"DAN PERJUANGAN PERGERAKAN KEMERDEKAAN INDONESIA
TELAH SAMPAILAH KEPADA SAAT YANG BERBAHAGIA
DENGAN SELAMAT SENTOSA MENGANTARKAN RAKYAT INDONESIA
KE DEPAN PINTU GERBANG KEMERDEKAAN NEGARA INDONESIA,
YANG MERDEKA, BERSATU, BERDAULAT, ADIL DAN MAKMUR."

PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Seri Kajian Ketatanegaraan

ISBN 978-602-5676-53-6

9 786025 676536

2019

www.mpr.go.id mprgoid mprgoid mprgoid MPR RI

INI BARU INDONESIA
DARI MPR RI UNTUK NKRI

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019

PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

ISBN: 978-602-5676-53-6
Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H
Ir. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH
Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR
Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum., Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT
Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6
Jakarta Pusat
Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, bagian dari Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan.

Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan merupakan hasil kajian yang dilakukan dengan para akademisi dan pakar tim ahli. Terbitnya buku-buku ini juga berkat kerjasama dengan para penyelaras diantaranya Dr. Jimmy Z. Usfunan, SH, MH. Penyebarluasan buku-buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku-buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus melakukan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai salah satu lembaga yang kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pembentukan DPD dimaksudkan sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 dengan pertimbangan mengoptimalkan peran daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam fungsi legislasi DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas RUU 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan tersebut diperkuat dalam Pasal 249 dan 250 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018. Namun demikian, diperlukan penataan dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain menjalankan mekanisme *checks and balances* dalam sistem demokrasi konstitusional, penataan ini juga untuk memperkuat sistem ketatanegaraan.

Sebuah negara dikatakan sebagai negara yang menganut sistem demokrasi konstitusional manakala proses pelaksanaan kedaulatan rakyat *sebagai the supreme of authority* diletakan pada konstitusi sebagai hukum dasar negara. Konstitusi tersebut

memuat aturan-aturan dasar praktek penyelenggaraan negara serta praktek ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, jalannya kehidupan demokrasi di Indonesia haruslah disesuaikan dengan konstitusi sehingga nantinya terbentuklah sebuah negara Demokrasi Konstitusional yang paling hakiki. Sangat tepat jika apa yang dimaksud dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang mengamanatkan bahwa hakekatnya negara Indonesia didirikan atas dasar hukum (*rechtsstaat*) serta tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (m*achtsstaat*). Inilah yang kemudian mendasari bahwa sistem penyelenggaraan negara di Indonesia haruslah dilaksanakan sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati bersama.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian, informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan penelitian dengan para peneliti dari perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Kajian di dalam buku ini meninjau tidak hanya dari aspek historis keberadaan DPD, melainkan juga analisis yuridis dari berbagai kaedah hukum, implikasi dan rekomendasi atas usulan penataan kembali kewenangan DPD.

Akhir kata, semoga Buku **"Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah",** dapat menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI iii
SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI v

BAB I PENDAHULUAN
Pendahuluan 1

BAB II DEWAN PERWAKILAN DAERAH
2.1. Perihal DPD 7
2.2. DPD Dalam Prinsip Kedaulatan Rakyat 13
2.3. Pembahasan DPD dalam Perubahan UUD 1945 15
2.4. Kedudukan DPD dalam Sistem Pemerintahan Indonesia 23
2.5. Tugas dan Wewenang DPD dalam UUD NRI 1945 37

BAB III MEMBANDINGKAN DPD DENGAN LEMBAGA SEJENIS DI BEBERAPA NEGARA
3.1. Perbandingan DPD di Indonesia dengan Senat di Amerika 55
3.2. Perbandingan DPD Dengan *Bundesrat* (Jerman) 64
3.3. Perbandingan DPD Dengan *Eesrste Kamer* (Belanda) 67

BAB IV DPD PASCA PUTUSAN MK
4.1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 71
4.2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 85

BAB V DPD SEBAGAI PERWAKILAN DAERAH
5.1. Pelaksanaan Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah 91
5.2. Analisis Pengaturan Dan Pelaksanaan Fungsi Representasi Parlemen Daerah Yang Ideal 96
5.3. Hubungan DPD dengan Pemerintah Daerah 105

BAB VI REKOMENDASI 109
DAFTAR PUSTAKA 119

BAB I
PENDAHULUAN

Salah satu tuntutan Pasca reformasi dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002 adalah diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tergambar dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Beberapa ketentuan bertambah, begitu juga lembaga-lembaga negara yang dihasilkan dari amandemen Undang-Undang Dasar tersebut, diantaranya pada :

- BAB I, menegaskan Indonesia adalah hukum, kemudian pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan menurut UUD, bukan lagi oleh MPR.
- BAB II, berkaitan perubahan anggota MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), yakni DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang berbeda dari sebelumnya. Kemudian menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara.
- BAB III, dari sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu juga pengaturan mengenai syarat calon Presiden dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kemudian memberikan kewenangan memberikan persetujuan kepada Presiden dalam beberapa hal.
- BAB IV, menghapus Dewan Pertimbangan Agung
- BAB VI, menambah pengaturan tentang otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah serta pengakuan pengakuan otonomi khusus dan adat istiadat.
- BAB VII mengatur lebih lengkap kewenangan DPR, mengatur kewenangan DPD dan pemilihan umum.
- BAB VIII mengatur lebih lengkap mengenai kedudukan BPK di setiap Provinsi.
- BAB IX menambah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta menambahkan pengaturan tentang Wilayah Negara.

- BAB X menambah pengaturan mengenai penduduk dan pengaturan hak asasi manusia secara kompleks.
- BAB XII menambah pengaturan tentang keamanan negara.
- BAB XIII menambah pengaturan tentang kebudayaan serta prioritas anggaran sebesar 20% APBN untuk pendidikan.
- BAB XIV menambah pengaturan mengenai perekonomian sosial.
- BAB XV menambah pengaturan tentang lagu kebangsaan.

Dewan Perwakilan Daerah, sebagai salah satu lembaga baru yang dihasilkan melalui amandemen Undang-Undang 1945 dan juga merupakan buah amanat reformasi. Kendati sebelumnya sudah dikenal adanya utusan daerah, namun pembedaannya adalah mekanisme pemilihan anggota DPD yang dilakukan secara langsung.

Pembentukan DPD dimaksudkan sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dengan pertimbangan mengoptimalkan peran daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara hakiki, eksistensi Dewan Perwakilan Daerah mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional representation*) dalam wilayah Provinsi. Melalui wakil-wakil yang jumlahnya sama di setiap daerah, Dewan Perwakilan Daerah menyuarakan kepentingan daerah melalui tugas dan fungsinya di bidang legislasi, anggaran serta pengawasan.

Dalam fungsi legislasi DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas RUU 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Secara faktual, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/ PUU-X/2012, DPD telah diakui dalam membahas Rancangan Undang-Undang, di tingkat I dan Tingkat II serta Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD. Akan tetapi, dalam pembahasan Tingkat II, Dewan Perwakilan Daerah hanya menyampaikan pendapat mini dalam rapat Paripurna DPR sebelum tahap persetujuan. Kondisi demikian, berakibat Dewan Perwakilan

Daerah, tidak dapat melakukan kontrol terhadap perubahan-perubahan ketentuan rancangan undang-undang dalam sidang paripurna persetujuan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Pada akhirnya kebijakan yang dihasilkan berpotensi merugikan daerah. Tidak masuknya Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama, disebabkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945, hanya mengatur "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Dengan demikian, tidak ruang secara konstitusional keterlibatan DPD dalam pemberian persetujuan pada sidang paripurna terhadap Rancangan Undang-Undang yang menyangkut 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. Padahal, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi territorial atau regional (*regional representation*). Untuk itu diperlukan upaya dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi yang menjamin tercapainya aspirasi masyarakat.

Diperlukan pengaturan dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi, dari Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.. Dengan maksud memperkuat sistem *checks and balances* dalam kekuasaan legislatif. Selain itu, penggunaan kata "dapat", dalam rumusan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (3), dengan berawalan "Dewan Perwakilan Daerah dapat……" serta kata "ikut" dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dengan awalan kalimat "Dewan Perwakilan Daerah ikut……". Menimbulkan penafsiran yang berbeda antara pembentuk undang-undang yakni DPR dan Presiden serta Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Akibatnya pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi untuk merevisi undang-undang menjadi terhambat.

Kewenangan DPD di bidang pengawasan yang diberikan kepada terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang yang menyangkut jenis Undang-Undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD. Berdasarkan Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, DPD juga diberikan kewenangan untuk

memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Latar belakang pemberian kewenangan ini karena Badan Pemeriksa Keuangan mengawasi penggunaan anggaran sebagai pelaksanaan dari UU APBN yang mana DPD ikut memberikan pertimbangan.

Dalam fungsi anggaran, Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Penggunaan istilah "pertimbangan" sebagai bentuk usulan yang tidak mengikat, bagi DPD kepada DPR atas RUU APBN. Padahal peran DPD sebagai representasi territorial, seharusnya diberikan kewenangan untuk memperjuangkan alokasi transfer dana pusat ke daerah. Peranan dana transfer dari pusat ke daerah bertujuan untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh wilayah Negara akibat adanya ketimpangan kondisi keuangan di masing-masing daerah. Secara umum transfer dana pusat ke daerah dibedakan atas, bagi hasil pendapatan *(revenue sharing*) dan bantuan *(grants)*. Sedangkan transfer dana Pusat ke Daerah berdasarkan otonomi daerah meliputi: dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DUK). Dengan adanya peran yang kuat dan tidak hanya berupa "pertimbangan", maka peranan DPD mendukung peranan DPD sebagai representasi teritorial. Apalagi kedudukan DPD yang tidak ada relevansi dengan partai politik, maka kepentingan daerah menjadi prioritas utama yang dijadikan tujuan.

Konsepsi Dewan Perwakilan Daerah dalam prinsip representasi territorial atau regional (*regional representation*), menghendaki peran DPD yang begitu kuat dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Dengan kata lain, perpanjangtanganan daerah di tingkat pusat atau sebagai wakil daerah di pusat. Kontruksi ketatanegaraan tersebut, berbanding terbalik dengan kondisi nyata, yang memperlihatkan tidak adanya hubungan yang kuat antara anggota DPD dengan daerah yang diwakilinya. Bahkan, tuntutan daerah, berpotensi tidak dapat disuarakan dengan baik oleh anggota DPD yang berasal dari wilayahnya. Hal ini dikarenakan pemahaman akan konstruksi Pasal 22E ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan: Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota

Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Diterjemahkan secara bulat, oleh pembentuk undang-undang dengan tidak memberikan ruang keterlibatan dari pemerintah daerah wilayah yang bersangkutan pada proses pencalonan DPD. Akibatnya tidak adanya hubungan yang kuat antara Pemerintah Daerah dengan anggota DPD, yang pada akhirnya kehendak menyuarakan kepentingan daerah melalui kewenangannya, dikembalikan kepada kehendak personal. Berbeda halnya dengan kondisi sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, posisi utusan daerah pernah dipilih oleh Gubernur dan pernah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Dinamika semacam ini, berakibat pada potensi terputusnya komunikasi antara daerah dengan wakil daerahnya (DPD). Apabila hal ini dibiarkan secara terus menerus, akan merusak bangunan ketatanegaraan itu sendiri sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pemahaman terhadap Pasal 22E ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, juga dimaksudkan bahwa anggota DPD bukan dari Partai Politik, sebagaimana halnya Dewan Perwakilan Rakyat. Namun secara praktek keanggotaan DPD masih diwarnai oleh calon-calon yang merupakan keanggotaan Partai Politik. Dalam dimensi ini, akan menimbulkan "*conflict of interest*" ketika memperjuangkan kehendak dari daerahnya.

BAB II
DEWAN PERWAKILAN DAERAH

2.1. Perihal DPD

Pengaturan DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945), menekankan pada kharakter anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Kemudian Pasal 22C ayat (2) menentukan bahwa anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan tersebut, menjelaskan adanya 2 hal yang ditekankan yakni *pertama*, jumlah anggota DPD setiap provinsi sama, *kedua*, jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Mendasarkan pada kalkulasi demikian, bila jumlah anggota DPR periode 2014 – 2019 sebanyak 560 orang, maka sepertiga yaitu 186 orang. Apabila dibagi jumlah provinsi di Indonesia sebanyak 34 provinsi, maka jumlah maksimal komposisi anggota DPD untuk setiap provinsi adalah sebanyak 5 orang.

Berdasarkan aspek historis, penentuan jumlah anggota DPD sebanyak 4 orang, sudah dilakukan melalui Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, yang menentukan Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang. Kemudian, dalam Pasal 227 ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD serta Pasal 252 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD yang juga menetapkan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.

Berkaitan dengan kewenangan DPD, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, telah mengatur bahwa:

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

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Pasal 22D, Pasal 23E dan Pasal 23F UUD NRI 1945, dapat diidentifikasi kewenangan dari DPD meliputi fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, dengan identifikasi sebagai berikut:

1. Kewenangan Legislasi, dibagi menjadi 2, yakni penggunaan hak inisiatif dari DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang (RUU) dan membahas RUU yang merupakan inisiatif dari DPR ataupun Presiden. Dalam hal yang pertama, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan :
   a. otonomi daerah,
   b. hubungan pusat dan daerah,
   c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
   d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan
   e. perimbangan keuangan pusat dan daerah

Sedangkan yang kedua, DPD punya kewajiban untuk membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

a. otonomi daerah;
b. hubungan pusat dan daerah;
c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta
e. 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.

2. Kewenangan Pengawasan:
   DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:
   a. otonomi daerah,
   b. pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,
   c. hubungan pusat dan daerah,
   d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
   e. pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta
   f. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

3. Kewenangan Anggaran nampak diatur dalam Pasal 23E dan Pasal 23F UUD NRI Tahun 1945, yakni:
   a. Hasil Pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diserahkan kepada DPD. Dengan demikian DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan.
   b. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK. Dengan kata lain, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan

pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu peristiwa penting dalam rangkaian sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia dan merupakan perkembangan hukum tata Negara kita yang sangat penting bagi perjalanan Negara kita selanjutnya.

Salah satu Perubahan UUD dilakukan adalah dalam rangka penataan kembali lembaga-lembaga negara antara lain dengan prinsip *checks and balances* termasuk melahirkan lembaga Negara serta pemisahan kekuasaan yang lebih jelas. Di antara lembaga negara yang mengalami penataan kembali adalah berkenaan dengan lembaga permusyawaratan dan perwakilan.

Sebelum perubahan UUD 1945, terdapat Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Pra-Amandemen. Dengan adanya Perubahan UUD 1945 dalam empat tahap yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir 2002 tersebut, MPR mengalami perubahan yang mendasar baik dari susunan kelembagaan maupun dari sisi wewenang.

Dari sisi susunan kelembagaan yang dulunya keanggotaan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, kini keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD RI 1945 sebagai berikut: " MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Dalam lembaga MPR tersebut menjadi lembaga permusyawaratan tetap yang terdiri atas anggota DPR, tetapi tidak lagi ditambah dengan utusan daerah dan golongan, melainkan ditambah dengan anggota DPD. Dalam keanggotaan MPR tidak ada lagi unsur utusan golongan fungsional. Yang ada hanya keanggotaan yang mencerminkan perwakilan politik (DPR) dan perwakilan daerah (DPD). Namun demikian sejumlah persoalan muncul berkenaan dengan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.[1]

[1]Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 214.

Dalam pergulatan atas Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang telah diamandemen sebanyak empat kali. Amandemen tersebut menyebabkan terjadinya perubahan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah dibentuknya lembaga perwakilan rakyat yang baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), sebagai badan perwakilan tingkat pusat, selain Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR). Sebagaimana kita ketahui, dalam sebuah negara yang demokratis, keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu instrument penting yang diperlukan guna menyalurkan aspirasi rakyat. Begitu pula dengan DPD, dimana lembaga ini dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kedudukan, Peran dan fungsi dari DPD tertuang dalam UUD 1945 Pasca amandemen, khususnya dalam Pasal 22C dan 22D. Pengaturan mengenai tugas wewenang, susunan dan kedudukan DPD juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam ketentuan tersebut, kewenangan yang diberikan kepada DPD di bidang legislasi sangat terbatas. DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkenaan dengan kepentingan daerah dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkenaan dengan kepentingan daerah, namun DPD tidak ikut serta dalam menyetujui undang-undang tersebut. Oleh karena itu, kedudukan DPD hanya bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, daripada *legislator* yang sepenuhnya.[2]

Lembaga perwakilan dinilai penting dalam sebuah negara baik negara demokrasi atau tidak, karena lembaga perwakilan atau biasa disebut parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi lahir di atas dampak dari sistem feodal.[3] Keberadaan lembaga

[2]Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 119

[3]Hal ini dikemukakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul *the evolution of parliament* yang menyatakan bahwa *representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feodal system.* Lihat Bintan R. Saragih, *Sistem*

perwakilan daerah di tingkat pusat dinilai mempunyai peran yang sangat penting sebagaimana pentingnya pemerintahan daerah yang mandiri di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.[4] Hal ini dikarenakan Indonesia tidak hanya memiliki rakyat yang berada di tingkat pusat tetapi juga di daerah. Potensi daerah hingga saat ini masih belum maksimal dimanfaatkan dan dikembangkan sehingga peranan perwakilan tentunya menjadi sosok yang akan mengisi kekosongan kursi kepentingan daerah itu sendiri.

Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 merupakan dasar hukum keberadaan dari DPD selaku perwakilan daerah. Pasal ini diejawantahkan dalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan yang dikenal dengan Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Diawali dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 hingga saat ini undang-undang perubahan terbaru yaitu UU Nomor 17 Tahun 2014 menjadi rangkaian pengaturan lembaga perwakilan.

Dalam perjalanannya ternyata undang-undang tersebut belum bisa mengakomodir keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. Beberapa pasal dinilai memberikan posisi yang lebih bagi DPR dibandingkan DPD yaitu: pasal tentang pemeriksaan DPR yang harus mendapat persetujuan Mahkamah Kehormatan DPR, sementara DPD tidak demikian,; pasal tentang sanksi bagi anggota DPD jika enam kali berturut-turut tidak menghadiri sidang paripurna, sementara bagi DPR pasal tersebut dihapuskan; pasal yang memberikan kewenangan bagi DPR untuk menyusun anggaran, sementara DPD tidak diberikan kewenangan tersebut. Dalam perjalanan aktivitasnya, seorang anggota DPD sudah tentu harus menjadi representasi bagi rakyat bukan bagi konstituennya semata. Setiap aktivitas seharusnya menjadi wadah bagi mereka untuk dapat

---

Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia, (Jakarta: Perintis Press, 1985), hlm. 98. Lembagaperwakilan yang pertama kali ada terdiri dari golongan bangsawan yang tidak menghiraukankepentingan rakyat di daerah. Maka, rakyat dari daerah berinisiatif menyampaikan keinginanmereka untuk adanya perwakilan dari daerah yang akan didengar pendapatnya demi kepentingan publik yang dikenal dengan *House of Commons*. Lihat *ibid*., hlm. 99.

[4]UUD 1945 memuat beberapa prinsip pemerintahan di tingkat yang lebih rendah dikarenakan wilayah Indonesia yang sangat luas. Hal ini diperdebatkan dalam merumuskan Pasal 18 UUD 1945. Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*), (Jakarta: UNSIKA, 1992), hlm. 46.

menampung setiap aspirasi dan mencarikan solusi dari permasalahan tersebut.

Peran yang dimiliki oleh DPD tidak begitu saja berjalan tanpa adanya hak dan kewenangan yang tepat untuk mengoptimalkan fungsinya. Selain itu, evaluasi dan pertanggungjawaban juga sangat diperlukan dalam rangka akuntabilitas secara publik bukan hanya laporan semata. Selama ini, hak yang dimiliki oleh DPD hanya sebatas pertimbangan tanpa mempunyai kewenangan untuk memutuskan. Padahal kepentingan daerah adalah hal yang sangat penting disamping kepentingan nasional, karena negara tidak akan maju tanpa dukungan dari daerah. Dengan belum adanya hak dan kewenangan yang lebih untuk DPD menimbulkan pelaksanaan fungsi yang tidak optimal. DPD cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa bisa memberikan solusi terutama yang berkaitan dengan legislasi.

Selain hak dan kewenangan, anggota DPD juga mempunyai kewajiban dalam rangka menyerap aspirasi daerahnya masing-masing dan memperjuangkan di dalam pengambilan keputusan baik secara internal DPD, bersama DPR maupun dalam forum MPR. Sayangnya, kewajiban ini tidak didukung dengan mekanisme pertanggungjawaban yang baik sehingga sangat sulit untuk memberikan penilaian atas kinerja setiap anggota DPD. Padahal, setiap anggota DPD mempunyai kewajiban yang sangat penting dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Hal inilah yang membuat DPD sebagai lembaga perwakilan belum maksimal dalam memberikan pelayanan dan memperjuangkan aspirasi dari daerah.

2.2. DPD Dalam Prinsip Kedaulatan Rakyat

Pemikiran terhadap kedaulatan rakyat sudah ada diperkenalkan oleh Jean Bodin 1576 melalui bukunya berjudul "*Six Books on Commonweale*". Pada karya ini Jean Bodin membedakan kedaulatan, yaitu teori kedaulatan klasik (*the classical theory of sovereignty*) dan teori kedaulatan konstitusional (the Constitutional theory of sovereignty) yang dilihat dari pembatasan kekuasaan.[5]

[5] Dusan Pavlovic, 1997, Rousseau's Theory Of Sovereignty, Thesis, Central European University, Budapest – Hungary, h.5,

Kemudian oleh Heywood, yang mengidentifikasi lebih lanjut, mengatakan teori kedaulatan klasik dengan 3 (tiga) ciri, *pertama*; tidak terbatasnya kekuasaan, *kedua*; kedaulatan sebagai sumber dari semua hak dalam negara, *ketiga*; pelaksana kedaulatan adalah negara bukan orang, bukan konstitusi atau pihak lainnya. Sedangkan teori kedaulatan konstitusional, menekankan pada kedaulatan dapat dibatasi, dengan mendasarkan pada konstitusi yang memberikan kekuasaan kepada negara.[6]

Gagasan "rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, ini lahir dari kekuasaan raja yang absolut. John Locke menganjurkan adanya konstitusi dalam negara monarkhi dan adanya pembatasan kekuasaan, yang kemudian melahirkan asas pemisahan kekuasaan "*separation of power*". Tiga kekuasaan yang dibagi diantaranya;

1. kekuasaan Legislatif
2. kekuasaan eksekutif
3. kekuasaan federatif[7]

Selanjutnya, J.J Rosseau dalam teorinya membagi kehendak rakyat menjadi dua bentuk. *Pertama*, apa yang disebut Rousseau dengan *Volonte de Tous* atau *criterion for political decision the good of the majority*[8]. *Kedua*, *Volonte Generale* atau *criterion the greatest good of the greatest number*[9]. Secara teoritik kedaulatan rakyat identik dengan Teori Perjanjian Masyarakat. Menurut teori perjanjian sosial yang dikemukakan oleh J.J Rosseau bahwa masyarakat yang dibangun itu bukan berdasarkan pada jumlah individu yang berkumpul melainkan pada kesatuan kehendak, yang menurut J.J Rosseau disebut kehendak umum atau *Volunte Generale*, mencerminkan kehendak umum anggota masyarakat.[10]

CF. Strong, menyatakan bahwa kedaulatan berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Selanjutnya, Strong juga mengkategorikan kedaulatan menjadi dua

---

http://www.dusanpavlovic.in.rs/mypage/Resume_files/MA_Rousseau_Sovereignty%20copy.pdf, diakses pada tanggal 15 Agustus 2017

[6] ibid, h. 5-6

[7] M. Solly Lubis, 2002,*Hukum Tata Negara*, CV Mandar Maju, h. 60

[8]Glen O. Allen, Le Volonté de Tous and Le Volonté Général: A Distinction and Its Significance. http://www.jstor.org/stable/2379642

[9]Ibid

[10] Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, h.120

aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal, kedua aspek tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Secara internal: supremasi seorang atau sekumpulan orang didalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yurisdiksinya;
2. Secara eksternal: berarti independensi mutlak satu negara sebagai satu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.[11]

Asas kedaulatan rakyat adalah erat hubungannya dengan prinsip perwakilan, sebab asas kedaulatan rakyat akan dilaksanakan dengan melalui perwakilan ialah akan dipergunakan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat.[12] Prinsip kedaulatan rakyat yang telah diaktualisasikan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang menentukan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Menekankan bahwa peralihan kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara diatur melalui mekanisme konstitusi. Sedangkan secara konstitusional eksistensi DPD sebagai representasi territorial atau daerah, yang keberadaannya haruslah betul-betul menjalankan kehendak rakyat khususnya kepentingan daerah yang diwakilinya.

2.3. Pembahasan DPD dalam Perubahan UUD 1945

Pembahasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimulai dari proses perubahan UUD 1945 baik pada perubahan pertama, perubahan kedua, dan perubahan ketiga. Dalam proses perubahan UUD 1945 yang pertama lebih ditekankan pada perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang semula menentukan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang." Terdapat sejumlah isu pada perubahan pertama yang dapat dijabarkan kedalam beberapa tahapan, yaitu:[13]

---

[11] CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, h. 8

[12] Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. h. 9

[13] Lihat, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Pertama, munculnya gagasan mempertahankan utusan daerah dan menghapuskan keberadaan utusan golongan.

Kedua, memunculkan bikameral dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), selain DPR yaitu Utusan Daerah.

Ketiga, munculnya usulan anggota MPR terdiri anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah. Dalam kaitannya dengan ini, sudah dimunculkan konsep Dewan Utusan Daerah (DUD) kemudian konsep Dewan Daerah serta konsep Wakil Daerah (yang menekankan konsep utusan daerah bukan melalui pemilihan)

Keempat, munculnya kesepakatan bahwa utusan-utusan daerah dipilih melalui pemilihan umum.

Kelima, Menghasilkan 5 alternatif Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, diantaranya:

Alternatif 1 : Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota DPR ditambah anggota-anggota wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Alternatif 2: MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Alternatif 3: MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Alternatif 4: MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dari utusan dari daerah-daerah dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan oleh MPR.

Alternatif 5: MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan anggota-anggota wakil dari daerah dipilih melalui pemilihan umum.

Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002), Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, h. 619-624.

Sedangkan proses perubahan kedua UUD 1945 menguraikan beberapa gagasan tentang DPD yang diuraikan dalam bentuk tahapan pembicaraan, sebagai berikut:

Pertama, penekanan terhadap karakter Utusan Daerah yang harus mewakili daerah, bukan utusan partai politik seperti sebelumnya terjadi.

Kedua, penegasan bahwa anggota Dewan Utusan Daerah (DUD) harus dipilih melalui pemilihan umum, bukan dengan mekanisme lama melalui DPRD tingkat I.

Ketiga, pengusulan sistem pemilihan umum yang digunakan dalam memilih anggota DUD yaitu sistem distrik dengan mencoblos tanda gambar caleg dari daerah, sedangkan DPR melalui sistem proporsional dengan mencoblos gambar partai.

Keempat, sudah mulai muncul konsep Dewan Perwakilan Daerah, sebagai alternatif dari DUD.

Kelima, mengikutsertakan DPD dalam RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kelima, memberikan fungsi legislasi dan dan pengawasan kepada DUD.

Keenam, pengusulan agar DUD memberikan persetujuan terhadap RUU menyangkut APBN, Otonomi Daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antarpusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam, sebelum diundangkan Presiden.

Ketujuh, pengusulan DPD bertindak sebagai tribunal dalam Pemakzulan Presiden yang diusulkan oleh DPR

Kedelapan, gagasan penyederhanaan hak DPD hanya untuk menolak atau memberi persetujuan setiap UU atau RUU.

Kesembilan, gagasan RUU yang telah disetujui DPR dan DUD atau DPD, tetapi ditolak Presiden dinyatakan menjadi undang-undang apabila disetujui oleh 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DUD atau tidak lagi dibahas dan diajukan kepada DPR dan DUD pada masa sidang tersebut bila gagal peroleh ketentuan suara tersebut.

Kesepuluh, gagasan DUD mempunyai kekuasaan mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah

Kesebelas, gagasan APBNditetapkan dengan undang-undang berdasarkan usulan pemerintah yang ditetapkan oleh DPR dengan mendengar pertimbangan DPD.

Keduabelas, gagasan DPD juga ikut serta membahas RUU yang berkaitan dengan RUU APBN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal dan agama. DPD juga ikut membahas RUU terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan penggabungan dan pemekaran daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi lainnnya serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ketigabelas, usulan rancangan Pasal 22D dan Pasal 22E dalam perubahan kedua, sebagai berikut:

Pasal 22D :

(1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum

(2) Anggota DPD dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

(3) Susunan DPR diatur dengan undang-undang

Pasal 22E :

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

(2) Alternatif 1:
DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, 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.
Alternatif 2:
DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, serta ikut membahas RUU 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.

(3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak dan fiskal, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

(4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya berdasarkan putusan Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh DPD apabila terbukti melakukan penghianatan terhadap negara, tindak pidana penyuapan, korupsi, dan tindak pidana lainnya yang diancam dengan hukuman pidana penjara lima tahun atau lebih, atau melakukan perbuatan tercela lainnya.

Kemudian proses perubahan ketiga UUD 1945 menguraikan beberapa gagasan tentang DPD sebagai berikut:

Pertama, usulan mengenai batasan DPD untuk bersidang yaitu sekali dalam setahun

Kedua, munculnya gagasan DPD ikut membahas RUU 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

Ketiga, gagasan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN RUU yang berkaitan dengan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Keempat, gagasan pengaturan DPD pada rapat ke-4 BP MPR[14]

Pasal 22D :

(1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum

[14] Ibid, h. 736.

(2) Anggota DPD dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
(3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun
(4) Susunan DPR diatur dengan undang-undang

Pasal 22E :

(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan suber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Alternatif 1:
DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, 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.

Alternatif 2:
DPD ikut membahas RUU 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 DPR atas RUU APBN RUU yang berkaitan dengan dengan pajak, pendidikan dan agama.
(3) Alternatif 1:
DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil

pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Alternatif 2:

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

(4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang

Alternatif 1:

(5) DPD dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya kepada MPR karena pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan perbuatan tercela lainnya atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Alternatif 2:

Tidak perlu ayat (5) ini

Alternatif 1:

(6) Usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 anggota yang hadir dalam persidangan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota.

Alternatif 2:

Tidak perlu ayat (6) ini.

Kelima, gagasan yang tertuang dalam hasil perubahan ketiga UUD 1945, yakni:

Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang- undang.

Pasal 22D
(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang

Keberadaan dari kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Konstitusi, kemudian diatur lebih lanjut dalam beberapa Undang-Undang, yaitu:

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
b. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-. Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

2.4. Kedudukan DPD dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

2.4.1. Sistem Pemerintahan

Dari konsep tersebut dapat dijabarkan secara singkat bahwa "sistem", merupakan suatu keseluruhan yang utuh dimana unsur-unsurnya saling berhubungan dalam mencapai suatu tujuan. Secara gramatikal menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)[15], kata sistem memiliki arti:

a. perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas: -- *pencernaan makanan, pernapasan, dan peredaran darah dalam tubuh; -- telekomunikasi*
b. susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya: -- *pemerintahan negara (demokrasi, totaliter, parlementer, dan sebagainya)*
c. metode: -- *pendidikan (klasikal, individual, dan sebagainya); kita bekerja dengan -- yang baik; -- dan pola permainan kesebelasan itu banyak mengalami perubahan*

Berdasarkan ketiga definisi ini, KBBI sendiri lebih mencocokkan penggunaan kata "sistem" itu ada pada definisi kedua. Akan tetapi

[15]Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2016, Kamus Besar Bahasa Indonesia, pada laman https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sistem

tidak juga dapat dilepaskan dari deifinisi pertama, yang kesemua unsurnya saling berkaitan. Kemudian mengenai kata "pemerintahan" terdapat beberapa definisi dari para ahli, diantaranya:

a. C.F Strong, mengatakan:

   "Government is, therefore, "that organization in which is vested … the right to exercise sovereign powers". Government, in the broad sense, is something bigger than a special body of ministers, a sense in which we colloquaially use if today, when we refer to the Cabinet in Great Britain, for example, as the Government of the day. Government, in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of the state within and without. It must, therefore, have, first, military power, or the control of the armed forces; secondly, legislative power, or the means of making laws; thirdly, financial power, or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state's behalf. It must, in short, have legislative power, executive power and judicial power, which we may call the three department of government.[16]

   (terjemahan bebasnya: Pemerintahanadalah "organisasi yang tetap ... hak untuk melaksanakan kekuasaan negara". Pemerintahan, dalam arti luas, adalah sesuatu yang lebih besar dari badan khusus menteri, suatu pengertianyang kita gunakan dalam percakapan saat ini, ketika kita merujuk pada Kabinet di Inggris, misalnya, sebagai rutinitas Pemerintahan. Pemerintahan, dalam arti yang lebih luas, dituntut dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan dalammaupun di luar negara. Ini harus, karenanya, pertama, kekuatan militer, atau kontrol angkatan bersenjata, kedua, kekuasaan legislatif, atau cara membuat hukum, ketiga, kekuatan keuangan, atau kemampuan untuk mengambil uang yang cukup dari masyarakat untuk membiayai kegiatan membela negara dan penegakan hukum atas nama negara. Lebih singkatnya, memiliki kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan kehakiman, yang bisa kita sebut tiga departemen pemerintahan)

b. Utrecht berpendapat bahwa istilah pemerintah itu meliputi 3 (tiga) pengertian yang berbeda, yaitu:

---

[16] C.F Strong, 1966, *Modern and Political Constitutions, An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Language Book Society and Sidwick & Jackson Limited, Londong, h. 8

1) Pemerintah sebagai gabungan seluruh badan kenegaraan yang berkuasa memerintah, dalam arti kata luas. Jadi termasuk seluruh badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, yakni badan yang bertugas membuat peraturan perundang-undangan, badan yang bertugas menjalankan peraturan perundang-undangan, dan badan yang bertugas mengawasi bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut dijalankan. Dengan demikian badan-badan tersebut meliputi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2) Pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya: Raja, Presiden, Yang Dipertuan Agung.
3) Pemerintah dalam arti kepala negara (Presiden) bersama-sama dengan menteri-menterinya, yang berarti organ eksekutif, yang biasa disebut dengan dewan menteri atau kabinet.[17]

c. Philipus M. Hadjon, mengatakan:

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.[18]

d. Suhady, mengatakan ada 2 arti jika ditinjau dari pengertiannya, yaitu:
   - *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect*. (Suatu otoritas pengarah

[17] M. Solly Lubis, 1975, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, h. 23

[18] Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogjakarta, Cet. Kesembilan, h. 6-8

dan administrasi yang mengatur masyarakat dalam negara, kota, seterusnya).
- T*he governing body of a nation, state, city, etc* (lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, kota dan sebagainya.[19]

Berdasarkan beberapa pemikiran para ahli itu, menunjukkan bahwa pandangan CF Strong dan Utrecht sama-sama menekankan bahwa pemerintahan dalam arti luas meliputi legislatif, eksekutif dan yudisial. Pandangan demikian, dipengaruhi dengan pola pikir ajaran Montesquieu dengan "*Trias Politica*". Sedangkan Philipus M Hadjon, lebih menekankan definisi pemerintahan yang mengacu pada fungsi pemerintahan diluar kekuasaan legislatif dan yudisial. Sedangkan Suhady, melihat pada otoritas dan salah satu organ negara.

Posisi pemerintah menjadi organ yang sangat penting, bagi adanya suatu negara. Mengingat dalam Article 1 *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*,[20] menyatakan bahwa:

a. *The state as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population;*
b. *a defined territory;*
c. *government; and*
d. *capacity to enter into relations with the other states.*

Negara sebagai badan hukum internasional harus memiliki kualifikasi sebagai berikut: (a) penduduk tetap; (b) wilayah yang ditentukan; (c) pemerintah; dan (d) kapasitas untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain.

Dengan begitu, Pemerintah menjadi salah satu unsur penting dari keberadaan suatu negara, disamping rakyat, wilayah dan kemampuan untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain. Kendati demikian, patut dicermati adanya perbedaan antara definisi "pemerintah" dan "pemerintahan", pemerintah lebih menekankan pada organ atau institusi, sedangkan pemerintahan pada penyelenggaraan fungsi.

---

[19] Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 197

[20] Ditandatangani di Montevideo, Tanggal 26 Desember Tahun 1933

Definisi "sistem" dan "pemerintahan" bila disatukan, maka dapat diartikan bahwa "sistem pemerintahan" merupakan pola hubungan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial sebagai suatu kesatuan pemerintahan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Kembali pada penjelasan dari para ahli, yang menekankan pada hubungan antara 3 kekuasaan (ajaran pemisahan kekuasaan).

Pemikiran mengenai pemisahaan kekuasaan yang dipopulerkan oleh John Locke dan Baron de Montesquieu, menunjukkan bahwa ada pemisahan cabang-cabang kekuasaan yang semula dalam satu tangan. Pemikiran dari John Locke terangkum dalam tulisannya, yang diuraikan sebagai berikut:[21]

> *Locke shared the traditional opinion about balancing the power of government by placing several parts of it in different hands. He seems to have attached some importance to distinct nature of legislative, executive and federative, for they are introduced, by function if not all by name, immediately after he gives his first formal account of how the state comes into being. On of the reasons why an absolute monarchy cannot be a properly constituted political authority is because it institutes a ruler who has all, both Legislative and Executive Power in himself alone, so that there is no Judge. This is as far as he goes.*
>
> (Terjemahan bebasnya: Locke menyebarkan pandangan tradisional mengenai keseimbangan kekuasaan pemerintahan dengan menempatkannya di tangan yang berbeda. Dia nampaknya telah melampirkan sesuatu yang penting dalam membedakan kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif, dengan fungsinya bila tidak dengan nama, segera setelah ia memberikan laporannya mengenai bagaimana terjadinya negara. Pada alasan mengapa suatu kerajaan yang absolut tidak dapat menjadi otoritas politik yang benar dikarenakan institusi itu sebagai pengatur yang memiliki semuanya, baik kekuasaan legislatif dan eksekutif, sehingga tidak ada hakim. Sejauh ini)

Pemikiran Hans Kelsen, melihat pada persamaan antara sistem Presidensiil dalam bentuk Pemerintahan Republik, dengan Monarki

[21] John Locke, 1988, Two Treatises of Government, Edited by Peter Laslett, Cambridge University Press, Student Edition, h. 120

Konstitusional. Kendati demikian, terdapat beberapa perbedaan, khususnya dalam pembentukan undang-undang. Kelsen juga menjelaskan, Monarki Konstitusional, dibagi 2 kharakter dalam legislasi, yakni raja memiliki kekuatan untuk mem-veto atau tidak mempunyai kekuatan dalam mem-veto undang-undang yang diputuskan oleh Parlemen. Pada dasarnya pemikiran, Kelsen ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Presidensiil dilakukan pada negara yang memiliki bentuk pemerintahan Republik.

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim[22], menguraikan bahwa sistem pemerintahan Presidensiil yang dianut oleh Amerika Serikat dilatar belakangi kebencian terhadap Raja George III, sehingga bentuk negara monarki tidak dikehendaki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balances.*

Pemikiran sistem Presidensiil, yang dimulai dari Amerika Serikat, menjadi sistem yang dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan menekankan pada hubungan antara ketiga kekuasaan. Terdapat beberapa pandangan ahli yang mencoba mengidentifikasi beberapa ciri dari sistem Presidensiil tersebut, diantaranya:

1. Douglas Verney, yang mengidentifikasi beberapa ciri dari sistem Presidensiil, diantaranya:[23]
    a. *The Assembly remains an as Assembly only* (Majelis tetap sebagai majelis)
    b. *The executive is not divided but is a President elected by the people for a definite term at the time of Assembly elections.* (Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih)
    c. *The Head of Government is Head of State* (Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara)

[22] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, Pengantar Hukum Tata Negara, FH UI, Sinar Bakti, Jakarta, h. 177

[23] Arend Lijhpart (editor), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York, h. 40-46

d. *The President appoints heads of departments who are his subordinates* (Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya)
e. *The President is sole executive* (Presiden adalah eksekutif tunggal)
f. *Members of the Assembly are not eligible for office in the administration and vice versa* (Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya)
g. *The executive is responsible to the constitution* (Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi)
h. *The President cannot dissolve or coerce the Assembly* (Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis)
i. *The Assembly is ultimately supreme over the other branches of government and there is no fusion of the executive and legislative branches as in a parliament* (Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah laindan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen)
j. *The executive is directly responsible to the electrorate* (Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih)
k. *There is no focus of power in the political system* (Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik).

2. Bagir Manan melihat sistem presidensial yang memiliki ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensial murni dengan pencerminan sistem presidensial yang berlaku di Amerika Serikat, adalah:[24]
   a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
   b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
   c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat *(congres),* karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress;*

[24] Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 49-50

d. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh congress dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college);*
e. Presiden memangku jabatan empat tahun *(fixed),* dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut;
f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui *impeachment* karena alasan tersangkut *treason, bribery, or other hight crime and misdemeanors* (melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

3. Jimly Asshiddiqie, menjelaskan beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:
   a. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
   b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentuyang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
   c. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Dalam sistem parlementer, seorang

Perdana Menteri, meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum tetapi pemilihannya sebagai Perdana Menteri bukan karena rakyat secara langsung, melain- kan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota par- lemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu.

d. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
e. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
f. Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Karena itu, dalam sistem ini biasa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the presi dent*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem *constitutional state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.[25]

4. Saldi Isra[26], mengidentifikasi beberapa kharakter sistem pemerintahan presidensial yaitu:
   a. Presiden memegang fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk

[25] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Jakarta: Sinar Grafika, h. 162-163

[26] Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, h. 40-42

dibedakan secara jelas, presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.

b. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet;
c. Hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif;
d. Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif.
e. Sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dengan konsekuensi bahwa antara legislatif dan eksekutif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara presiden dengan legislatif.

5. Scott Mainwaring, mendeskripsikan ciri-ciri sistem Presidensiil, diantaranya:
   a. Posisi Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
   b. Presiden dan legislatif dipilih oleh rakyat;
   c. Lembaga eksekutif bukan bagian dari lembaga legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif kecuali melalui mekanisme pemakzulan;
   d. Presiden tidak dapat membubarkan lembaga parlemen.[27]

Keberadaan sistem Parlementer bermula dari suatu perjuangan kekuatan diluar raja (bangsawan) di Inggris, untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada

[27] Maswadi Rauf, dan kawan-kawan, 2009, Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, h. 28-48.

raja.[28] Soehino membenarkan pandangan tersebut, dengan mengatakan bahwa:

> Sistem pemerintahan kabinet parlementer yang dilaksanakan di Inggris, bukanlah merupakan sebuah ciptaan secara sengaja, yang ditentukan dan diatur secara dogmatis, yaitu dengan menentukan peraturan perundang-undangannya terlebih dahulu, baru kemudian dilaksanakan, melainkan sistem pemerintahan kabinet parlementer tersebut merupakan sebuah improvisasi atau suatu puncak perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong*.[29]

Dengan begitu dapat dipahami, bahwa gaya otoriter raja saat itu, menunjukkan pergolakan dari masyarakat, yang berbuah pada ketidakpercayaan kepada raja dalam menjalankan kekuasaannya yang cenderung sewenang-wenang. Sehingga, menghendaki bentuk negara Monarki Konstitusional. Moh Kusnardi dan Hermaily Ibrahim[30], mengatakan bahwa:

> Pada sistem Parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungan jawab para menteri terhadap Parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari Parlemen yang berarti bahwa kebijaksanaan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh Parlemen. Dari sejarah ketatanegaraan dapatlah dikatakan bahwa sistem Parlementer ini adalah kelanjutan dari bentuk Negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh Konstitusi.

Terdapat beberapa pandangan ahli yang mengklasifikasikan mengenai sistem pemerintahan Parlementer, diantaranya:

---

[28] Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik,* Fokusmedia, Jakarta, h. 101

[29] Soehino, 1993, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Pemerintahan Negara,* Liberty, Yogyakarta, h. 89.

[30] Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Op Cit,* hlm. 173.

6. Jimly Asshiddiqie, prinsip-prinsip pokok dalam sistem parlementer, diantaranya:[31]
   a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan;
   b. Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F.Strong antara *The real executive* pada kepala pemerintahan dan *the nominal executive* pada kepala negara;
   c. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
   d. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
   e. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
   f. Pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen.
   g. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;
   h. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
   i. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Jimly Asshidiqie menjabarkan perihal hubungan antara Parlemen dan Pemerintah, Kepala negara dan kepala pemerintahan, mekanisme pengangkatan kepala pemerintahan, kedudukan Menteri, dan penentuan supremasi Parlemen.

7. Douglas V. Verney dalam *Parliament versus Presidential Government* memberikan ciri sistem pemerintahan parlementer, yakni:[32]
   a. *The Assembly becomes a Parliament.* (Majelis menjadi Parlemen)
   b. *The executive is divided into two parts.* (Eksekutif dibagi kedalam dua bagian)
   c. *The Head of State appoints the Head of Government.* (Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan)

---

[31]Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, h.. 315-316.

[32] Arend Lijhpart (editor), 1992, *Loc.Cit*

d. *The Head of the Government appoints the Ministry.* (Kepala Pemerintahan mengangkat Menteri)
e. *The Ministry (or government) is a collective body.* (Menteri (pemerintah) adalah badan kolektif.
f. *Ministers are usually Members of Parliament.* (Menteri biasanya merupakan anggota Parlemen)
g. *The Government is politically responsible to the Assembly.* (Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada Majelis)
h. *The Head of Government may advise the Head of State to dissolve Parliament.* (Kepala Pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan Majelis)
i. *Parliament as a whole is supreme over its constituent parts, Government and Assembly, neither of which may dominate the other.* (Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagiannya pemerintah dan parlemen, tetapi mereka tidak saling menguasai.)
j. *The Government as a whole is only indirectly responsible to the electrorate.* (Pemerintah sebagai suatu kesatuan hanya bertanggung jawab tak langsung kepada para pemilih)
k. *Parliament is the focus of power in the political system.* (Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik)

Douglas Verney, menjabarkan mengenai kedudukan Majelis dan Parlemen, kedudukan Eksekutif, pengangkatan kepala pemerintahan, kedudukan Menteri, pertanggungjawaban pemerintah, pembubaran Majelis, Supremasi parlemen, dan fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Lebih lanjut dalam pandangan Hans Kelsen, terkait dengan Parlementer, dikatakan bahwa:[33]

> *A different type is the democratic republic with cabinet The chief executive is elected by the legislature to which the members of the cabinet, appointed by the president, are responsible. Another type is characterized by the fact that the government is a collegiate organ, a kind of executive council, elected by the legislature. The head of State is*

[33]Hans Kelsen, 1949, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, h.255-256

not a chief executive but the chairman of the executive council. The constitutional monarchy and the presidential republic are democ- racies in which the autocratic element is relatively strong. In the re- public with cabinet government and the republic with collegiate govern- ment, the democratic element is comparatively stronger.
(Terjemahan bebasnya: Jenis yang berbeda adalah republik demokratis dengan kabinet Kepala eksekutif dipilih oleh badan legislatif dimana anggota kabinet, yang ditunjuk oleh presiden, bertanggung jawab. Tipe lain dicirikan dengan fakta bahwa pemerintah adalah organ tinggi, semacam dewan eksekutif, yang dipilih oleh legislatif. Kepala Negara bukan kepala eksekutif tapi ketua dewan eksekutif. Monarki konstitusional dan republik presidensial adalah demokrasi di mana unsur otokratis relatif kuat. Dalam Republik dengan kabinet pemerintah dan republik dengan pemerintah organ tinggi, elemen demokrasi relatif lebih kuat)

Pemikiran para ahli menunjukkan bahwa adanya supremasi parlemen dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan parlementer. Sedangkan Presidensiil sebaliknya supremasi ditekankan pada Konstitusi. Apabila dilihat dari sistem Pemerintahan (merupakan pola hubungan kekuasaan legislatif) yang dianut di Indonesia menunjukkan sistem Presidensiil yang dianut, akan tetapi *legislative heavy* karena kedudukan DPR masuk ke ranah-ranah kewenangan dari Presiden.
Dalam kaitannya dengan penguatan sistem presidensial yang dianut Indonesia, pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka kedudukan DPD haruslah menunjang sistem presidensial, bukan sebaliknya. Eksistensi DPD sangat relevan dengan keberadaan otonomi daerah, yang meskipun memiliki kebebasan mengatur daerah. Namun memiliki posisi untuk menyuarakan kepentingan daerah di pusat.

Kedudukan DPD di Indonesia, jika dilihat dari konstruksi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, menentukan:

> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu

mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang

Kata "dibagi atas" menunjukkan kharakter dari bentuk negara kesatuan, dimana negara membagi kedaulatannya ke Provinsi kemudian, Provinsi membagi ke kabupaten/kota. Dengan demikian, kedudukan DPD dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3), menentukan peran DPD dalam menjaga kepentingan Daerah dalam kepentingan kebijakan nasional merupakan upaya konstitusi dalam menjamin kebebasan DPD hanya pada kepentingan daerah. Tentunya akan menjadi persoalan konstitusional, apabila DPD merupakan bagian dari Partai Politik.

Untuk itu, keberadaan DPD sebagai penyeimbang maupun solusi ketika DPR tidak mampu menyuarakan kepentingan konstituen dalam daerah pemilihannya. Selain itu, keberadaan DPD secara ketatanegaraan diluar fokus kekuasaan politik, sebagai ciri DPD dalam sistem Presidensial, yang berbeda dengan sistem Parlementer yang cenderung membuka ruang relasi DPD dengan Partai Politik. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memperjuangkan kepentingan daerah.

2.5. Tugas dan Wewenang DPD Dalam UUD NRI 1945

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai suatu negara hukum, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia menempatkan dan mengutamakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya segala tindakan pemerintahan dilandasi dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Karena segala tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas hukum, maka harus dibentuk peraturan perundang-undangan sehingga aparatur penyelenggara pemerintahan memiliki dasar dalam menyelenggarakan tugasnya dengan baik.

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) berkedudukan

sebagai lembaga tertinggi Negara.[34] Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi *(die gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis)* karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia *(vertretungsorgaan des willens des staatsvolkes).*[35] Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, dalam Pasal 2 UUD 1945, ditentukan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang Dasar". Berdasarkan perumusan tersebut, maka MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hal ini juga membawa implikasi yuridis bahwa presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR.

Sementara itu, DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kedudukan kuat serta dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Setelah amandemen, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, berpindah ke DPR. Hal ini dapat dilihat pada perubahan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan " Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR" berubah menjadi " Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Perubahan tersebut membawa konsekuensi adanya pergeseran kewenangan dalam proses pembentukan undang-undang yang awalnya didominasi oleh Presiden bergeser kepada DPR.

Dalam Pasal 20 UUD Pasca Amandemen ditentukan secara tegas bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dimana setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak mendapat persetujuan bersama, rancagan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan kembali dalam persidangan DPR saat itu. Jika rancangan undang-undang telah disepakati antara DPR dan Presiden, maka rancangan yang telah disetujui bersama tersebut disahkan menjadi undang-undang oleh DPR.

---

[34]Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan UUD 1945, khususnya pada bagian Sistem Pemerintahan Negara. Lihat dalam I Gede Yusa, Bagus Hermanto, *et.al.*, 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, h. 96.

[35]Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi – Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke-1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.23.

Undang-undang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, yang pembentukannya harus memperhatikan sayart-syarat pembentukannya seperti harus diberikan bentuk yang tepat, tidak bertentangan dengan peraturan dasar, tidak mengandung kekurangan yuridis, dan dibuat sesuai dengan wewenang pembuatnya.[36] Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan salah satu lembaga negara dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping DPR, diatur juga lembaga-lembaga negara lain dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, seperti: Presiden, Wakil Presiden, MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), MA (Mahkamah Agung), Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Masing-masing lembaga negara yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kewenangannya.

Perubahan ketiga UUD 1945[37] telah melahirkan sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD. Pembentukan DPD dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberikan kesempatan yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama dalam hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari setiap daerah provinsi.

Kehadiran DPD membuat sistem politik Indonesia menjadi lengkap. Dalam sistem politik di Indonesia ada dua macam bentuk

---

[36] Utrecht, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, h. 117. Mengutip pandangan van der Pot, dijelaskan bahwa ada empat syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sah yaitu: 1) ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoegd*) membuatnya; 2) tidal boleh memuat kekurangan yuridis; 3) harus diberi bentuk (vorm) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan cara (prosedur) pembuatannya, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut; dan 4) isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan misi dan tujuan peraturan dasar.

[37] Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 tanggal 1–9 November 2001 disahkan pada tanggal 9 November 2001 dengan Prof. Dr. H.M. Amien Rais, M.A. sebagai Ketua MPR RI.

keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (parpol) yang menjelma menjadi DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujud dalam DPD. Dalam pemahaman ini DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR.[38] DPD diatur pada Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ketentuannya antara lain:

- anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
- DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang ke DPR menyangkut 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.
- DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- DPD 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 ekonomi lainnya,pelaksanaan anggaran pendapatan dan

[38] Janpatar Simamora, 2009, "Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Fungsi Legislasi" Visi (2009) Vol. 17 No. (3), h. 331-343.

belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama,serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah bab baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bab ini terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 22C dan 22D dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 22C

(1) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*
(2) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*
(3) *Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*
(4) *Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.*

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah,

pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

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

Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Buku Panduan Pemasyarakatan UUD NRI Tahun 1945,[39] menyebutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). 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.

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia. Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu 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 kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;

[39]Majelis Permusyaratan Rakyat, 2017, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapanbelas, Jakarta: Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, h. 140-145.

3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan demikian, 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 negara.

DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

(1) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
(2) 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;
(3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan salah satu Lembaga Negara baru pasca Amandemen Undang-undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945[40], dapat dikaitkan dengan dasar hukumnya yakni pada Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 22C dan Pasal 22D Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Disamping itu, terdapat peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah, yakni melalui Undang-Undang Republik IndonesiaNomor22 Tahun 2003, yang kemudian diubah dalam Undang-undangRepublik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan terakhir dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Adapun dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun pada ketiga peraturan perundang-undang tersebut baik pada Undang-Undang Republik IndonesiaNomor22 Tahun 2003, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui Pemilihan Umum, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan ditentukan pula bahwaDewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun, serta segala hal perihal susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

Adapun susunan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dapat dikaji dari rumusan Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 40 Undang-undang Republik IndonesiaNomor22 Tahun 2003, Pasal 222 dan Pasal 227 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 246, Pasal 247 dan Pasal 252 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga Negara yang terdiri atas wakil-wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, dimana Anggota Dewan Perwakilan Daerah tersebut berasal dari setiap

[40]Baca dalam Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Lembaga Perwakilan, Cetakan Pertama,* Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 13-16.

Provinsi ditetapkan sebanyak empat orang, dimana jumlah seluruh Anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak melebihi dari 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden, berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia, dan dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota Dewan Perwakilan Daerah yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Kemudian, berkaitan dengan pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, disebutkan dalam Pasal 37 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, ditentukan sebagai berikut.

a) *Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah.*
b) *Selama Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, Dewan Perwakilan Daerah dipimpin oleh Pimpinan Sementara Dewan Perwakilan Daerah.*
c) *Pimpinan Sementara Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang ketua sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dari anggota tertua dan anggota termuda usianya.*
d) *Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.*
e) *Ketua dan wakil ketua Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah.*

Sedangkan dalam Pasal 235 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 260 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa pimpinan Dewan Perwakilan Daerah disebutkan sebagai berikut.

a) *Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah.*
b) *Dalam hal pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, Dewan Perwakilan Daerah dipimpin oleh pimpinan sementara Dewan Perwakilan Daerah.*
c) *Pimpinan sementara Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang ketua sementara dan 1 (satu)*

orang wakil ketua sementara yang merupakan anggota tertua dan anggota termuda usianya.

d) *Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.*

e) *Ketua dan wakil ketua Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan keputusan Dewan Perwakilan Daerah.*

f) *Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 229 (dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009) atau Pasal 258 (dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014) yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.*

Kemudian berkaitan dengan tata cara pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 37 Ayat (6) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 235 Ayat (7) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 260 Ayat (7) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Terkait dengan tugas pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Ayat (1) dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yakni sebagai berikut.

a) *Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;*

b) *menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;*

c) *menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Daerah;*

d) *melaksanakan dan memasyarakatkan putusan Dewan Perwakilan Daerah;*

e) *mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan putusan Dewan Perwakilan Daerah;*

f) *mewakili Dewan Perwakilan Daerah dan/atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah di Pengadilan;*

g) *melaksanakan putusan Dewan Perwakilan Daerah berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

h) *menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran Dewan Perwakilan Daerah; dan*

i) pelaksanaan tugasnya dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah.

Bilamana dilihat dari perspektif Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Pasal 261 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, bahwa tugas pimpinan Dewan Perwakilan Daerah yakni sebagai berikut.

a) memimpin sidang Dewan Perwakilan Daerah dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
b) menyusun rencana kerja pimpinan;
c) menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Daerah;
d) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan Dewan Perwakilan Daerah;
e) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Daerah;
f) mewakili Dewan Perwakilan Daerah di pengadilan;
g) melaksanakan keputusan Dewan Perwakilan Daerah berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
h) menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran Dewan Perwakilan Daerah; dan
i) *menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah yang khusus diadakan untuk itu.*

Berkaitan dengan ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan tata cara pelaksanaannya sebagaimana dimaksud diatas, diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 38 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 236 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 261 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Kemudian berkaitan dengan kedudukan dari Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 40 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 222 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 247 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan perihal kedudukannya yakni bahwa Dewan Perwakilan

Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 41 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang mana menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi sebagai berikut.

a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
b) pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang tertentu.

Dalam Pasal 223 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Pasal 248 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan perihal fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah yakni sebagai berikut.

a) pengajuan usul kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Dengan catatan, bahwa keseluruhan fungsi Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditujukan dalam kerangka perwakilan daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 223 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Pasal 248 Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Disamping itu, terkait dengan tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 42 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang mana dikutip sebagai berikut.

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, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
b) *Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat mengundang Dewan Perwakilan Daerah untuk membahas sesuai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.*
c) *Pembahasan Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum Dewan Perwakilan Rakyat membahas Rancangan Undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan Pemerintah.*

Kemudian dilihat dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah ditentukan pada Pasal 224 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun Pasal 249 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014, yakni sebagai berikut.

a) *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) *ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;*
c) *ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan*

Perwakilan Rakyat, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

d) memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

g) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan membuat pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

h) memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; dan

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.*

Dan berkaitan dengan hak dari Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam rumusan Pasal 48 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut.

a) mengajukan Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada Dewan Perwakilan Rakyat;

b) *ikut membahas Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1).*

Kemudian, bilamana dilihat dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, dilihat pada Pasal 231 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 256 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yang berbunyi sebagai berikut.

a) *mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;*
b) *ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;*
c) *memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;*
d) *melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.*

Sedangkan, disebutkan dalam Pasal 49 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, berkaitan dengan hak yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah yakni sebagai berikut.

a) *menyampaikan usul dan pendapat;*
b) *memilih dan dipilih;*
c) *membela diri;*
d) *imunitas;*
e) *protokoler; dan*
f) *keuangan dan administratif.*

Dalam Pasal 232 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 257 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan perihal hak yang dimiliki oleh tiap-

tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah yakni sebagaimana rumusan berikut ini.

a) bertanya;
b) menyampaikan usul dan pendapat;
c) memilih dan dipilih;
d) membela diri;
e) imunitas;
f) protokoler; dan
g) keuangan dan administratif.

Pembahasan terakhir terkait dengan kewajiban yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 50 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang dikutip sebagai berikut.

a) mengamalkan Pancasila;
b) melaksanakan Undang-undang Dasar negara RI tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
c) melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
d) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan RI;
e) memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
f) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah;
g) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
h) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
i) menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah; dan
j) menjaga etika dan moral adat daerah yang diwakilinya.

Sedangkan dalam Pasal 233 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun dalam Pasal 258 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, terjadi perubahan frasa dalam konteks kewajiban dari anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut.

a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;

c) *mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
d) *mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah;*
e) *menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;*
f) *menaati tata tertib dan kode etik;*
g) *menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;*
h) *menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan*
i) *memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya.*

BAB III
MEMBANDINGKAN DPD DENGAN LEMBAGA SEJENIS DI BEBERAPA NEGARA

3.1. Perbandingan DPD di Indonesia dengan Senat di Amerika

Keberadaan DPD yang merupakan representasi teritorial memiliki kesamaan dengan Senat di Amerika sebagai representasi negara bagian. Apabila di Indonesia kekuasaan legislatif terdiri dari DPR dan DPD, sedangkan pada sistem pemerintahan di Amerika, menunjukkan bahwa semua kekuasaan legislatif berada si tangan Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives*.[41]

Salah satu pembedaan antara Senat dan House of Representatives adalah tata cara pemilihan. *House of Representatives* terdiri dari anggota yang dipilih setiap dua tahun oleh warga negara Amerika Serikat dari negara-negara bagian, dan Pemilih di setiap Negara Bagian harus memiliki Persyaratan Kualifikasi. Setiap orang warga negara Amerika Serikat berhak untuk dipilih dalam pengisian keanggotaan *House of Representatives* apabila telah mencapai usia dua puluh (25) lima tahun, dan tujuh tahun telah menjadi warga negara Amerika Serikat. Jumlah Dewan Perwakilan Rakyat tidak lebih dari satu untuk setiap tiga ribu, namun masing-masing negara memiliki paling sedikit satu perwakilan. *House of Representatives* memilih Juru Bicara dan pejabat yang lain; dan hanya memiliki kekuatan impeachment.[42] Bab I Pasal 2 yang memuat ketentuan tersebut dalam perkembangannya dilengkapi pula dengan Amandemen XIV Pasal 2 dan Amandemen XVI. Jumlah perwakilan dengan hak suara penuh adalah 435, Jumlah yang ditetapkan oleh Undang-Undang Publik 62-5 pada tanggal 8 Agustus 1911, dan berlaku sejak 1913.[43] Jumlah perwakilan per negara proporsional dengan jumlah penduduk.[44]

Sedangkan Senat Amerika Serikat yang diatur dalam Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat beserta Amandemen XVII

---

[41] Bab I Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: *All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*.

[42] Lihat Bab I Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

[43] Lihat *Apportionment Act* tahun 1911 (*Public Law* 62-5) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913

[44] Lihat https://www.house.gov/content/learn/

menyatakan bahwa Senat terdiri dari dua Senator dari masing-masing Negara Bagian, dipilih oleh Legislatif masing-masing negara bagian untuk menduduki jabatannya selama enam tahun, dan masing-masing Senator akan memiliki satu suara. Segera setelah anggota senat terpilih bersidang, mereka dibagi menjadi tiga kelompok. Kursi Senat dari kelompok pertama akan dikosongkan pada akhir tahun kedua, kelompok kedua pada tahun keempat, dan kelompok ketiga pada tahun keenam, sehingga sepertiga mungkin dipilih setiap tahun kedua, dan apabila terjadi kekosongan yang dikarenakan oleh pengunduran diri pada masa reses, maka eksekutif dapat menunjuk pengganti sementara sampai dengan masa sidang berikutnya, yang kemudian akan mengisi kekosongan tersebut.

Pada kamar legislatif berikutnya di Amerika, yaitu Senat. Seorang Senator harus setidaknya telah mencapai usia tiga puluh (30) tahun, dan telah sembilan tahun menjadi Warga Negara Amerika Serikat. Adapun pengisian jabatan Presiden Senat adalah Wakil Presiden Amerika Serikat, namun demikian Presiden Senat tidak memiliki hak suara atau hak Voting. Senat memiliki satu-satunya kekuatan untuk melakukan semua *impeachments*, dengan syarat memenuhi dua pertiga anggota yang hadir.[45]

Waktu, tempat dan cara dalam hal penyelenggaraan pemilihan anggota Senat dan *House of Representatives*, ditentukan di setiap Negara Bagian oleh Badan Legislatifnya; namun Kongres setiap saat dapat membuat atau mengubah Peraturan semacam itu, kecuali untuk pemilihan Senator. Kongres bersidang setidaknya satu kali dalam setiap tahun, dan Rapat tersebut akan diadakan pada hari Senin pertama di bulan Desember, kecuali jika ditentukan lain oleh Undang-undang.[46]

Setiap kamar (Senat maupun *House of Representatives*) menjadi Hakim Pemilihan dan penentu Kualifikasi dari anggotanya sendiri melalui putusan yang bersifat kuorum, namun apabila tidak memenuhi, maka setiap kamar memiliki wewenang untuk memaksa Kehadiran Anggotanya dengan disertai sanksi apabila diabaikan. Setiap kamar dapat membuat tata tertibnya sendiri, dan menjatuhkan sanksi kepada para anggotanya berkaitan dengan perilaku anggota,

[45] Lihat Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

[46] Lihat Bab I Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XX

dan bahkan dengan suara dua pertiga, masing-masing kamar dapat memecat anggota.

Setiap kamar harus menyimpan Jurnal Prosidingnya, dan dari waktu ke waktu mempublikasikannya, kecuali yang bersifat penghukuman dimana memerlukan kerahasiaan serta jawaban 'ya dan tidak' dari anggota atas pertanyaan apapun sepanjang disetujui oleh 1/5 dari seluruh anggota yang hadir.[47]

Sebagai konsekuensi atas pengabdiannya, Senator dan anggota *House of Representatives* akan menerima kompensasi atas layanan mereka berdasarkan hukum dan dibayarkan oleh Departemen Keuangan Amerika Serikat. Mereka dalam segala hal, kecuali Pengkhianatan, Kejahatan dan Pelanggaran Perdamaian, memiliki hak imunitas dari penangkapan atas pidato dan perdebatan yang disampaikannya selama dalam persidangan, dan tidak ada Senator atau Perwakilan, selama masa jabatannya dapat diangkat menjadi pegawai manapun di bawah Otoritas Amerika Serikat.[48]

Adapun kewenangan dalam hal ikhwal legislasi, semua kamar baik Senat maupun *House of Representatives* dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang atau menyetujui amandemen dalam hal apapun, kecuali Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan, karena semua Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan berasal dari *House of Representatives*.

Setiap RUU yang telah melalui *House of Representatives* dan Senat sebelum menjadiUndang-undang harus dipresentasikan kepada Presiden Amerika Serikat; Jika dia menyetujui dia akan menandatanganinya, namun apabila Presiden Amerika Serikat tidak menyetujuinya, maka Rancangan Undang-Undang tersebut dikembalikan beserta dengan alasan keberatannya agar dipertimbangkan kembali, namun jika setelah Peninjauan Kembali tersebut dua pertiga anggota dari salah satu kamar tersebut setuju untuk meneruskan Rancangan Undang-Undang tersebut, maka akan dikirim, bersama dengan pertimbangannya, ke kamar lainnya, dan jika disetujui oleh dua pertiga dari kamar yang terakhir tersebut, maka Rancangan Undang-Undang akan menjadi Undang-Undang.[49]

---

[47] Lihat Bab I Pasal 5 Konstitusi Amerika Serikat

[48] Lihat Bab I Pasal 6 Konstitusi Amerika Serikat

[49] Lihat Bab I Pasal 7 Konstitusi Amerika Serikat

Secara garis besar terdapat perbedaan antara House of Representatives dan Senat,[50] yaitu:

House of Representatives	**Senat**
Menginisiasi semua rancangan undang-undang mengenai pendapatan;	Persetujuan hampir semua penunjukan yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat;
Memprakarsai prosedur impeachment dan menyampaikan pasal pemakzulan;	Melakukan impeachment terhadap para pejabat
Masa Jabatan selama Dua tahun;	Masa jabatan tiap enam tahun (tiap 1/3 untuk pemilihan ulang setiap dua tahunnya);
435 anggota (dibagi menurut populasi);	100 anggota (dua dari masing-masing negara bagian);
	Menyetujui traktat-traktat

Sedangkan untuk Kongres Amerika Serikat, disamping memiliki kekuasaan membuat Undang-Undang, Kongres juga memiliki kekuasaan antara lain untuk:

a. Menetapkan dan mengumpulkan Pajak, Bea, Impostasi dan Cukai;
b. Meminjam Uang untuk Amerika Serikat;
c. Mengatur Perdagangan dengan negara-negara asing, dan antar Negara Bagian;
d. Untuk menetapkan Peraturan Naturalisasi dan Undang-undang mengenai masalah kepailitan di Amerika Serikat;
e. Menetapkan mata uang dan mengatur nilai daripadanya, dan uang asing, serta menetapkan Standar Bobot dan Ukuran;
f. Memberikan hukuman atas pemalsuan Surat Berharga dan mata uang di Amerika Serikat;
g. Membangun Kantor Pos dan Jalan Pos;
h. Mempromosikan Kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Seni yang bermanfaat, dengan menjamin hak kepada Penulis dan Penemu Hak eksklusif atas Tulisan dan Penemuan masing-masing;
i. Membentuk Pengadilan dibawah Mahkamah Agung;

[50] http://www.ushistory.org/gov/6a.asp

j. Menyatakan Perang;
k. Membentuk angkatan bersenjata/pertahanan.[51]

Hal ini mengindikasikan adanya pemisahan kewenangan dan peran antara Pemerintah Federal dan Negara-negara Bagian, negara bagian di Amerika Serikat terdiri dari 50 negara bagian, yaitu:

1. Negara Bagian Alabama;
2. Negara Bagian Alaska;
3. Negara Bagian Arizona;
4. Negara Bagian Arkansas;
5. Negara Bagian California;
6. Negara Bagian Colorado;
7. Negara Bagian Connecticut;
8. Negara Bagian Delaware;
9. Negara Bagian Florida;
10. Negara Bagian Georgia;
11. Negara Bagian Hawaii;
12. Negara Bagian Idaho;
13. Negara Bagian Illinois;
14. Negara Bagian Indiana;
15. Negara Bagian Iowa;
16. Negara Bagian Kansas;
17. Negara Bagian Kentucky;
18. Negara Bagian Louisiana;
19. Negara Bagian Maine;
20. Negara Bagian Maryland;
21. Negara Bagian Massachusetts;
22. Negara Bagian Michigan;
23. Negara Bagian Minnesota;
24. Negara Bagian Mississippi;
25. Negara Bagian Missouri;
26. Negara Bagian Montana;
27. Negara Bagian Nebraska;
28. Negara Bagian Nevada;
29. Negara Bagian New Hampshire;
30. Negara Bagian New Jersey;
31. Negara Bagian New Mexico;

[51] Lihat Bab I Pasal 8 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XVI

32. Negara Bagian New York;
33. Negara Bagian North Carolina;
34. Negara Bagian North Dakota;
35. Negara Bagian Ohio;
36. Negara Bagian Oklahoma;
37. Negara Bagian Oregon;
38. Negara Bagian Pennsylvania;
39. Negara Bagian Rhode Island;
40. Negara Bagian South Carolina;
41. Negara Bagian South Dakota;
42. Negara Bagian Tennessee;
43. Negara Bagian Texas;
44. Negara Bagian Utah;
45. Negara Bagian Vermont;
46. Negara Bagian Virginia;
47. Negara Bagian Washington;
48. Negara Bagian West Virginia;
49. Negara Bagian Wisconsin;
50. Negara Bagian Wyoming

Entitas federal yang diciptakan oleh Konstitusi adalah ciri dominan sistem pemerintahan Amerika. Terdapat lima puluh (50) negara bagian dan Washington D.C. Dua negara terakhir yang bergabung dengan Perhimpunan adalah Alaska, sebagai negara bagian ke 49 dan Hawaii, sebagai negara bagian ke 50. Keduanya bergabung pada tahun 1959. Washington D.C. adalah distrik federal di bawah wewenang Kongres. Konstitusi dari berbagai negara bagian berbeda dalam beberapa rincian namun umumnya mengikuti sebuah pola yang serupa dengan Konstitusi federal.[52] Theodore Mitau mengatakan bahwa "*State and local governments constitute political systems within which rules are made, policies formulated, laws interpreted, program administered, and political accomodations arranged. In these systems individuals and groups compete with each other for political power*"[53] (Pemerintah negara bagian dan lokal merupakan sistem politik di mana peraturan dibuat, kebijakan dirumuskan, undang-

[52]https://usa.usembassy.de/travel-states.htm

[53] G. Theodore Mitau, *State and Local Government: Politics and Processes,* Charles Scribner's Sons-New York, 1966. Hlm.1

undang yang ditafsirkan, akomodasi program, dan akomodasi politik diatur. Dalam sistem ini individu dan kelompok bersaing satu sama lain untuk mendapatkan kekuasaan politik). Sehingga pengelolaan kekuasaan antara negara-negara bagian dan Pemerintah Federal haruslah tertuang secara terperinci dalam kesepakatan bersama seperti halnya Konstitusi Amerika Serikat.

Kewenangan Senat dalam melakukan impeachment, jika ditelusuri itu dikarenakan bentuk negara federal yang dianut oleh Amerika. Sehingga wajar jika Senat lebih memiliki kekuasaan dibandingkan *house of representative*. Di Amerika, untuk menjadi anggota Senat dapat berasal Partai Politik dan bisa juga dari Independen. Berdasarkan data yang ada dari tahun 2001 hingga 2017 kebanyakan anggota Senat di Amerika didominasi dari Partai Politik besar baik itu Demokrat atau Republik. Beberapa data ini diuraikan sebagian berikut:[54]

107th Congress (2001-2003)
Majority Party (Jan 3-20, 2001): Democrat (50 seats)
Minority Party: Republican (50 seats)
Other Parties: 0
Total Seats: 100

Majority Party (Jan 20-June 6, 2001): Republican (50 seats)
Minority Party: Democrat (50 seats)
Other Parties: 0
Total Seats: 100

Majority Party (June 6, 2001-November 12, 2002 --): Democrat (50 seats)
Minority Party: Republican (49 seats)
Other Parties: 1
Total Seats: 100

Majority Party (November 12, 2002 - January 3, 2003): Republican (50 seats)
Minority Party: Democrat (48 seats)

[54]https://www.senate.gov/history/partydiv.htm diakses tanggal 3 November 2017

Other Parties: 2
Total Seats: 100

108th Congress (2003-2005)
Majority Party: Republican (51 seats)
Minority Party: Democrat (48 seats)
Other Parties: Independent (1 seat) (caucused with the Democrats)
Total Seats: 100

109th Congress (2005-2007)
Majority Party: Republican (55 seats)
Minority Party: Democrat (44 seats)
Other Parties: Independent (1 seat) (caucused with the Democrats)
Total Seats: 100

110th Congress (2007-2009)
Majority Party: Democrat (49 seats)
Minority Party: Republican (49 seats)
Other Parties: 1 Independent; 1 Independent Democrat (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100
Note:Senator Joseph Lieberman of Connecticut was reelected in 2006 as an independent candidate, and became an Independent Democrat. Senator Bernard Sanders of Vermont was elected as an Independent.

111th Congress (2009-2011)
Majority Party: Democrat (57 seats)
Minority Party: Republican (41 seats)
Other Parties: 1 Independent; 1 Independent Democrat (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100
Note: Senator Arlen Specter was reelected in 2004 as a Republican, and became a Democrat on April 30, 2009. Senator Joseph Lieberman of Connecticut was reelected in 2006 as an independent candidate, and became an Independent Democrat. Senator Bernard Sanders of Vermont was elected in 2006 as an Independent.

112th Congress (2011-2013)
Majority Party: Democrat (51 seats)

Minority Party: Republican (47 seats)
Other Parties: 1 Independent; 1 Independent Democrat (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100

113th Congress (2013-2015)
Majority Party: Democrat (53 seats)
Minority Party: Republican (45 seats)
Other Parties: 2 Independents (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100
Note: Senator Frank Lautenberg (D-NJ) died on June 3, 2013. He was replaced by Jeffrey Chiesa (R-NJ) on June 6, 2013, making the party division 52 Democrats, 46 Republicans, and 2 Independents (who both caucus with the Democrats). On October 31, 2013, Cory Booker (D-NJ) replaced Chiesa, returning the party division to 53 Democrats, 45 Republicans, and 2 Independents (who both caucus with the Democrats).

114th Congress (2015-2017)
Majority Party: Republican (54 seats)
Minority Party: Democrat (44 seats)
Other Parties: 2 Independents (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100

115th Congress (2017-2019)
Majority Party: Republican (52 seats)
Minority Party: Democrat (46 seats)
Other Parties: 2 Independents (both caucus with the Democrats)
Total Seats: 100

Berdasarkan data ini menunjukkan dengan jelas, bahwa sistem pemilihan Senat di Amerika, dapat diajukan dari Partai Besar, Partai-Partai kecil atau bahkan indenpenden.

3.2. Perbandingan DPD Dengan *Bundesrat* (Jerman)

Bundesrat adalah satu dari lima lembaga konstitusional di Jerman. *Länder* (negara bagian) berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam undang-undang dan administrasi Federasi. [55]*Bundesrat* dalam cabang kekuasaan legislatif, pada dasarnya merupakan kamar pertama dalam mekanisme cabang kekuasaan parlemen di Jerman,

Anggotanya tidak dipilih dengan suara rakyat atau parlemen negara bagian, namun anggota kabinet negara bagian yang menunjuk mereka dan dapat mencopotnya setiap saat. Biasanya, sebuah delegasi negara dipimpin oleh kepala pemerintahan di *Länder* yang dikenal di Jerman sebagai Menteri Presiden. *Bundesrat* adalah "parlemen pemerintah di *Länder*". Anggota *Bundesrat* harus menjadi anggota pemerintah negara bagian di *Länder* mereka. Jumlah anggota dan suara yang dialokasikan untuk setiap *Länder* ditentukan oleh jumlah penduduk di *Länder* tersebut.[56] Negara bagian tidak diwakili oleh jumlah delegasi yang sama, karena populasi negara masing-masing merupakan faktor utama dalam alokasi suara untuk masing-masing *Länder*. Ini berarti bahwa 16 negara bagian memiliki perwakilan di *Bundesrat* antara tiga sampai dengan enam delegasi.

Länder harus berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam hal legislasi dan administrasi Federasi berkaitan dengan Uni Eropa.[57] Komposisi *Bundesrat* terdiri dari anggota pemerintahan *Länder*, dimana *Länder* dapat menunjuk dan menarik (*recall*) anggotanya di *Bundesrat*. Setiap *Länder* memiliki setidaknya tiga suara, dengan perhitungan *Länder* dengan lebih dari dua juta penduduk memiliki empat suara, *Länder* dengan lebih dari enam juta penduduk berjumlah lima suara, dan *Länder* memiliki lebih dari tujuh juta penduduk memiliki enam suara.[58]

---

[55] http://www.*Bundesrat*.de/EN/homepage/homepage-node.html

[56] http://www.*Bundesrat*.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html

[57] Pasal 50: *[Functions]*

The Länder shall participate through the Bundesrat in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union.

[58] Pasal 51: *[Composition – Weighted voting]*

(1) The Bundesrat shall consist of members of the Land governments, which appoint and recall them. Other members of those governments may serve as alternates.

(2) Each Land shall have at least three votes; Länder with more than two million inhabitants shall have four, Länder with more than six million inhabitants five, and Länder with more than seven million inhabitants six votes.

Anggota *Bundesrat* memilih Presiden *Bundesrat* untuk menduduki jabatan selama satu tahun. Presiden *Bundesrat* menyelenggarakan sidang *Bundesrat* dan wajib memanggil anggota untuk bersidang apabila setidaknya dua orang wakil *Länder* atau Pemerintah Federal menginginkannya. Sidang *Bundesrat* adalah terbuka untuk umum dan hasil putusannya adalah berdasarkan suara terbanyak. Khusus untuk hal ikhwal yang berkaitan dengan Uni Eropa, *Bundesrat* dapat membentuk Kamar untuk Urusan Eropa, dan keputusannya dianggap sebagai keputusan *Bundesrat*. Adapun anggota perwakilan pemerintah *Länder* dapat bertugas di komite *Bundesrat*,[59] selain itu anggota Pemerintah Federal berhak untuk berpartisipasi dalam pertemuan *Bundesrat* dan komite-komitenya. Mereka berhak didengarkan kapan saja. *Bundesrat* harus menginformasikan kepada Pemerintah Federal berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya.[60]

Komite Bersama terdiri dari anggota *Bundestag* dan anggota *Bundesrat*, dengan komposisi 2/3 adalah anggota *Bundestag* dan 1/3 dari *Bundesrat*. *Bundestag* harus menunjuk anggota sebanding dengan kekuatan relatif berbagai kelompok parlementer; dan mereka bukan merupakan anggota Pemerintah Federal. Setiap *Länder* diwakili oleh wakil yang berasal dari anggota *Bundesrat*, anggota ini tidak terikat

---

(3) Each Land may appoint as many members as it has votes. The votes of each Land may be cast only as a unit and only by Members present or their alternates.

[59] Pasal 52: *[President – Decisions – Rules of procedure]*

(1) The Bundesrat shall elect its President for one year.

(2) The President shall convene the Bundesrat. He shall be obliged to do so if the delegates of at least two Länder or the Federal Government so demand.

(3) Decisions of the Bundesrat shall require at least a majority of its votes. It shall adopt rules of procedure. Its meetings shall be open to the public. The public may be excluded.

(3a) For matters concerning the European Union the Bundesrat may establish a Chamber for European Affairs, whose decisions shall be considered decisions of the Bundesrat; the number of votes to be uniformly cast by the Länder shall be determined by paragraph (2) of Article 51.

(4) Other members or representatives of Land governments may serve on committees of the Bundesrat.

[60] Pasal 53: *[Attendance of members of the Federal Government]*

The members of the Federal Government shall have the right, and on demand the duty, to participate in meetings of the Bundesrat and of its committees. They shall have the right to be heard at any time. The Bundesrat shall be kept informed by the Federal Government with regard to the conduct of its affairs.

oleh instruksi. Pembentukan Komite Bersama dan persidangannya diatur oleh peraturan prosedur yang akan diadopsi oleh *Bundestag* dan memerlukan persetujuan *Bundesrat*. Pemerintah Federal harus menginformasikan kepada Komite Bersama tentang rencana pertahanan negara.[61]

Pemerintah Federal menginisiasi sebagian besar rancangan undang-undang di Jerman. *Bundesrat* memberikan komentar pertama dalam pemrosesan rancangan undang-undang tersebut, karena Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa Pemerintah Federal diminta untuk menyerahkan rancangan undang-undangnya secara langsung ke *Bundesrat* untuk mendapatkan komentar. Penyampaian opini *Bundesrat* berbatas waktu enam minggu dalam kondisi umum dan dalam kasus tertentu dapat berlangsung selama tiga atau sembilan minggu untuk memberikan komentar. Melalui komite-komitenya, *Bundesrat* menilai rancangan undang-undang dari setiap sudut pandang yang memungkinkan, yaitu mengenai konstitusionalitasnya, faktor teknis, faktor keuangan dan faktor politik. Penilaian *Bundesrat* tentang sebuah rancangan undang-undang tidak mengikat Pemerintah Federal ataupun *Bundestag*, selanjutnya Pemerintah Federal merumuskan pandangannya dalam sebuah "pernyataan balik" sebelum disampaikan ke *Bundestag*.[62]

---

[61] *The Joint Committee* Pasal 53a: *[Composition – Rules of procedure]*

(1) The Joint Committee shall consist of Members of the Bundestag and members of the Bundesrat; the Bundestag shall provide two thirds and the Bundesrat one third of the committee members. The Bundestag shall designate Members in proportion to the relative strength of the various parliamentary groups; they may not be members of the Federal Government. Each Land shall be represented by a Bundesrat member of its choice; these members shall not be bound by instructions. The establishment of the Joint Committee and its proceedings shall be regulated by rules of procedure to be adopted by the Bundestag and requiring the consent of the Bundesrat.

(2) The Federal Government shall inform the Joint Committee about its plans for a state of defence. The rights of the Bundestag and its committees under paragraph (1) of Article 43 shall not be affected by the provisions of this paragraph.

[62] Lihat http://www.*Bundesrat*.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1

3.3. Perbandingan DPD Dengan *Eesrste Kamer* (Belanda)

Der Staten Generaal/Parlemen mewakili seluruh rakyat Belanda.[63] dan terdiri dari Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) yang terdiri dari seratus lima puluh anggota dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) terdiri dari tujuh puluh lima anggota yang akan dianggap sebagai satu kesatuan saat mereka bertemu di paripurna,[64] dengan durasi empat tahunan[65]yang dipilih berdasarkan perwakilan proporsional sesuai batasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Parlemen dan dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia.[66]

Anggota Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) dipilih secara langsung oleh warga negara Belanda yang telah mencapai usia delapan belas tahun, kecuali warga Belanda yang mungkin dikecualikan oleh Undang-Undang Parlemen dan siapa pun yang telah melakukan tindak pidana menurut Undang-Undang Parlemen dan telah dijatuhi hukuman.[67] Anggota Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dipilih oleh anggota dewan provinsi. Pemilu akan berlangsung tidak lebih dari tiga bulan setelah pemilihan anggota dewan provinsi kecuali jika terjadi pembubaran DPR.[68]Dan secara umum untuk

---

[63] Pasal 50: *The States General shall represent the entire people of the Netherlands.*

[64] Pasal 51: *1. The States General shall consist of a Lower House (Tweede Kamer) and an Upper House (Eerste Kamer).*

2. The Lower House shall consist of one hundred and fifty members.

3. The Upper House shall consist of seventy-five members.

4. The two Houses shall be deemed a single entity when they meet in joint session.

[65] Pasal 52: *1. The duration of both Houses shall be four years.*

2. The duration of the Upper House shall be amended accordingly if the duration of the provincial councils (provinciale staten) is altered by Act of Parliament to a term other than four years.

[66] Pasal 53: *1. The members of both Houses shall be elected by proportional representation within the limits to be laid down by Act of Parliament.*

2. Elections shall be by secret ballot.

[67] Pasal 54: *1. The members of the Lower House shall be elected directly by Dutch nationals who have attained the age of eighteen, with the exception of any Dutch nationals who may be excluded by Act of Parliament by virtue of the fact that they are not resident in the Netherlands.*

2. Anyone who has committed an offence designated by Act of Parliament and has been sentenced as a result by a final and conclusive judgment of a court of law to a custodial sentence of not less than one year and simultaneously disqualified from voting shall not be entitled to vote.

[68] Pasal 55: *The members of the Upper House shall be chosen by the members of the provincial councils. The election shall take place not more than three months after the*

memenuhi syarat untuk keanggotaan Parlemen, seseorang harus menjadi warga negara Belanda dan sudah mencapai usia delapan belas tahun dan tidak didiskualifikasi dari pemungutan suara.[69]

Untuk memberikan keterpisahan yang nyata antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial, maka terdapat pengaturan mengenai larangan keanggotaan rangkap antar cabang kekuasaan terutama dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen tidak mungkin menjadi Menteri, Sekretaris Negara, anggota Dewan Negara, anggota Pengadilan Tinggi (*Algemene Rekenkamer*), Ombudsman Nasional atau Deputi Ombudsman, anggota Mahkamah Agung, atau Jaksa Penuntut Umum atau Advokat Umum di Mahkamah Agung,[70] dan penggantian sementara anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen selama masa kehamilan dan cuti hamil atau saat sakit harus diatur oleh Undang-Undang Parlemen.[71] Setiap kamar (*eerste kamer* dan *tweede kamer*) akan memeriksa kredensial anggota yang baru diangkat dan harus memutuskannya setiap perselisihan yang timbul sehubungan dengan kredensial atau pemilihan berdasarkan *Act of Parliament*,[72] dan Undang-Undang Parlemen.[73]

---

election of the members of the provincial councils except in the event of the dissolution of the House.

[69] Pasal 56: *To be eligible for membership of the States General, a person must be a Dutch national, must have attained the age of eighteen years and must not have been disqualified from voting.*

[70] Pasal 57: *1. No one may be a member of both Houses.*

2. A member of the States General may not be a Minister, State Secretary, member of the Council of State, member of the Court of Audit (Algemene Rekenkamer), National Ombudsman or Deputy Ombudsman, member of the Supreme Court, or Procurator General or Advocate General at the Supreme Court.

3. Notwithstanding the above, a Minister or State Secretary who has offered to tender his resignation may combine the said office with membership of the States General until such time as a decision is taken on such resignation.

4. Other public functions which may not be held simultaneously by a person who is a member of the States General or of one of the Houses may be designated by Act of Parliament.

[71] Pasal 57a: *The temporary replacement of a member of the States General during pregnancy and maternity leave or during illness shall be regulated by Act of Parliament.*

[72] Pasal 58: *Each House shall examine the credentials of its newly appointed members and shall decide with due reference to rules to be established by Act of Parliament any disputes arising in connection with the credentials or the election.*

[73] Pasal 59: *All other matters pertaining to the right to vote and to elections shall be regulated by Act of Parliament.*

Dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangannya, setiap kamar menunjuk seorang pembicara dari antara anggotanya dan menunjuk seorang Panitera dan pejabat administrasi lainnya namun bukan anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen.[74] Dan pada saat sidang paripurna, Ketua Majelis Tinggi (*eerste kamer*) yang akan memimpin sidang.[75]

Pembubaran kamar dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen pada dasarnya dapat dilakukan melalui Keputusan Kerajaan dengan konsekuensi diadakannya pemilihan umum untuk pengisian keanggotaan, dan setelah terbentu, maka anggota terpilih bertemu dalam waktu tiga bulan setelahnya. Pembubaran berlaku pada hari dimana majelis yang baru terpilih bertemu dalam paripurna.[76]

Adapun prosedur dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen adalah sebagai berikut:

Pernyataan mengenai kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah dinyatakan atas nama Raja (*troonrede*) dihadapan sidang paripurna *Der Staten Generaal*/Parlemen yang diadakan setiap tahun pada hari Selasa minggu ketiga di bulan September atau pada tanggal yang lebih awal seperti yang ditentukan oleh Undang-Undang Parlemen,[77] yaitu bertempat di *Ridderzaal* di *Binnenhof* dan moment ini disebut sebagai *Prinsjesdag* (Hari Pangeran).

Dalam mengambil keputusan, masing-masing kamar baik secar bersama-sama atau tidak Keputusan harus diambil oleh

---

[74] Pasal 61: *1. Each House shall appoint a Speaker from among its members.*

2. Each House shall appoint a Clerk who, like the other officials of the two Houses, may not be a member of the States General.

[75] Pasal 62: *The Speaker of the Upper House shall preside when the two Houses meet in joint session.*

[76]Pasal 64: *1. Each of the Houses may be dissolved by Royal Decree.*

2. A decree for dissolution shall also require new elections to be held for the House which has been dissolved and the newly elected House to meet within three months.

3. The dissolution shall take effect on the day on which the newly elected House meets.

4. The duration of a Lower House that meets following a dissolution shall be determined by Act of Parliament; the term may not exceed five years. The duration of an Upper House that meets following a dissolution shall end at the time at which the duration of the dissolved House would have ended.

[77] Pasal 65: *A statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament.*

mayoritas dan dilaksanakan hanya jika lebih dari separuh anggota hadir. Tiap anggota bebas memberikan suara mereka.[78] Menteri dan Sekretaris Negara harus menyediakan informasi yang diminta oleh satu atau lebih anggota masing-masing kamar, baik secara lisan ataupun tertulis sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara.[79] Menteri dan Sekretaris Negara berhak untuk mengikuti persidangan *Der Staten Generaal*/Parlemen baik secara terpisah (*eerste kamer* atau *tweede kamer*) maupun dalam paripurna dan dapat memberikan pertimbangan.[80]

Kedua kamar memiliki hak penyelidikan (*enquête*) baik secara bersama-sama maupun terpisah berdasarkan Undang-Undang Parlemen.[81] Para anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen, Menteri, Sekretaris Negara dan orang-orang lain dalam persidangan tidak dapat diadili atau dimintai pertanggungjawaban hukum untuk segala hal yang disampaikan.[82]

---

[78] Pasal 67: *1. The two Houses may deliberate or take decisions, either separately or in joint session, only if more than half of the members are present.*

2. Decisions shall be taken by majority.

3. The members shall not be bound by a mandate or instructions when casting their votes.

4. Voting on items of business not relating to individuals shall be oral and by roll call if requested by one member.

[79] Pasal 68: *Ministers and State Secretaries shall provide, orally or in writing, the Houses either separately or in joint session with any information requested by one or more members, provided that the provision of such information does not conflict with the interests of the State.*

[80] Pasal 69: *1. Ministers and State Secretaries shall have the right to attend sittings of the States General and may take part in the deliberations.*

2. They may be invited to be present at sittings of the Houses of the States General meeting either separately or in joint session.

3. They may be assisted at the sittings by persons nominated by them.

[81] Pasal 70: *The two Houses shall jointly and separately have the right of inquiry (enquête) to be regulated by Act of Parliament.*

[82] Pasal 71: *Members of the States General, Ministers, State Secretaries and other persons taking part in deliberations may not be prosecuted or otherwise held liable in law for anything they say during the sittings of the States General or of its committees or for anything they submit to them in writing.*

BAB IV
DPD PASCA PUTUSAN MK

4.1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, DPD berkedudukan sebagai salah satu lembaga legislatif, disamping lembaga DPR. Anggota DPD adalah perorangan yang dipilih melalui pemilihan umum dari daerah provinsi di Indonesia. DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan kepentingan daerah secara menyeluruh. Sebagai lembaga negara baru yang lahir melalui perubahan ketiga UUD 1945, keberadaan DPD dalam sistem perwakilan rakyat di Indonesia tentunya akan dapat mendukung dan memperkuat DPR.

Pengaturan mengenai DPD dalam UUD 1945 pasca amandemen dapat dilihat dalam Bab VIIA tentang DPD, Pasal 22C dan Pasal 22D. Pada Pasal 22C UUD 1945 diatur mengenai Keberadaan DPD, yaitu:

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945, dapat dilihat kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai berikut:

(1) DPD 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.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,

hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, rancangan undang-undang yang berkait dengan pendidikan, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (*kontrol)* atas Pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dasar hukum lain yang mengatur mengenai DPD dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut Undang-Undang No. 27 Tahun 2009) yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (selanjutnya disebut UU No.17 Tahun 2014). Pengaturan mengenai DPD dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 terdapat dalam Bab IV tentang DPD.

Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945, dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi dan tugas di bidang legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Namun fungsi, tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPD tampak "setengah hati" jika dibandingkan dengan fungsi, wewenang dan tugas yang diberikan kepada DPR, dimana berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 ditentukan bahwa presiden dan anggota DPR "berhak" mengajukan usul rancangan undang-undang. Wewenang DPR dalam fungsi legislasi juga ditegaskan dalam Pasal 20A ayat (1) yang menentukan bahwa fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPR.

Berbeda dengan DPR yang ditentukan secara tegas fungsinya dalam bidang legislasi, kewenangan yang diberikan kepada DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 hanya

sebatas "dapat mengajukan" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR serta "ikut membahas" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Rumusan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen mengenai tugas kewenangan DPD dengan frasa "dapat mengajukan" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR serta frasa "ikut membahas" dapat memunculkan penafsiran bahwa kedudukan DPD hanya sebagai lembaga bantu[83] DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Kondisi ini diperkuat dengan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengatur mengenai DPD. Dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009terdapat beberapa pasal yang dianggap membatasi kewenangan DPD seperti ketentuan yang secara tegas hanya memberikan kewenangan bagi DPD untuk bisa mengusulkan rancangan undang-undang serta ikut membahas rancangan undang-undang, tanpa diberikan akses untuk turut terlibat dalam proses pengambilan keputusan membentuk undang-undang, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas) yang tidak disetarakan dengan keterlibatan Presiden dan DPR.

Terkait keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU yang secara konstitusional telah diberikan oleh UUD 1945 sebagaiman tertuang dalam Pasal 22D ayat (2), ternyata penerapannya ke dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dikurangi oleh pembuat undang-undang, dimana dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, pembahasan suatu RUU yang disebut sebagai pembicaraan tingkat I telah dibagi atas tiga kegiatan, yakni pengantar musyawarah, pengajuan dan pembahasan daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta pendapat mini. Dalam hal ini, DPD hanya diberi kewenangan untuk mengajukan pada tahap pengantar musyawarah dan pendapat mini, namun tidak diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas DIM untuk RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD.

Keadaan demikian tentu menimbulkan ketidakadilan bagi DPD, dimana DPD sebagai representasi rakyat yang anggotanya

[83]Enny Nurbaningsih, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/ 2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27 Nomor 1, Februari 2015, h.2.

dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti anggota DPR, sehingga sama-sama mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat. ketimpangan antara DPD dengan DPR tidak hanya terdapat dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Selanjutnya disebut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011) juga membatasi kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi. Berpijak pada kondisi tersebut, maka DPD mengajukan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 telah diputus pada Februari tahun 2013.

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 berimplikasi pada penafsiran Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) dalam hubungannya dengan Pasal 20 dan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. MK telah menyatakan konstitusional kewenangan DPD dalam: [84]

a. mengajukan RUU;
b. ikut membahas RUU;
c. persetujuan RUU;
d. penyusunan Prolegnas; dan
e. pertimbangan terhadap RUU.

Selain kelima hal tersebut di atas MK juga menyatakan bahwa DPD berwenang dalam pengajuan dan pembahasan RUU tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasalUU 27/2009 dan UU 12/2011 yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK. Lebih lanjut MK juga memutuskan bahwa seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan

[84]Novianto M. Hantoro, 2013,"Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Jurnal Negara Hukum*, Volume 4, Nomor 2, November, 197-213, h. 201-208.

diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang MD3 dan P3, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh DPD, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK.[85]

1. Mengenai Kewenangan DPD Mengajukan RUU

Berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU 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. MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

2. Mengenai Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU

Menurut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 Pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan

[85]Aan Eko Widiarto, 2015,"Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi",*Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 4, Desember, 735-754, h. 738-740.

DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

3. Mengenai Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

MK dalam putusan No. 92/PUU-X/2012 memutuskan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Dengan denikian DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.

4. Mengenai Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Menurut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapatmengajukan 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." Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.

5. Mengenai Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU

Berdasarkan MK No. 92/PUU-X/2012 DPD memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU tersebut. DPR dan Presiden berwenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. UUD 1945 hanya mewajibkan DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen, khususnya pada frasa "dapat" mengajukan RUU dan "ikut membahas" yang dapat dilihat pada bagian pertimbangan Putusan.[86]Mengenai kewenangan DPD mengajukan RUU merupakan kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subyektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" RUU 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. Kata "dapat" juga bisa dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan sehingga sama dengan hak

[86]Zahratul Idami, 2014,"Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah setelah Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume XVI, Nomor 63, 303-327, h. 316-317.

dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, DPD memiliki posisi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU 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.

Mengenai kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU, menurut Mahkamah, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) undang-Undang No. 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk ikut membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945. Kata "ikut membahas" harus dimaknai DPD ikut membahas RUU 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 Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Berkenaan dengan kewenangan DPD ikut menyetujui RUU, dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara jelas ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetjuan akhir. sehingga, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi undang-undang. Hal ini tentu sangat disayangkan karena DPD tidak diikutsertakan dalam memberikan persetujuan suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya.

Mengenai kewenangan DPD dalam Penyusunan Prolegnas, dalam Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) undang-Undang 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Daerah (Prolegnas). Menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan bahwa permohonan pemohon (DPD) dikabulkan untuk sebagian. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengharuskan ketentuan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 harus diharmonisasikan agar tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945. Untuk melaksanakan isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maka Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dicabut dan diganti dengan UU No.17 Tahun 2014.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai tugas, susunan dan kedudukan dari lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Undang-undang ini dibentuk untuk memperbaiki ketentuan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebelumnya (Undang-Undang No. 27 Tahun 2009). Namun demikian, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD. Permasalahan mengenai ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD, khususnya mengenai fungsi legislasi masih terlihat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

Ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD terkait fungsi legislasi dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 salah satunya dapat dilihat pada Pasal 71 huruf c Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU, dimana ditentukan bahwa "DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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, dengan mengikutsertakan DPR sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden." Jika dicermati,

ketentuan Pasal 71 huruf c ini telah mengabaikan wewenang konstitusional DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 untuk mengajukan RUU. Ketentuan tersebut hanya mengatur RUU dari DPR dan Presiden saja. Di huruf-huruf lainnya dalam Pasal 71 juga tidak diatur dalam hal RUU yang diajukan oleh DPD. Kondisi demikian membuat DPD kembali melakukan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 berdasarkan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014. Permohonan pengujian tersebut diterima oleh Mahkamah Konstitusi dengan amar putusan mengabulkan permohonan pemohon (DPD) untuk sebagian.

Ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD terkait fungsi legislasi dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 yang berimplikasi diajukannya permohonan pengujian terhadap Undang-Undang tersebut hingga berujung digantinya Undang-Undang No. 27 tahun 2009 menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tidak membuat permasalahan mengenai fungsi legislasi DPD berakhir. Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang dibentuk guna memperbaiki ketentuan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga adanya ketentuan yang mereduksi fungsi legislasi DPD. Berdasarkan kondisi tersebut, DPD melakukan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 berdasarkanPerkara Nomor 79/PUU-XII/2014 Dengan dikeluarkannya Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, maka secara yuridis ketentuan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 ataupun tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib untuk diubah agar tidak lagi bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945.

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menetukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.[87] Dibentuknya DPD RI itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.

[87] Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, h. 161.

Melihat uraian yang telah dipaparkan diatas mengenai ketimpangan pengaturan fungsi legislasi antara DPR dan DPD, tentu menimbulkan ketidakadilan bagi DPD, dimana DPD sebagai representasi rakyat yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti anggota DPR, sehingga sama-sama mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat. Upaya untuk melawan ketidakadilan tersebut telah dilakukan dengan diajukannya permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 berdasarkan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014.

Salah satu materi yang dimohonkan untuk diujikan terkait kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU yang terkait dengan kewenannya. Namun terhadap dalil permohonan tersebut tidak disetujui oleh Mahkamah karena secara konstitusional telah ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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. Hal tersebut tentunya sangat disayangkan sekali, karena DPD sebagai perwakilan rakyat di daerah yang membawa kepentingan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di daerah tidak ikut disertakan dalam pemberian persetujuan terhadap RUU yang menjadi kewenangannya menjadi undang-undang. Jika melihat potensi yang dimiliki oleh DPD sebagai salah satu lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Oleh karena itu, maka perlu diberikan kewenangan yang lebih luas kepada DPD dalam fungsi legislasi berupa kewenangan untuk dapat menyetujui rancangan Undang-undang menjadi undang-undang yang selama ini kewenangannya hanya diberikan kepada DPR dan juga pemerintah. Namun hal ini tidak dapat dilakukan semudah membalikkan telapak tangan karena perihal kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang telah dibatasi secara konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) yang menentukan bahwa "setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Upaya yang dapat dilakukan untuk bisa menghilangkan pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Jika pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU dapat terlaksana, maka selangkah upaya untuk memberikan kedudukan yang ideal bagi DPD sebagai salah satu lembaga legislatif dapat diwujudkan.

Sebagai konklusi, menimbang kembali bahwa DPD merupakan salah satu lembaga negara baru yang lahir berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945 yang dibentuk untuk menampung aspirasi daerah. Kedudukan, Peran dan fungsi dari DPD tertuang dalam UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22C dan 22D. Pengaturan mengenai tugas wewenang, susunan dan kedudukan DPD juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam ketentuan tersebut, kewenangan yang diberikan kepada DPD di bidang legislasi sangat terbatas. Berbeda dengan DPR yang ditentukan secara tegas fungsinya dalam bidang legislasi, kewenangan yang diberikan kepada DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 hanya sebatas "dapat mengajukan" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR serta "ikut membahas" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, namun DPD tidak ikut serta dalam menyetujui undang-undang tersebut.

Hal tersebut tentunya sangat disayangkan sekali, karena DPD sebagai perwakilan rakyat di daerah yang membawa kepentingan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di daerah tidak ikut disertakan dalam pemberian persetujuan terhadap RUU yang menjadi kewenangannya menjadi undang-undang. Sebagai salah satu lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Oleh karena itu, maka perlu diberikan kewenangan yang lebih luas kepada DPD dalam fungsi legislasi berupa kewenangan untuk dapat menyetujui rancangan Undang-undang menjadi undang-undang yang selama ini kewenangannya hanya diberikan kepada DPR dan juga pemerintah. Usaha yang dapat ditempuh untuk bisa memberikan kewenangan kepada DPD untuk bisa ikut serta dalam memberikan persetujuan atas suatu RUU menjadi undang-undang yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Dengan demikian harapan untuk

bisa membangun *checks and balances* dalam struktur parlemen dapat terwujud.

4.2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

Kasus ini merupakan pengujian atas Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3). Permohonan uji konstitusional ini diajukan oleh 3 (tiga) orang pengurus Dewan Pewakilan Daerah yang mewakili Dewan Perwakilan Daerah.

Pada prinsipnya pengujian atas UUMD3 ini tidak hanya secara formil tetapi juga diujikan secara materil terhadap UUD 1945. Namun dalam tulisan ini dibatasi bahwa yang akan dikaji hanya pengujian UUMD3 secara formilnya.

Adapun alasan-alasan permohonan pengujian formil dikemukakan oleh pemohon sebagai berikut:[88]

1. Ketidaksesuaian bentuk, format, dan struktur UUMD3 sebagaimana ditentukan dengan UUD 1945

Menurut pemohon, Pasal 22 A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Oleh karena itu, ketidaksesuaian bentuk, format, dan struktur UU *a quo*, adalah bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c UUP3 dan Lampiran II angka 201 dan angka 205 UUP3.

Berdasarkan pemahaman yang mengacu kepada UUP3 tersebut, pemohon beranggapan bahwa frasa "diatur dengan undang-undang berarti diatur dengan undang-undang tersendiri. Disamping itu, frasa diatur dengan undang-undang juga berarti harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk

[88]Mirja Fauzul Hamdi, 2018,"Rekonstruksi Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 01, April, DOI: 10.24815/kanun.v20i1.9767, 183-202, h. 194-199.

undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

a. Pasal 2 ayat (1)UUD 1945 menentukan:
   MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang.

b. Pasal 19 ayat (2) UUD 1945:
   Susunan DPR diatur dengan undang-undang

c. Pasal 22 C ayat (4) UUD 1945
   Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian pengaturan MPR, DPD, dan DPD dalam satu undang-undang yakni UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 karena seharusnya pembentuk undang-undang berdasarkan ketentuan lampiran II angka 201 UUP3 membentuk masing-masing UU tentang MPR; UU tentang DPR; dan UU tentang DPD.

d. Pasal 22 A UUD 1945
   Pasal-Pasal yang diujikan secara formil terhadap UUD 1945 adalah Pasal 162 s/d Pasal 174 UU *a quo* karena seharusnya pembentuk Undang-Undang tidak men-campurkan materi muatan yang mengatur pembentukan undang-undang dalam UUMD3. Tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan se-harusnya hanya diatur dalam UUP3.

e. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 disebutkan:
   Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemohon melihat bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Pengaturannya dimasukkan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

2. Ketidaksesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang dengan UUD 1945.

Ketentuan lainya yang ditentang oleh UUMD3 adalah Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan

konstitusional DPD dalam fungsi legislasi yang kemudian dikuatkan dalam putusan MK Nomor 92/ PUU-X/2012. Pengikutsertaan pemohon dalam pembentukan MD3 merupakan perintah Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 karena UUMD3 salah satu materi muatannya mengatur tentang DPRD. DPRD merupakan salah satu kelembagaan untuk melaksanakan otonomi daerah. Dengan demikian UUMD3 sekaligus juga dinilai tidak memenuhi ketidaksesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf b UUP3. Pemohon sama sekali tidak diikutsertakan dalam proses pembahasan UU MD3.

3. Ketidaksesuaian pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan undang-undang menjadi UUMD3 dengan UUD 1945.

UU *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 karena menurut pemohon RUU MD3 masuk dalam Prolegnas tahun 2012 dengan judul RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Jelas bahwa perencanaan legislasi yang disusun adalah tidak membuat RUU baru hanya berupa RUU perubahan10.

Dalam proses pembentukan UU *a quo*, logika pemohon bahwa dalam Prolegnas 2012, RUU yang dibentuk adalah RUU perubahan bukan UU baru tentang MD3. DPD berdasarkan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menyusun RUU tentang DPD dan menyampaikannya kepada DPR, namun DPR tidak menanggapi dan justru menyusun RUU tentang Perubahan UU 27/2009. Pada akhirnya DPD mengikuti kehendak DPR untuk menyusun RUU Perubahan UU 27/2009, namun Pemohon tidak diundang untuk melakukan pembahasan bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian proses pembahasan UU *a quo* tersebut melanggar asas keterbukaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 huruf g UUP3. Di saat pemohon berkonsentrasi melakukan pembahasan internal atas RUU yang disampaikan DPR, ternyata DPR bersama Presiden telah melakukan persetujuan atas UUMD3 pada tanggal 8 Agustus 201411.

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian permohonan *a quo* yaitu pemohon adalah lembaga negara dan mengalami kerugian konstitusional dengan ditiadakannya wewenang konstitusional pemohon untuk ikut serta dalam proses pembentukan UUMD3.

Sebelum menjatuhkan putusan, dalam persidangan MK mendengarkan keterangan pihak Pemerintah dan DPR yang terlibat dalam pembentukan UU *a quo*. Dalam keterangannya Presiden tidak menanggapi terkait dengan pengujian UU *a quo* secara formil. Sementara DPR memberikan keterangan bahwa pengujian formil UUMD3 telah sesuai dengan Pasal 20 dan Pasal 22 A UUD 1945 yaitu memenuhi 2 (dua) hal; *pertama*, lembaga negara yang berwenang dalam proses pembentukan adalah DPR dan Presiden dan *kedua*, terkait dengan proses pembahasan RUU dijabarkan dalam Pasal 66 dan Pasal 67 UUP3. Tidak diikutsertakannya DPD dalam pembicaraan tingkat II UU *a quo* karena menurut DPR, UUMD3 tidak termasuk dalam lingkup kewenangan DPD, dengan argumentasi bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri secara tegas dan jelas menunjukkan kewenangan pembahasan dan persetujuan atas suatu RUU ada ditangan Presiden dan DPR. Dalam perjalanan persidangan di MK, pihak DPD mendatangkan saksi-saksi ahli sebanyak 8 (delapan) orang yaitu: (1) Saldi Isra; (2) Zainal Arifin Mochtar; (3) Yuliandri; (4) Maruarar Siahaan; (5) Refly Harun; (6) Ronald Rifiandri; (7) Ni'matul Huda; dan (8) Dian Puji Simatupang.

Terkait dengan pengujian formil UUMD3, Saldi Isra tidak mengkritisi pengujian formil UUMD3, namun beliau menegaskan bahwa tujuan permohonan DPD sangat sederhana, yaitu MK dengan segala kewenangannya mengembalikan semangat pembaharuan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.Dengan kata lain menghidupkan tripartit dalam legislasi yaitu: Presiden-DPR-DPD. Sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan bahwa kasus ini terjadi pengulangan kembali beberapa norma dalam UU 27/2009 yang telah dinyatakan MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Jika keterangan DPR menegaskan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan dalam pembahasan UU *a quo*, Zainal Arifin Mochtar justru menjelaskan bahwa dalam formalitas pembentukan UU *a quo*

seharusnya DPD di-ikutsertakan. Senada dengan Maruarar Siahaan, Zainal Arifin Mochar menyatakan bahwa tidak diikutsertakannya DPD dalam membahas dan memberikan persetujuan atas UUMD3 yang menyangkut susunan, kedudukan, hak, dan wewenangnya merupakan pelanggaran formalitas pembentukan UU menurut UUD 1945. Dalam pandangan Zainal Arifin Mochtar, jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 bahwa sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan kata lain materi muatan UUMD3 terkait dengan otonomi daerah yang notabene adalah kewenangan DPD. Lalu apakah pengaturan tentang DPRD dapat atau mesti dipisahkan dari pengaturan tentang MPR, DPR, dan DPD? Dalam hal ini, iya jika mengacu kepada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terhadap pengujian UU *a quo*, MK ber-pendapat bahwa alasan yang dijadikan dasar pengujian formil yang diajukan oleh pemohon adalah kurang lebih sama dengan alasan pengujian formil yang diajukan pemohon lain dalam perkara Nomor 73/PUU-XII/2014.

Beberapa catatan yang perlu dicermati dalam pertimbangan MK antara lain:

1. Sejak Tahun 2003, Peraturan Tata Tertib DPR menjadi bahan uji dalam Pengujian formil UU terhadap UUD 1945.

Hal ini dapat terlihat melalui kutipan pendapat MK terhadap pengujian formil terdahulu dalam putusan nomor 27/PUU-VII/2009 bahwa :

"... hanya berdasar Peraturan Tata Tertib DPR sajalah dapat dipastikan apakah DPR telah menyetujui atau menolak RUU. Tanpa adanya Peraturan Tata Tertib DPR, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan karena UUD 1945 tidak mengatur tata cara pengambilan keputusan DPR, maka Peraturan Tata Tertib DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam implementasi UUD 1945. Sudah sejak putusan Nomor 001-021-022/PUU/I/2003, MK berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/ DPR RI/I/2005.2006 (selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil UU 32/2009 terhadap UUD 1945. Pengujian UU dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya

diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004..."

2. Dalam Pandangan MK, pengujian materiil lebih penting (inkonstitusional) daripada pengujian formil.

Hal ini dapat terlihat melalui kutipan pendapat MK terhadap pengujian formil terdahulu dalam putusan nomor 73/PUU-XII/2014 bahwa:

".....Berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah telah berpendirian bahwa Mahkamah hanya akan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan Mahkamah hanya akan menggunakan UU atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi..."

Pada kenyataannya pembentukan UU 17/2014 telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yaitu telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Apabila dalam proses pembahasannya tidak sepenuhnya mengikuti tata tertib DPR, menurut Mahkamah, tidak serta merta menjadikan UU tersebut inkonstitusional. Norma yang ada dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR mengenai pembentukan UU hanyalah tata cara pembentukan UU yang baik yang jika ada materi muatan yang diduga bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan pengujian materiil terhadap pasal-pasal tertentu karena dapat saja suatu UU yang telah dibentuk berdasarkan UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPR justru materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya dapat juga suatu UU yang telah dibentuk tidak berdasarkan tata cara yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR justru materi muatannya sesuai dengan UUD 1945.

3. MK berpendapat pengaturan ketiga lembaga negara MPR, DPR, dan DPD dalam satu UU akan memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Justru akan menyulitkan apabila

diatur dalam UU tersendiri. Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, dalil para pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Bertolak dari kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusi-onalitas UU secara materil dan formil maka pengujian itu tidak terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah UUD sebab UUD hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis.[89] Mencermati konsep di luar naskah UUD 1945, apakah Peraturan Tata Tertib DPR tepat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas UUMD3 secara formil?

Pada akhirnya, MK memutuskan bahwa permohonan pemohon dalam pengujian formil tidak dapat diterima. Namun terdapat *dissenting opinion* dari 2 (dua) hakim MK yaitu Arief Hidayat dan Maria Farida Indrati. Menurut kedua hakim tersebut pengujian formil terhadap UU 17/2014 seharusnya dikabulkan dan UU *a quo* dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kedua Hakim konstitusi tersebut juga memakai UUP3 sebagai batu uji terhadap pembentukan UU *a quo* secara formil.

[89]Josep M. Monteiro. 2014. Lembaga-lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm.120. Bandingkan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa penilaian atau pengujian konstitusionalitas undang-undang dapat menggunakan alat pengukur atau penilai : (1) Naskah UUD yang resmi tertulis; (2) Dokumen terulis yang terikat erat dengan naskah UUD seperti risalah rapat, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib dan lain-lain (3) Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; (4) Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan prilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan–keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2016. Hukum Acara Pengujian UU, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.6.

BAB V
DPD SEBAGAI PERWAKILAN DAERAH

5.1. Pelaksanaan Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah sebagai Perwakilan atau Representasi Daerah di tingkat nasional atau "*Regional Representatives*"[90], merupakan lembaga Negara yang baru yang juga merupakan bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dan diatur dengan dasar hukum Bab VII A Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 24C dan Pasal 24D serta Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Intinya, baik pada ranah UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-undang terkait (Tahun 2003, 2009 dan 2014) tetap secara konsisten memberikan batasan tugas dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah yakni:

- DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang ke DPR menyangkut 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.
- DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan

[90] Lihat dalam Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 193.

daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama,serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

DPD merupakan kamar kedua di dalam parlemen di Indonesia dengan sistem bikameralnya.[91] Keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama dalam kamar legislatif. DPD lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari daerah yang tidak dapat ditampung oleh anggota DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini terlihat dari pembahasan dalam rapat Sidang Panitia Ad-hoc untuk perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 dimana Aberson Sihaloho menyatakan bahwa utusan daerah berbeda dengan anggota DPR karena DPR merupakan perwakilan seluruh rakyat Indonesia sementara utusan daerah adalah perwakilan untuk tiap-tiap daerah.[92] Oleh sebab itu, penting dibentuk sebuah lembaga setara DPR yang khusus untuk menampung aspirasi daerah.[93] Hal ini memperlihatkan bahwa ide dibentuknya DPD berasal dari utusan daerah sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 dimana utusan daerah menjadi bagian dari anggota MPR masa itu.
Ada beberapa asumsi terkait dengan urgensi keterwakilan daerah, yaitu:

[91]Jimly mengemukakan dalam bukunya bahwa pasca perubahan ketiga UUD 1945 Indonesia menganut sistem *soft bicameralism* karena kedua kamar tidak mempunyai kewenangan yang sama kuat. DPD sebagai kamar kedua mempunyai fungsi legislasi terbatas, tidak sama dengan DPR. Lihat Jimly Ashhsiddiqie, *Format Kelembagaan Negara danPergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FHUII Press, 2004), hlm. 52. Meskipun demikian, Jimly lebih sepakat bahwa Indonesia menganut sistem tiga kamar dengan MPR sebagai kamar ketiga. Lihat *Ibid,* hlm. 12-14.

[92]Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Ke 2 Panitia Ad Hock III BP MPR RI* dalam Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011), hlm. 111.

[93]Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Ke 51 Panitia Ad Hock 1 BP MPR RI* dalam *Ibid*.

a. Agar keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan daerah tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi.
b. Untuk mewujudkan *checks and balances* terhadap kamar pertama yang sudah terlebih dahulu ada.
c. Untuk menghindari pembuatan undang-undang oleh satu lembaga yang menyebabkan produk undang-undang yang dihasilkan lebih tidak efektif.

Keberadaan dua kamar dalam parlemen pada awalnya hanya ada di negara dengan bentuk federal yang bertujuan untuk melindungi formulasi federasi itu sendiri. Namun, dalam perkembangannya sistem bikameral juga dipraktekkan dalam negara kesatuan. Dalam sistem parlementer misalkan, ada dua alasan utama penerapan dari sistem bikameral ini yaitu; 1). Adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan pihak legislatif; 2). Keinginan untuk membuat system pemerintahan yang lebih efisien dan lancar melalui *revising chamber* untuk menjaga *a careful on the sometimes hasty decision* yang dikenal dengan *doublecheck.*[94]

DPD merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang tidak dapat diakomodir oleh DPR terutama setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR.[95] Perbedaan antara DPD dan DPR dimana DPD merupakan representasi lokal sedangkan DPR merupakan representasi orang melalui partai politik menjadi sebuah peluang yang positif untuk *check and balances* di dalam lembaga legislatif ini sendiri. Di satu sisi, keberadaan DPD dinilai sangat penting, namun disisi lain DPD belum diberikan kewenangan yang sama dengan DPR sehingga kedudukan diantara keduanya tidak seimbang.

Ada beberapa fungsi DPD yang merujuk pada Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan

---

[94]Inter Parliamentarty Union, *Parliament: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institution in Fourty One Countries*, (New York: Praeger,1963), hlm. 7-8 dalam Jimly, Format Kelembagaan... Op Cit., hlm. 164.

[95]Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat; Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif, (2004-2009*), (Jakarta: MIPI, 2012), hlm.91-92.

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 dan rancangan undang–undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama." Pasal ini mempertegas bahwa DPD tidak memiliki kemandirian dalam membentuk undang – undang sehingga benar adanya bila Bagir manan menyatakan bahwa DPD tidak mempunyai *original power* dalam pembentukan undang–undang atau kekuasaan legislatif lainnya.[96] Disamping itu, DPD tidak mempunyai hak menolak suatu rancangan undang–undang.

Dilihat dari UUD tergambar bagaimana DPD mendapatkan kewenangan yang terbatas hanya dalam isu kedaerahan meskipun memang menjadi isu dari DPD itu sendiri. Selain UUD 1945, DPD diatur lebih lanjut di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai undangundang yang dianggap melingkupi semua parlemen meskipun DPRD bukanlah parlemen di Indonesia. UU MD3 ini mengatur mengenai kedudukan, kewenangan dan hak dari masing-masing lembaga.

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai mekanisme individu maupun kelompok. Secara individu seorang anggota DPD diwajibkan untuk menampung aspirasi dari konstituennya serta dari masyarakat di daerah pemilihannya terkait dengan isu apapun yang menjadi permasalahan di daerahnya tersebut. Sementara secara kelompok, anggota DPD dibagi ke dalam komite-komite. Setiap anggota DPD baik secara individu maupun dalam komite wajib melaksanakan reses yang didalamnya akan dilaksanakan kegiatan penyerapan aspirasi dari rakyat. Secara official, selama ini belum ada aturan mengenai bagaimana bentuk pertanggungjawaban seorang anggota DPD kepada rakyat. Padahal pertanggungjawaban merupakan hal yang penting bagi anggota DPD sebagai seorang wakil dari daerahnya. Sebagaimana dalam misi DPD yang salah satunya yaitu memperkuat kapasitas pelaksanaan fungsi representasi yang mencakup penampungan dan penindaklanjutan aspirasi daerah dan pengaduan

[96]Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 147.

masyarakat serta peningkatan pemahaman masyarakat tentang kelembagaan DPD RI dalam rangka akuntabilitas publik. Misi ini setidaknya mencerminkan tugas DPD yang tidak haya dalam menyerap tetapi juga menindaklanjuti aspirasi daerah. Namun, semua tugas yang sudah dilaksanakan tersebut belum menjadi konsumsi publik karena selama ini tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, hanya sekadar laporan dalam buku tahunan yang tentu saja tidak dapat menggambarkan kinerja anggota DPD. Selain itu, masyarakat pun tidak mengetahui mana kebijakan yang sudah diambil sebagai solusi atau tindaklanjut dari aspirasi mereka. Ukuran dari hasil kinerja DPD hanya sekadar laporan, tidak ada jaminan akan efektivitas dari kerja tersebut serta solusi yang diberikan. Di satu sisi hal ini menimbulkan kreativitas dari anggota DPD yang merasa perlunya publik mengetahui kinerja dan perlunya wadah yang efektif untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah.

Undang-Undang mengatur mengenai masa reses yang diberikan kepada setiap anggota DPD sebagai masa untuk melakukan sejumlah kegiatan menyerap aspirasi masayarakat di daerahnya. Pola kegiatan diserahkan kepada masing-masing anggota sehingga masing-masing mempunyai cara tersendiri dalam mengisi masa reses. Masa reses ini dinilai baik untuk penyerapan aspirasi karena pada masa ini anggota DPD langsung bertatap muka dengan masyarakat di daerah pemilihannya. Namun, sayangnya tidak ada mekanisme yang menjamin pelaksanaan dari masa reses ini apalagi dengan sejumlah dana yang diberikan yaitu 150 juta untuk setiap anggota DPD.

Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 250 ayat (5) diatur bahwa DPD melaporkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran di dalam laporan kinerja tahunan. Bentuk pertanggungjawaban ini hanya dalam laporan pada sidang setelah masa reses dan sidang akhir. Hal ini dinilai tidak efektif karena sidang akhir tahun tidak dihadiri oleh masyarakat luas. Padahal esensi dari perwakilan adalah kehadiran kelompok tersebut untuk mewakili kepentingan yang diwakili, artinya seharusnya pihak yang mewakili bertanggungjawab kepada pihak yang diwakili.

Selain pertanggungjawaban pengelolaan anggaran, anggota DPD juga mempunyai kewajiban untuk; 1). mendahulukan

kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah; 2). menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; 3). menaati tata tertib dan kode etik; menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain; 4). menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan 5). memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya. Namun, dalam aturan mengenai DPD tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang langsung kepada publik hanya berupa laporan kinerja yang juga belum tentu dapat dipertanggungjawabkan. Padahal, pertanggungjawban penting untuk memberikan gambaran kepada publik terutama di daerah tentang kinerja DPD serta apa saja aspirasi yang sudah ditindaklanjuti. Selain itu, juga dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat serta rasa kepemilikan terhadap DPD karena DPD adalah perwakilan mereka.

Disamping mekanisme pertanggungjawabanya, DPD selaku wakil daerah belum mendapatkan tempat yang strategis dalam struktur tata negara di Indonesia. Bahkan dalam hal legislasi yang juga merupakan fungsi utama dari sebuah lembaga perwakilan, DPD tidak mendapatkan hak yang sama dengan DPR. Padahal, aspirasi akan dapat ditindaklanjuti dengan baik jika DPD mempunyai hak yang sama dalam hal legislasi. Aspirasi daerah yang hanya disampaikan berupa masukan kepada DPR belum tentu menjadi pembahasan utama dalam legislasi.

5.2. Analisis Pengaturan Dan Pelaksanaan Fungsi Representasi Parlemen Daerah Yang Ideal

Parlemen merupakan lembaga negara yang keberadaannya penting terutama dalam sebuah negara demokrasi dengan sistem presidensil ataupun sistem parlementer. Hal ini dikarenakan sebuah negara dengan azas demokrasi akan memiliki karakter yang sama dalam hal pemilihan lembaga perwakilan rakyatnya yaitu berlandaskan pada pemilihan yang umum, bebas dan rahasia. Lembaga perwakilan juga sebagai sebuah konsekuensi dari demokrasi yang tidak mendukung kekuasaann yang berada di satu

tangan.[97] Selain dalam hal pemilihan, hak yang diberikan negara kepada warga negaranya juga dapat menjadi cermin dari kehidupan demokrasi di negara tersebut. Negara yang menganut demokrasi akan memberikan hak pilih baik pasif maupun aktif kepada setiap warga negaranya tanpa terkecuali.[98]

Dilihat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, fungsi representasi diatur dalam berbagai bentuk yaitu:

1. Fungsi representasi sebagai dasar dari pelaksanaan fungsi lainnya yang terdiri dari fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Hal ini diatur dalam Pasal 248 ayat (2);
2. Fungsi representasi sebagai upaya untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka pertanggungjawaban kinerja. Hal ini diatur dalam Pasal 254 dan Pasal 258 hurud h dan huruf i;
3. Fungsi representasi dalam hal pengawasan dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat, DPRD dan pemerintah daerah di daerah pemilihan masing-masing. Hal ini diatur dalam Pasal 249 ayat (2).

5.2.1. Fungsi Representasi sebagai Dasar dari Pelaksanaan Fungsi DPD lainnya

Ada banyak alasan untuk diadakannya kamar kedua dalam struktur parlemen di negara di dunia khususnya di Indonesia yaitu sebagaimana disampaikan oleh CF. Strong bahwa keberadaan kamar kedua di negara-negara dengan lembaga legislatif lebih dari satu adalah dalam rangka memberikan tempat keterwakilan bagi pihak

---

[97]Demokrasi mempunyai kosekuensi sebagai berikut:

1. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat
2. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain
3. Keharusan adanya partai politik.
4. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan dan yang bertanggungjawab kepada rakyat.

E. Baker, Reflection on Goverment dalam Sri Soemantri Martosoewirjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1981), hlm. 30.

[98]Sri Soemantri Martosoewirjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1981), hlm. 70.

atau kelompok yang belum terwakili dalam kamar pertama.[99] Hal ini sejalan dengan esensi dari keberadaan DPD sebagai kamar kedua di Indonesia. DPD di Indonesia menjadi sebuah lembaga yang menampung aspirasi dari masyarakat daerah yang tidak ditampung di DPR. Keberadaannya yang merupakan ejawantah dari utusan daerah menjadi sangat penting seiring dengan fungsi dari lembaga perwakilan yang menurut Hanna A Pitkin salah satunya adalah mewakili mereka yang segolongan atau satu deskripsi baik secara wilayah, gender ataupun secara fisik.[100] Kemiripan dalam satu rasa dan satu nasib karena berasal dari daerah yang sama inilah yang membuat peran DPD seharusnya bisa memberikan kesejahteraan dan perbaikan bagi daerahnya masing-masing.

Peran yang sangat signifikan ini tergambar dalam UUD maupun dalam undang-undang yang diatur dalam Pasal 22 D ayat (2) dan (3) UUD bahwa DPD dapat membahas dan melakukan pengawasan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Hal ini memperlihatkan adanya keinginan politik untuk memberikan peran dalam rangka *checks and balances* dengan DPR dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional. Maka, seharusnya dengan keberadaan DPD sebagai kamar kedua yang mewakili kepentingan daerah, aspirasi masyarakat daerah harusnya lebih dapat diserap dengan cara yang lebih memadai sehingga berdampak pada semakin terakomodasinya kepentingan daerah dalam setiap produk legislasi di tingkat pusat.
Namun, di Indonesia keberadaan DPD yang baru 2 periode ini belum memberikan kepuasan bagi daerah. Pada umumnya yang terjadi adalah anggota DPD hanya menjadikan masa reses sebagai satu-satunya waktu untuk menampung aspirasi daerahnya. Reses dianggap sebagai rutinitas untuk memberikan laporan kinerja yang bagus di dalam masa sidang nantinya.

---

[99]C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History ang Existing Forms,* (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm.195–196

[100] Hanna F. Pitkin, 1967, *The Concept Of Representation,* California: University Of California Press, hlm. 2.

Padahal, jika dilihat dari perannya DPD selama 5 tahun seharusnya bias memanfaatkan waktu untuk lebih banyak turun ke daerahnya. Meskipun di satu sisi DPD tidak dapat melakukan intervensi terhadap kebijakan oleh pemerintah daerah, namun peran DPD dapat membuka jalan bagi perubahan daerah dengan membawa kepentingan daerah ke tingkat nasional.

Selain dari kekuatannya dalam menyerap aspirasi, hal yang penting adalah dalam fungsi legislasi yang dinilai belum memberikan tempat yang tepat untuk DPD. Peran DPD dalam fungsi legislasi hanya sebatas mekanisme pembahasan bersama di tingkat I bersama dengan DPR dan Presiden yang sudah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan perkara Nomor 79/PUU-X/2014. Padahal, maksud dari keberadaan DPD adalah tidak hanya sebatas menyerap aspirasi masyarakat daerah tetapi memperjuangkan di tingkat pusat sehingga tertuang dalam kebijakan tingkat nasional. Keberadaan DPD di dalam pembahasan di tingkat I setara dengan lembaga lain yang bukan kamar parlemen sementara keputusan diambil di pembahasan tingkat II yang hanya dihadiri oleh DPR bersama dengan Presiden.

Selain dari keikutsertaan dalam pembahasan RUU, dilihat dari daftar program legislasi nasional (prolegnas) 2015-2019, DPD masih belum maksimal dalam memperjuangkan aspirasi daerah. Dari 160 RUU yang masuk dalam daftar prolegnas, hanya 9 saja yang murni diusulkan oleh DPD. Dari 9 RUU yang berasal dari DPD ini belum cukup sebagai perwakilan dari perjuangan aspirasi daerah, padahal negara ini memiliki 33 provinsi yang sudah pasti memiliki berbagai macam permasalahan. Bahkan, sejumlah RUU justru berasal dari DPR seperti RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, RUU tentang Pengembangan Pembangunan Daerah Kepulauan, RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, dan RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Padahal seharusnya RUU tersebut berasal dari DPD yang lebih memahami permasalahan di daerah atau wilayah pesisir. Kewenangan yang terbatas tersebut seharusnya tidak terjadi pada DPD karena untuk menjadi anggota DPD lebih sulit dibandingkan dengan menjadi anggota DPR. Jumlah minimal suara yang harus didapatkan oleh setiap anggota DPD lebih tinggi dibandingkan dengan DPR. Jumlah suara anggota DPD terpilih tertinggi saja sebanyak 2.167.000 sementara perolehan suara

tertinggi anggota DPR hanya 397.000 suara. Kondisi ini menurut Peneliti Australian National University, Stephen Sherlock tidak lazim dalam praktik Lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi.

Meskipun ketidaklaziman ini sudah banyak dijumpai di negara-negara dengan sistem bikameral, namun setidaknya perbedaan legitimasi tersebut diimbangi dengan upaya memberikan kompensasi kepada kamar yang lebih lemah. Misalkan, jika Majelis Tinggi tidak berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang, maka kamar ini akan diberikan hak untuk mengubah, menolak atau mempertimbangkan sebuah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Rendah. Jika hak tersebut juga tidak ada maka Majelis Tinggi diberikan hak menunda pengesahan undang-undang yang berasal dari Majelis Rendah. Perimbangan ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada Majelis Tinggi untuk melakukan koreksi terhadap rancangan undang-undang sebagai tujuan utama dibuatkannya kamar kedua.

Eksistensi DPD harus ditingkatkan demi menjaga lembaga ini sendiri. Hal ini disebabkan karena DPD berbeda dengan DPR yang tidak secara spesifik mempunyai konstituen di daerah. DPD dengan potensi daerahnya masing-masing seharusnya bisa fokus untuk menyelesaikan permasalahan daerahnya masing-masing kaerna pada akhirnya DPR saja yang merupakan representasi secara umum pada saat melaksanakan fungsinya kembali ke daerah pemilihan masing-masing. Namun, dalam pelaksanaannya masih banyak anggota DPD yang tidak berkapasitas dan terkesan menjadikan DPD sebagai lembaga pindahan dari DPR.

Selain dalam fungsi legislasi, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berhubungan dengan otonomi daerah, pemekaran dan penggabungan wilayah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, pelaksanaan anggaran, pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan untuk dapat dijadikan bahan usulan ke DPR. Mekanisme konsultasi publik secara reguler ke daerah pemilihan untuk berdialog dengan para konstituen sangat perlu dikembangkan.

Sebab, perbedaan yang cukup signifikan antara DPD dan DPR adalah kejelasan konstituennya. Jika DPR seringkali rancu dengan konstituennya karena belum tentu dipilih langsung, DPD memiliki

batas wilayah dan konstituen yang sangat jelas. Untuk itu penjadwalan kunjungan ke daerah pemilihan guna memperoleh aspirasi rakyat perlu mendapat prioritas utama pada saat mulai bekerja sehingga tidak hanya mengharapkan masa reses yang hanya satu kali dalam setahun. Dalam hal fungsi legislasi, meskipun sudah diberikan kesempatan yang lebih baik pasca putusan MK, namun tanpa kewenangan legislasi DPD tidak akan mungkin mampu merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah tersebut tidak mungkin diwujudkan. Inilah yang menyebabkan bagaimanapun fungsi legislasi DPD harus ditingkatkan dengan didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas yang menjadi anggota DPD. Oleh sebab itu, Pasal 248 perlu dipertegas dengan rumusan yang lebih rinci dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi representasi DPD.

5.2.2 Fungsi Representasi sebagai Artikulasi dan Agregasi Kepentingan Masyarakat dan Daerah

Sally Friedman mengemukakan 4 bentuk dari wujud representasi ini yaitu: hubungan dengan konstituen, pengelolaan partisipasi masyarakat, pengelolaan dan implementasi mandat dalam pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas. Hal ini menjadi dasar dari wujud representasi DPD kepada masyarakat sebagaimaan tiga fungsi DPD yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Ketiga bentuk ini merupakan wadah bagi penyaluran aspirasi masyarakat. Fungsi legislasi misalkan, menjadi wadah untuk menempatkan sejumlah peraturan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap peraturan yang sudah disahkan apakah dilaksanakan sesuai aturan atau tidak, terutama peraturan perundang-undangan dalam kaitannya dengan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keungan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang–undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang–undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Fungsi anggaran dilakukan dengan 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. Kewenangan atas fungsi ini tidak terlalu signfikan karena DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tersebut.

Dengan tiga fungsi dari DPD yang sudah diatur di dalam UU MD3 maka DPD juga harus memberikan pertanggungjawaban yang baik kepada masyarakat daerahnya. Setiap anggota DPD sudah mengucapkan sumpah untuk memperjuangkan kepentingan negara dan daerah di atas kepentingan pribadi.

Daerah menjadi prioritas dari anggota DPD dalam menjalankan tugasnya. Kata memperjuangkan memiliki makna seorang anggota DPD harus berupaya dalam mewujudkan kebutuhan dari daerahnya di dalam kebijakan nasional sehingga aspirasi yang sudah diserap tidak sekadar dihimpun tetapi dapat memberikan masukan terhadap kebijakan yang ada. Dengan perjuangan atas aspirasi ini, DPD diharapkan mampu membawa perubahan bagi daerahnya meski tidak secara langsung lewat eksekutif daerah.

5.2.3 Partisipasi Masyarakat dalam Fungsi Representasi

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tentunya tidak akan terlepas dari memiliki fungsi representasi masyarakat daerah itu sendiri. Kerangka representasi ini membutuhkan dua komponen yaitu aspirasi dan peran serta masyarakat. Canter sebagaimana dikutip Santosa mendefenisikan peran serta masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat atas suatu masalah dan kebutuhan. Bentuk kegiatannya yaitu *feed forward information* (komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat berupa kebijakan) dan *feedback information* (komunikasi dari masyarakat ke pemerintah atas suatu kebijakan). Dua bentuk komunikasi ini penting dilakukan oleh DPD, dimana DPD mensosialisasikan peraturan yang ada kepada masyarakat dan masyarakat memberikan kritikan atau saran atas kebijakan tersebut sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat.

Dilihat dari pelaksanaannya, setelah habis masa reses, anggota DPD akan melaporkan setiap kegiatannya di dalam Sidang Paripurna DPD

RI yang diadakan di akhir tahun. Di dalam sidang ini akan dibacakan hasil laporan dari setiap anggota DPD yang biasanya diwakili oleh perwakilan dari setiap provinsi dengan waktu pembacaan laporan hanya 5 menit untuk setiap provinsi. Padahal, jika dilihat dari masa reses seharusnya sangat banyak yang dapat disampaikan di dalam sidang, namun hanya dilaporan tertulis saja yang dilengkapi sementara dalam pembahasan bersama pada sidang akhir Tahun hanya prioritas saja. Pada Sidang Paripurna DPD RI Ke-14 Masa Sidang IV Tahun Sidang 2014-2015 terlihat gambaran mengenai pelaporan hasil reses yang hanya formalitas saja. Setiap daerah tidak maksimal dalam menyampaikan karena keterbatasan waktu bahkan tidak semua anggota dari setiap provinsi yang hadir untuk membacakan laporan. Secara materi sudah tidak efektif ditambah lagi dengan banyaknya anggota DPD yang maju sebagai calon kepala daerah sehingga menimbulkan pertanyaan akan militansi dari setiap anggota DPD akan tanggungjawabnya sebagai wakil daerah.

Komunikasi DPD dengan masyarakat terlihat juga dari adanya penyerapan aspirasi melalui berbagai media, yang dibagi atas dua bentuk yaitu penyerapan aspirasi secara langsung dan tidak langsung. Penyerapan aspirasi secara langsung dapat dilakukan dengan kegiatan tatap muka, seminar, lokakarya dan kegiatan lain yang diadakan terutama pada masa reses. Aspirasi yang dihimpun kemudian dibagi ke dalam tingkat prioritas sehingga dapat terlihat aspirasi mana yang harus segera ditindaklanjuti dan mana yang dapat ditindaklanjuti kemudian. Penyerapan aspirasi secara langsung ini sangat penting dalam rangka membentuk bangunan kebutuhan masyarakat di daerah yang tentunya setiap daerah memiliki persoalan sendiri. Keberagaman ini yang menjadi dasar dari penentu kebijakan yang harus sesuai kebutuhan sehingga tidak akan sama untuk setiap daerah karena melihat pada kebutuhan masyarakat, kondisi sosial dan nilai yang dianut dalam suatu masyarakat. Penyerapan aspirasi secara langsung ini juga sekaligus dapat menjadi sarana sosialisasi hasil yang dicapai oleh DPD serta kebijakan yang sudah ada. Misalkan dalam hal dana aspirasi daerah, dimana hingga saat ini masih banyak desa yang tidak mengetahui secara teknis bagaimana penerimaan dana desa yang seharusnya sudah sampai di tangan mereka dan dipergunakan. DPD seharusnya bisa menindaklanjuti aspirasi ini dengan menjadi corong dari pemerintah dalam mensosialisasikan teknis dana desa tersebut. Hal ini penting

karena hampir di setiap laporan masa reses kebanyakan daerah melaporkan permasalahan yang sama terkait dana desa. Permasalahan lain seperti harga elpiji seharusnya sudah langsung dikoordinasikan dengan menteri terkait sehingga tidak menunggu proses birokrasi yang memakan waktu sementara rakyat sudah dibebani dengan harga elpiji yang melambung karena dijadikan percobaan.

Selain reses, penyerapan aspirasi secara langsung bisa lewat media lainnya seperti membuat website atau kolom khusus untuk memudahkan masyarakat untuk menyampaikan informasi dengan metode yang tidak sulit. Hal ini juga sudah diterapkan di Singapura dimana dengan cara ini masyarakat yang sudah melek teknologi menjadi mudah dan banyak yang tertarik untuk berpartisipasi, bahkan masyarakat bisa mengikuti discussion forum yang disediakan untuk berkomunikasi langsung dengan parlemen. Metode yang dinamakan dengan REACH (*Reaching Everyone for Active Citizen @Home*) ini dibuat pada tahun 1985 demi keterbukaan informasi publik di Singapura.[101] Bahkan dengan metode ini, rakyat banyak yang antusias untuk memberikan aspirasi dan ikut dalam sidang parlemen yang diadakan secara terbuka. Hal ini juga dikemukakan oleh Cormick bahwa peran serta masyarakat dibedakan ke dalam dua pola yaitu:

1. Peran serta yang bersifat konsultatif, berarti masyarakat mempunyai hak untuk menyampaikan pendapat tetapi keputusan tetap berada di tangan pembuat keputusan
2. Peran serta yang bersifat kemitraan, berarti masyarakat diajak secara bersama-sama untuk membahas dan mencarikan solusi atas permasalahan yang dihadapi.

Dari dua pola tersebut, Singapura menggunakan keduanya dengan menerapkan sistem REACH tersebut. DPD lebih banyak menggunakan pola konsultatif. Dalam penyerapan aspirasi secara tidak langsung misalkan dilakukan dengan diskusi dan konsultasi bersama lembaga pemerintahan lokal yaitu DPRD atau pemda

[101]Garry Rodan, 2012,"New Modes of Political Participation and Singapore's NominatedMembers of Parliament", Government and Opposition, Vol. 44, No. 4, hal 443 dalam Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *Final Report "Mengkaji Kebijakan TentangAkses Dan Informasi Serta Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi: Belajar DariSingapura Dan Filipina Serta Rekomendasi Awal Untuk DPR"* Juni 2012, hlm. 51-52.

setempat. Kegiatan ini lebih fleksibel karena tidak harus menunggu masa reses dan dinilai efektif untuk menguatkan kemitraan anggota DPD dengan pemerintah daerahnya.[102]

Untuk menjalankan tugasnya, DPD sudah seharusnya melakukan pelibatan masyarakat dan daerah. Ada tiga bentuk tindaklanjut dari aspirasi yang sudah diserap oleh anggota DPD yaitu: 1. disampaikan dalam sidang paripurna; 2. direkomendasikan kepada pihak terkait; dan/atau 3 diselesaikan ditingkat internal Provinsi. Artinya, setiap aspirasi yang masuk tidak boleh hanya diserap saja tanpa ditindaklanjuti. Dalam mengajukan RUU misalkan, DPD harus mengakomodir aspirasi tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Pasal 112. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU MD3 Pasal 300 ayat (3) bahwa tata tertib DPD harus mengatur mengenai mekanisme keterlibatan masyarakat.

Dalam Tata Tertib DPD diatur bahwa masyarakat dapat berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung yang dapat disampaikan oleh perorangan, kelompok atau pemerintah daerah. Aspirasi ini dapat disampaikan secara langsung melalui audiensi, pada masa reses, melalui media elektronik dan media lain yang wajib ditampung dan ditindaklanjuti oleh anggota DPD. Selain aspirasi secara umum, masyarakat juga diperbolehkan untuk mengadukan permasalahan penyimpangan anggaran oleh pemerintah daerah. Hal ini akan ditindaklanjuti dengan kunjungan kerja ke daerah yang diduga melakukan tindakan tersebut serta RDPU dan kajian terkait penyimpangan yang dilakukan.

5.3. Hubungan DPD dengan Pemerintah Daerah

Secara konstitusional penempatan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Perwakilan atau Representasi Daerah di tingkat nasional atau "*Regional Representatives*", sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C dan Pasal 24D serta Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

[102]Ryan Muthiara Wasti, 2017,"Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 47, Nomor 4, 439-538, doi: 10.21143/jhp.vol47.no4.1587, h. 452-454.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi dalam sistem ketatanegaraan, seakan tidak adanya relasi DPD dengan Pemerintah Daerah. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya suatu ketentuan yang mengatur kewajiban ataupun tugas DPD dalam berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Padahal eksistensi DPD dalam konstitusi sebagai perwakilan daerah untuk menyuarakan kepentingan daerah dalam fungsi legislasi, pengawasan ataupun anggaran. Akan tetapi tidak ada mekanisme yang mengatur DPD untuk menyuarakan kepentingan daerah dalam hal anggaran, pengawasan atau legislasi.

Dalam Pasal 285 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan:

(1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
    a. pendapatan asli Daerah meliputi: 1. pajak daerah; 2. retribusi daerah; 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
    b. pendapatan transfer; dan
    c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
(2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
    a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas: 1. dana perimbangan; 2. dana otonomi khusus; 3. dana keistimewaan; dan 4. dana Desa.
    b. transfer antar-Daerah terdiri atas: 1. pendapatan bagi hasil; dan 2. bantuan keuangan.

Padahal terdapat dana transfer pusat ke daerah, yang patut disuarakan oleh DPD ke pemerintah Pusat dalam pembahasan APBN. Akan tetapi tidak adanya pengaturan relasi antara DPD dengan Pemerintah Daerah, maka akan memunculkan persoalan pada kekosongan misi daerah yang hendak dibawa. Apalagi dalam proses pencalonan anggota DPD, dilakukan oleh individu masing-masing dan tidak ada peranan dari pemerintah daerah seperti dulu dalam mekanisme utusan daerah. Hal ini berpotensi, makin menjauhkan relasi antara DPD dengan pemerintah Daerah. Dengan

dikembalikan pada kemauan politik masing-masing individu untuk menyuarakan kepentingan daerah.

Hingga saat ini, belum ada mekanisme penggunaan fungsi anggaran bagi DPD dalam menyuarakan kepentingan daerah di tingkat pusat, seperti:

a. melakukan pemetaan/*mapping* kebutuhan masyarakat daerah melalui kegiatan-kegiatan serap aspirasi di daerah pemilihannya.
b. melakukan pendampingan terhadap perencanaan pembangunan daerah khususnya mengenai dana transfer ke Daerah dan Dana Desa. Pendampingan DPD dimulai dengan melakukan penyelarasan, klarifikasi rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah terkait Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi. Pendampingan tersebut dilakukan melalui penandatanganan berita acara kesepakatan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi untuk kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Gubernur tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
c. memperjuangkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional untuk diselaraskan dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah. DPD berkewajiban mengawal dan memperjuangkan kepentingan daerah pada forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional agar dapat terakomodir dalam penyusunan Rencana Kerja Pembangunan khususnya mengenai alokasi Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Begitu pula dalam Fungsi Pengawasan dalam pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah, belum ada mekanisme bagi DPD:

a. melakukan pendampingan melalui rapat-rapat kerja dengan pemerintahan daerah untuk menjamin pengalokasian, pelaksanaan, dan penyerapan anggaran sesuai dengan perkembangan tuntutan masing-masing daerah. Hal ini dimaksudkan agar adanya koordinasi, konsolidasi dan pengawasan untuk meningkatkan produktivitas pemerintahan

daerah, sebagai dampak banyaknya dana yang disalurkan ke Provinsi, kabupaten, kota dan desa.

b. DPD wajib melakukan pengawasan secara menyeluruh melalui rangkaian rapat kerja dengan Gubernur/Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan rapat kerja dengan Kementerian Lembaga atau perangkatnya yang terkait untuk melakukan koordinasi dan klarifikasi. Hasil pengawasan DPD tersebut disahkan dalam Rapat Paripurna DPD dan selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan Pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Termasuk belum adanya mekanisme yang mewajibkan kepada DPD untuk menyuarakan kepentingan daerah melalui:

a. ikut Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi
b. menandatangani berita acara Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi
c. ikut Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional, dengan memperjuangkan perencanaan pembangunan daerah.

Dengan kondisi demikian, menunjukkan adanya kekosongan sistem hukum yang mengharuskan adanya sinergitas antara pemerintah daerah dengan anggota DPD. Tentunya, kekosongan hukum semacam ini sangat bertentangan dengan kharakter DPD sebagai representasi wilayah. Tidak hanya itu, kondisi semacam ini, akan semakin menjauhkan DPD untuk menyuarakan kebijakan Daerah dan makin membuka kesenjangan relasi antara DPD dengan pemerintahan daerah.

BAB VI
REKOMENDASI

Berdasarkan pada kajian-kajian yang telah diuraikan sebelumnya, dirumuskan beberapa rekomendasi penataan kewenangan DPD, baik melalui perubahan UUD NRI 1945 maupun melalui undang-undang. Dirumuskan sebagai berikut:

Pertama, menghilangkan kata "dapat" dalam rumusan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (3), awalan frasa "Dewan Perwakilan Daerah dapat……" serta kata "ikut" dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dengan awalan kalimat "Dewan Perwakilan Daerah ikut……".

Perubahan terhadap Pasal 22D ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, menjadi:

(1) Dewan Perwakilan Daerah mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah 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.

(3) Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan

hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kedua, diantara ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, perlu disisipkan 1 ayat, yang menentukan:

"dalam hal 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, dibahas oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Dengan demikian, usulan terhadap ketentuan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, menjadi:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang undang.

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

(2a) Dalam hal 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, dibahas oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh

Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan

Ketiga, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan:

"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."

Menjadi :

"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 membahas dengan Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama."

Keempat, Memberikan rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden dalam meningkatkan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan kewenangan dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diantaranya:

1. Dalam fungsi Legislasi, diantaranya:
    a. Meningkatkan peran DPD dalam membahas Rancangan Undang-Undang.

Peningkatan Peran DPD dalam membahas Rancangan Undang-Undang, yaitu dalam hal pembahasan di tingkat I dan Tingkat II serta Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD. Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah harus terlibat dalam pembahasan Tingkat I dan Tingkat II. Dalam pembahasan Tingkat I oleh Komisi atau Panitia Khusus DPR, DPD mengajukan pengantar musyawarah dan membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat. Kemudian pada Pembahasan Tingkat II, Dewan Perwakilan Daerah menyampaikan pendapat mini dalam rapat Paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

b. DPD terlibat dalam menyusun Program Legislasi Nasional.
Penyusunan Program Legislasi Nasional sebagai instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang yang dimiliki

DPD. Keterlibatan DPD ikut serta menentukan Prolegnas, sebagai wujud melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

c. DPD memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pajak, Pendidikan dan Agama.

2. Fungsi Anggaran dalam pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah dengan memberikan tugas atau kewenangan:
   d. melakukan pemetaan/*mapping* kebutuhan masyarakat daerah melalui kegiatan-kegiatan serap aspirasi di daerah pemilihannya.
   e. melakukan pendampingan terhadap perencanaan pembangunan daerah khususnya mengenai dana transfer ke Daerah dan Dana Desa. Pendampingan DPD dimulai dengan melakukan penyelarasan, klarifikasi rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah terkait Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi. Pendampingan tersebut dilakukan melalui penandatanganan berita acara kesepakatan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi untuk kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Gubernur tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
   f. memperjuangkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional untuk diselaraskan dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah. DPD berkewajiban mengawal dan memperjuangkan kepentingan daerah pada forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional agar

dapat terakomodir dalam penyusunan Rencana Kerja Pembangunan khususnya mengenai alokasi Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

g. DPD harus dilibatkan secara aktif dalam pembicaraan tingkat I dan Tingkat II dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang terkait dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, khususnya tentang Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

3. Fungsi Pengawasan dalam pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah:
   a. DPD melakukan pendampingan melalui rapat-rapat kerja dengan pemerintahan daerah untuk menjamin pengalokasian, pelaksanaan, dan penyerapan anggaran sesuai dengan perkembangan tuntutan masing-masing daerah. Hal ini dimaksudkan agar adanya koordinasi, konsolidasi dan pengawasan untuk meningkatkan produktivitas pemerintahan daerah, sebagai dampak banyaknya dana yang disalurkan ke Provinsi, kabupaten, kota dan desa.
   b. DPD wajib melakukan pengawasan secara menyeluruh melalui rangkaian rapat kerja dengan Gubernur/Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan rapat kerja dengan Kementerian Lembaga atau perangkatnya yang terkait untuk melakukan koordinasi dan klarifikasi. Hasil pengawasan DPD tersebut disahkan dalam Rapat Paripurna DPD dan selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan Pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kelima, Memberikan rekomendasi kepada DPR dan Presiden dalam melakukan Revisi terhadap Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam menjamin kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945, dengan memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, diantaranya terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keenam, Membentuk Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah sebagai amanat dalam Pasal 22C ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan menyesuaikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014sertamengatur lebih lanjut, yaitu:

1. DPD tidak hanya keterpilihan juga harus sebagai keterwakilan;

   Selama ini anggota DPD tidak memiliki hubungan dengan pemerintahan daerah, seakan menjadi suatu entitas diluar dari pemerintahan. Padahal esensi DPD sebagai representasi wilayah Provinsi, seharusnya tidak menjauhkan anggota DPD yang berasal dari Daerah dengan pemerintah daerah, selaku pemegang otoritas di daerah. Melalui mekanisme pemilihan umum, selama ini terkesan menghilangkan esensi keterwakilan daerah menjadi individu anggota DPD yang terlepas dari entitas wilayah.

   Karenanya, perlu ada pengaturan mengenai syarat, menjadi anggota DPD:

   a. harus "berdomisili di daerah pemilihan minimal 10 tahun".
   b. Membuat surat pernyataan siap dalam mendukung kebijakan pemerintah daerah di pusat.

   Ketika sudah terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah, wajib:

d. mengikuti Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi
e. menandatangani berita acara Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi
f. Mengikuti Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional, dengan memperjuangkan perencanaan pembangunan daerah.
g. Penetapan calon anggota DPD oleh Pemerintah Daerah, yang hanya menetapkan pasca syarat calon anggota DPD terpenuhi.

2. DPD dilarang dari keanggotaan Partai Politik;
   Diperlukan pengaturan larangan calon anggota DPD yang sebagai anggota Partai Politik.
3. Keterlibatan DPD dalam transfer daerah;
   Pengaturan peran DPD dalam menentukan transfer dana ke daerah, dengan cara:
   a. Dewan Perwakilan Daerah perlu melakukan pemetaan/*mapping* kebutuhan masyarakat daerah melalui kegiatan-kegiatan serap aspirasi di daerah pemilihannya.
   b. Dewan Perwakilan Daerah melakukan pendampingan terhadap perencanaan pembangunan daerah khususnya mengenai dana transfer ke Daerah dan Dana Desa. Pendampingan DPD dimulai dengan melakukan penyelarasan, klarifikasi rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah terkait Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi. Pendampingan tersebut dilakukan melalui penandatanganan berita acara kesepakatan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi untuk kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Gubernur tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
   c. DPD Memperjuangkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Nasional untuk diselaraskan dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah. DPD berkewajiban mengawal dan memperjuangkan kepentingan daerah pada forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional agar dapat terakomodir dalam penyusunan Rencana Kerja Pembangunan khususnya mengenai alokasi Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

d. DPD harus dilibatkan secara aktif dalam pembicaraan tingkat I dan Tingkat II dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang terkait dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, khususnya tentang Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

Arend Lijhpart (editor), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York

Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999)

Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*), (Jakarta: UNSIKA, 1992), hlm. 46.

Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985).

C.F Strong, 1966, *Modern and Political Constitutions, An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Language Book Society and Sidwick & Jackson Limited, Londong

C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History ang Existing Forms,* (London: Sidwick & Jackson, 1963)

Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *Final Report "Mengkaji Kebijakan TentangAkses Dan Informasi Serta Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi: Belajar DariSingapura Dan Filipina Serta Rekomendasi Awal Untuk DPR"* Juni 2012

CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung

Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya

E. Baker, Reflection on Goverment dalam Sri Soemantri Martosoewirjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1981)

G. Theodore Mitau, *State and Local Government: Politics and Processes,* Charles Scribner's Sons-New York, 1966

Hanna F. Pitkin, 1967, *The Concept Of Representation,* California: University Of California Press

Hans Kelsen, 1949, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press

Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik,* Fokusmedia, Jakarta

I Gede Yusa, Bagus Hermanto, *et.al.*, 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang

Janpatar Simamora, 2009, "Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Fungsi Legislasi" Visi (2009) Vol. 17 No. (3)

Jimly Ashhsiddiqie, *Format Kelembagaan Negara danPergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FHUII Press, 2004), hlm. 52. Meskipun demikian, Jimly lebih sepakat bahwa Indonesia menganut sistem tiga kamar dengan MPR sebagai kamar ketiga

Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Jakarta: Sinar Grafika

Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2016. Hukum Acara Pengujian UU, Jakarta, Sinar Grafika

Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta

John Locke, 1988, Two Treatises of Government, Edited by Peter Laslett, Cambridge University Press, Student Edition

Josep M. Monteiro. 2014. Lembaga-lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945, Pustaka Yustisia, Yogyakarta

Konstitusi Amerika Serikat

M. Solly Lubis, 1975, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung

M. Solly Lubis, 2002,*Hukum Tata Negara*, CV Mandar Maju, h. 60

Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Lembaga Perwakilan, Cetakan Pertama,* Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Majelis Permusyaratan Rakyat, 2017, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapanbelas, Jakarta: Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Maswadi Rauf, dan kawan-kawan, 2009, Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, Pengantar Hukum Tata Negara, FH UI, Sinar Bakti, Jakarta

Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat; Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif, (2004-2009*), (Jakarta: MIPI, 2012).

Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogjakarta, Cet. Kesembilan

Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta

Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Citra Aditya Bakti, Bandung

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi – Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke-1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.23.

Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002), Buku III Lembaga Permusyawaratan dan ilan Jilid 2, h. 619-624.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Ke 2 Panitia Ad Hock III BP MPR RI* dalam Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011)

Soehino, 1993, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Pemerintahan Negara,* Liberty, Yogyakarta

Sri Soemantri Martosoewirjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1981)

Utrecht, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya,

Jurnal/Website:

Aan Eko Widiarto, 2015,"Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi",*Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 4, Desember

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2016, Kamus Besar Bahasa Indonesia, , pada laman https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sistem

Dusan Pavlovic, 1997, Rousseau's Theory Of Sovereignty, Thesis, Central European University, Budapest – Hungary, h.5, http://www.dusanpavlovic.in.rs/mypage/Resume_files/MA_Rousseau_Sovereignty%20copy.pdf

Enny Nurbaningsih, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/ 2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27 Nomor 1, Februari 2015

Glen O. Allen, Le Volonté de Tous and Le Volonté Général: A Distinction and Its Significance. http://www.jstor.org/stable/2379642

http://www.*Bundesrat*.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1

http://www.*Bundesrat*.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html

https://www.senate.gov/history/partydiv.htmhttp://www.*Bundesrat*.de/EN/homepage/homepage-node.html

Jorawati Simarmata, 2017,"Pengujian Undang-undang secara Formil oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009), *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 01, Maret

Mirja Fauzul Hamdi, 2018,"Rekonstruksi Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 01, April, DOI: 10.24815/kanun.v20i1.9767

Novianto M. Hantoro, 2013,"Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Jurnal Negara Hukum*, Volume 4, Nomor 2, November

Ryan Muthiara Wasti, 2017,"Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 47, Nomor 4, 439-538, doi: 10.21143/jhp.vol47.no 4..

Zahratul Idami, 2014,"Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah setelah Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume XVI, Nomor 63