan dasar. Aturan dasar tersebut di antaranya pasal 1 ayat (1) bahwa MPR terdiri atas anggota- anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam posisi ini menyatakan bahwa adalah posisi anggota DPD juga termasuk kedalam bagian MPR

Selanjutnya dalam pasal 22 C UUD 1945 yang mengatur keanggotaan serta kedudukan DPD. Disebutkan bahwa ayat (1) anggota DPD terpilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum Ayat (2) Jumlah anggota DPD setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.

---

<sup>36</sup> A.M Fatwa.*Op.Cit.* Hal. 314.

Ayat (3) DPD sedikitnya bersidang satu kali dalam setahun, dan Ayat (4) Susunan dan Kedudukan DPD diatur dalam undang-undang.

Menurut Jimly Assidique Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD merupakan cerminan dari prinsip (*regional representation*) dari tiap-tiap daerah provinsi.<sup>37</sup> Berbeda dengan DPR yang merupakan representasi penduduk, DPD merupakan representasi wilayah provinsi. Jumlah anggota DPD setiap provinsi sebanyak 4 orang. Dengan demikian perwakilan anggota DPD dari setiap provinsi tanpa memandang luas wilayah provinsi yang diwakilinya dan jumlah kepadatan penduduknya akan mendapat jatah kursi DPD sebanyak 4 orang.<sup>38</sup>

#### **b. DPD Sebagai Perwujudan Sistem Perwakilan Bikameral**

Tidak adasatu sistem, baik unikameral atau bikameral, bahkan fideralis, yang dapat diterapkan secara universal, dan tipe sistem yang dipilih oleh satu masyarakat terutama tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya. Seperti hal yang kita ketahui belakangan ini, demokrasi bukan hanya sebagai suatu konsep berpikir yang masih harus dipertanyakan, tetapi juga masih mengandung banyak pertanyaan. Pengalaman di beberapa negara bagian Eropa, Afrika, Amerika Latin, telah menunjukkan bahwa hampir semua orang ingin menjadi pemimpin dengan mencari legitimasinya sendiri dari istilah demokrasi tersebut. Hal

---

<sup>37</sup> Jimly Assidique. *Op.Cit.* Hal. 38 dan 49.

<sup>38</sup> T.A Legowo.Dkk. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta. FORMAPPI. 2005. Hal. 135.

ini membuat semakin sulit dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan dan pertentangan didalamnya<sup>39</sup>

Melvin J. Urofsky dalam tulisannya yang berjudul “Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi”, mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu yang berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang dari efisiensi, tetapi demi pertanggung jawaban. Sebuah pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai, melainkan sesuatu yang terus menerus tumbuh dan berkembang.<sup>40</sup>

Berbagai model Demokrasi, baik model *majoritarian democracy* yang tepat untuk masyarakat homogen, maupun model *concensus democracy* yang tepat untuk masyarakat yang pluralistis, menawarkan suatu sistem bikameral untuk parlemennya. Dalam praktiknya, pilihan apakah suatu parlemen bersistem unikameral atau bikameral terlihat sederhana. Negara-negara federal hampir tanpa pengecualian memilih sistem bikameral dengan alasan struktur konstitusional mereka yang khas, sedangkan negara kesatuan lebih bebas memilih sistem yang mereka inginkan.<sup>41</sup>

Penerapan sistem bikameral itu dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan untuk melindungi wilayah

---

<sup>39</sup> YM.Michael Hiskushija. 2001. *Model-Model Perbandingan Bikameral dan Proses Perubahan Konstitusional, Dalam kumpulan tulisan “Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*. Jakarta. NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM. Hal.79

<sup>40</sup> Lihat kumpulan tulisan mengenai ‘Demokrasi’, diterbitkan oleh Office Of International Programs U.S. Departement Of State. 2002

<sup>41</sup> Subardjo.*Op.cit.* Hal. 51.

tertentu, etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertetu.<sup>42</sup> Golongan rakyat tertentu itu seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya dari suara minoritas (tirani minoritas). Jadi, sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Hal yang penting adalah sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasijalannya pemerintahan.<sup>43</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan indonesia wacana mengenai sistem bikameral itu sendiri telah lahir dan ada semenjak era reformasi. Era reformasi memberi harapan besar terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi, good governance dan adanya kebebasan berpendapat.

Sesudah reformasi, keinginan membentuk badan legislatif dua kamar (bikameral) muncul berkaitan dengan sistem politik yang sentalistik dan jarang memperhatikan aspirasi daerah. Lembaga legislatif pada masa lalu cenderung pasif dan tidak melakukan kontrol pada kebijakan-kebijaan yang dibuat oleh pemerintah pusat, terutama yang berkaitan dengan daerah. Karena itu dimunculkan kembali pada perubahan ke tiga dan ke empat UUD NRI.<sup>44</sup> Kehadiran sistem keparlemenan dua kamar (bikameral) ini akan membawa pengaruh positif terhadap hubungan fungsional

---

<sup>42</sup> *Ibid*, Hal. 51

<sup>43</sup> Jimly Assidqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta FH UII Press. 1996. Hal. 39.

<sup>44</sup> Subardj., *Op.cit.* Hal. 57.

yang horizontal antar lembaga-lembaga negara<sup>45</sup>. Dalam perwujudan sistem bikameral bentuk parlemen di Indonesia DPD merupakan representasi atas daerah dan DPR merupakan bentuk keterwakilan rakyat.

Dalam perjalanan perwujudan perwakilan sistem dua kamar (bikameral) merupakan bentuk dari tuntutan perubahan yang menjadi salah satu agenda dari reformasi akibat dari gerakan-gerakan masyarakat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan kita yang berada dalam posisi kritis. Keinginan masyarakat tersebut berhasil mendesak MPR sebagai lembaga politik yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD berdasarkan Pasal 37 UUD NRI pada sidang-sidang yang diselenggarakannya<sup>46</sup>. Tuntutan reformasi yang berlanjut dengan sistem perwakilan, yaitu agar utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diwujudkan dalam bentuk utusan daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pembicarakannya masalah tersebut dalam panitia Ad Hoc I (PAH I). Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, berlanjut hingga sidang-sidang berikutnya sampai pada penetapan DPD.

Kemudian Jimly Assidique mengatakan ,bahwa perwujudan mengenai sistem dua kamar tersebut mempertegas diantunya sistem presidensial, sistem pemisahan kekuasaan dan penerapan prinsip *check and balances* diantara lembaga lembaga

---

<sup>45</sup> Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*. Lp3 ES. Jakarta. Hal. 3.

<sup>46</sup> Subardjo. *Op.cit.* Hal. 63.

negara.<sup>47</sup> Senada dengan Jimly, Dahlan Thaib dalam bukunya juga menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan legislatif tersebut mempertegas dianutnya sistem presidensial karena dihapuskannya konsep lembaga tertinggi MPR tempat Presiden harus bertanggung jawab sebagaimana lazim ditemui dalam sistem parlementer. Disamping perubahan ini mempertegas pula dianutnya sistem kekuasaan dengan prinsip *check and balances* di antara lembaga Negara.<sup>48</sup>

Dalam undang-undang yang mendasari dan menjadi patokan kemunculan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sebagai sebuah lembaga legislatif yang baru yang menjadi perwujudan dari sistem parlemen dua kamar (bikameral) tersebut diatur dalam BAB VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 220 UUD NRI.<sup>49</sup>

### **c. Fungsi, Tugas, dan Kewenangan DPD.**

Dalam Undang-undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada DPD, yang bersifat terbatas, praktis dalam hal ini tidak mencerminkan bentuk keterwakilan daerah dalam lembaga legislatif dalam konsep pengawasan terhadap jalannya sistem pemerintahan dan sistem politik serta jalannya negara, juga merupakan hal yang rancu jika dilihat dari konsep dua kamar karena kemunculan dari DPD merupakan suatu gagasan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dalam lembaga legislatif, maupun pengawasan jalannya pemerintahan, bukan saja hanya mengenai persoalan daerah,

---

<sup>47</sup> Jimly Assidique. *Menuju Struktur Parlemen 2 Kamar*. Disampaikan dalam seminar di Medan. 2001 Hal. 10.

<sup>48</sup> Dahlan Thaib. Hal. 2. *Menuju Parlemen Bikameralis*, Disampaikan dalam seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi. Hotel Hilton. Kompasiana. 11 Juni 2001.

<sup>49</sup> Jimly Assidique. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal. 98

terlebih mengenai anggaran negara yang notabene merupakan kewenangan dari DPR saja dalam membahas maupun menyelenggarakannya.

Beberapa unsur yang penting mengenai konsep kerja sekaligus fungsi dan kewenangan dalam bentuk rumusan diatur dalam Pasal 22D (1), (2), (3), kemudian dalam undang-undang no 17 Tahun 2014 diatur lebih lanjut mengenai fungsi, tugas dan kewenangan DPD. Ditinjau dari tata tertib DPD Nomor 1 Tahun 2014 merumuskan fungsi DPD yaitu:

- a) Pengajuan usul ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu
- b) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2014 tugas dan wewenang DPD. Dalam Pasal 5 dan 6 mengenai Tata tertib DPD tersebut diuraikan sebagai berikut;

Dalam Pasal 5:

- 1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:
  - a) menyusun Prolegnas 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 bersama DPR dan pemerintah.
  - b) mengajukan kepada DPR dan Pemerintah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a



- c) ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a
- d) ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a
- e) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
- f) melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a serta pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf d
- g) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
- h) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuatan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN dan sebagai bahan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang APBN sesuai kewenangan DPD
- i) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Dalam Pasal 6:

- 2) DPD mempunyai hak:
  - a) mengajukan rancangan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a kepada DPR dan Pemerintah.
  - b) membahas rancangan Prolegnas dari DPD, bersama DPR dan Pemerintah untuk ditetapkan sebagai Prolegnas tahunan dan lima tahunan.
  - c) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR dan Pemerintah.
  - d) ikut membahas rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf c bersama DPR dan Pemerintah.
  - e) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dan
  - f) melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan

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

- 3) Hak selain dimaksud pada ayat (1), DPD mempunyai protokolerkelembagaan sebagai lembaga negara.

Menurut Pasal 248 UU No 17 Tahun 2014 (UU MD3) fungsi DewanPerwakilan Daerah dirumuskan sebagai berikut:

- 1) DPD mempunyai fungsi:
  - a) pengajuan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
  - b) ikut dalam pembahasan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
  - c) pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
  - 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.

- 4) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangkaperwakilan daerah.

Dalam pasal 249 wewenang dan tugas yakni.

- 1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:
  - a. mengajukan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
  - b. ikut membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang tentang APBN dan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan

- sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
  - g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
  - h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
  - i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Lihat UU No 17 Tahun 2014(UU MD3).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Ruang lingkup penelitian**

Dalam sebuah penelitian diperlukannya metode penelitian sebagai suatu sistem pemikiran secara sistematis yang dipergunakan dalam penelitian dan penulisan skripsi, yang pada akhirnya bertujuan untuk mencapai keilmiaan dari penulis. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dengan mengadakan analisis dan konstruksi. Dalam penulisan skripsi ini.

#### **B. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan berdasar perundang-undangan yang berkaitan mengenai dasar pembentukan, kewenangan dan fungsi DPD, yang dalam hal ini antara lain: UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22C dan 22D, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Jo Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### **C. Sumber Data**

a. Bahan Hukum Primer

Didalam bahan hukum primer peraturan perundang-undangan yangterkait,antara lain:

- 1) UUD NRI Tahun 1945 (Amandemen III) / Konstitusi
- 2) Undang-undang no17 Tahun 2014(LN, No. 182, 2014) tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Jo Undang-undang no 27 Tahun 2009 (LN, No. 123, 2009) tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, jo Undang-undang No 23 tahun 2003 (LN, No. 92, 2003)
- 3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 (LN, 82, 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Didalam Bahan Hukum Sekunder ini, penulis menggunakan bahan dari buku-buku yang berkaitan dengan judul skripsi, artikel-artikel, hasil penelitian yang diperoleh melalui media cetak maupun media elektronik

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang mencakup materi-materi penunjang dalam melengkapi skripsi ini,yang diperoleh penulis guna memberi petunjuk dan penjelasan dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, jurnal ilmiah, dan bahan-bahan hukum lainnya yang digunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

## **D. Metode pendekatan**

Pendekatan dalam skripsi ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan menganalisis permasalahan dalam penelitian melalui pendekatan terhadap asas-asas hukum, yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.