

## **Kata Pengantar**

Dengan perlindungan, dan bimbingan Tuhan Yang Maha Esa, maka laporan akhir Tim Penelitian Hukum Tentang “Mekanisme Kerja Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” dapat diselesaikan dengan baik.

Undang-Undang dasar 1945 yang telah berlangsung sejak 18 Agustus 1945 dan diwarnai adanya UUD.RIS 1949, dan UUDS 1950, baru mulai tahun 1999, tahun 2000, dan tahun 2001, dan tahun 2002 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dirubah secara mendasar, yang secara eksplisit dan implisit tidak dirubah adalah eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Perubahan Undang-undang dasar 1945 tersebut, merupakan tindak lanjut dari political will yang sangat kuat dari rakyat Indonesia, untuk menuntut reformasi total di bidang politik, ekonomi, dan hukum.

Khusus pada pelaksanaan reformasi di bidang politik, dan hukum dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, telah dihapus Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sebaliknya untuk memperkuat demokrasi, supremasi hukum sekaligus mendukung otonomi daerah, dibentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi.

Eksistensi dan peranan DPD secara nyata telah diatur dalam pasal 22C, dan pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu juga telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. DPD seperti yang terdapat dalam UUD 1945, paling tidak mengingatkan sejarah ketatanegaraan Indonesia pada saat berlakunya UUD.RIS Tahun 1949.

Dengan UUD.RIS, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut bikameral, yaitu adanya DPR dan Senat. Berkenaan situasi politik dan keamanan nasional yang sangat gawat, dan bertentangan dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, maka UUD.RIS 1949 langsung dirubah menjadi Undang-Undang dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Dan UUD Sementara dinyatakan berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya UUD 1945, dan menganut Unikameral.

Sistem ketatanegaraan sesuai UUD 1945 setelah perubahan ke-empat yang menganut bikameral, ternyata dalam posisi DPD yang lemah. Peranan DPD sangat kecil, tidak sebanding dengan peranan DPR. Dalam segala hal, DPD dapat dikatakan sebagai pelengkap demokrasi serta pelaksanaan otonomi daerah. Pembatasan ini tidak hanya dalam pembuatan undang-undang tertentu, fungsi-fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang serba terbatas, juga dalam fungsinya sebagai anggota MPR untuk mengawasi Presiden dan/atau Wakil Presiden pada saat dilakukan impeachment.

Fenomena yang dilematik dalam sistem ketatanegaraan kita, yang menempatkan sistem ketatanegaraan bikameral yang lemah (soft), sudah barang tentu perlu dikembalikan sepenuhnya kepada political will seluruh rakyat Indonesia.

Penelitian hukum ini bertujuan untuk membina dan membangun hukum nasional, khususnya dalam aspek fungsionalisasi DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Walaupun tim telah berusaha maksimal dalam kegiatan ini, dengan adanya keterbatasan-keterbatasan, sudah barang tentu terdapat kekurangan dan kekeliruan. Untuk itu, saran, kritikan, dan sanggahan sangat diharapkan dan diterima dengan tangan terbuka.

Dalam kesempatan yang sangat baik ini, atas nama tim, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak baik instansi pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, fakultas hukum khususnya jurusan Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, serta para pakar yang berkompeten, atas bantuan informasi dan bahan-bahan dalam menyukseskan tim penelitian ini.

Jakarta, Desember 2006

Ketua Tim,

Suharyo, SH, MH

## Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iii
<b>BAB I</b> <b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan Hukum .....	7
C. Maksud dan Tujuan .....	7
D. Kerangka Teori .....	8
E. Kerangka Konsepsional .....	10
F. Metode Penelitian .....	14
G. Keanggotaan .....	16
<b>BAB II</b> <b>TINJAUAN UMUM TENTANG DEWAN PERWAKILAN</b> <b>DAERAH</b> .....	 <b>17</b>
A. Keanggotaan .....	17
B. Fungsi, Tugas dan Wewenang .....	19
C. Hak, Kewajiban dan Larangan .....	23
D. Pemberhentian Anggota DPD .....	24
E. Alat-alat Kelengkapan .....	25
<b>BAB III</b> <b>MEKANISME KERJA DPD</b> .....	<b>33</b>
A. Mekanisme Kerja DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan .....	33
B. Mekanisme Kerja Internal .....	35
C. Mekanisme Kerja Eksternal .....	41

	D. Peranan DPD Sebagai Anggota MPR Dalam Proses Impeachment Terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden .....	51
BAB IV	PROSES PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH .....	57
	A. Evolusi Konstruksi Perwakilan Rakyat .....	57
	B. Reparasi Struktural Dan Fungsional Lembaga Perwakilan .....	64
BAB V	PENUTUP .....	68
	A. Kesimpulan .....	68
	B. S a r a n .....	69

Daftar Pustaka

# **BABI**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Reformasi total yang digelar oleh rakyat Indonesia, pada tanggal 21 Mei 1998 mencapai keberhasilan, dan sukses besar. Dengan adanya pernyataan berhenti Presiden Soeharno, dan langsung digantikan oleh Wakil Presiden BJ. Habibie, maka dimulailah babak baru dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Babak baru yang dimaksud, tidak lain berkenaan dengan terjadinya, perubahan yang sangat mendasar di pelbagai aspek kehidupan, dari rezim yang otoriter menjadi demokratis, yang berkeadilan, menghormati dan menegakkan supermasi hukum, dan perlindungan Hak Azasi Manusia (HAM).

Dalam rezim yang otoriter, UUD 1945 sangat disakralkan, UUD 1945 walaupun dalam pasal dimungkinkan dapat dirubah oleh MPR, namun dalam kenyataannya sangat sulit untuk diubah. Bahkan untuk membentengi kesakralan UUD 1945, untuk melakukan perubahan harus melalui referendum. Dan referendum, dengan sistem politik yang otoriter, dan mayoritas mutlak rakyat Indonesia, ABRI, dan birokrasi dikuasai oleh kekuasaan pro pemerintah, maka referendum menjadi tidak ada artinya apabila dimungkinkan dilaksanakan.

Dinamika perjalanan bangsa dan negara Indonesia sejak awal keberhasilan reformasi total tanggal 21 Mei 1998 tersebut, langsung berlanjut. Pemerintahan transisional. Presiden BJ Habibie sebagai hasil dari Pemilu 1997, langsung mempersiapkan percepatan Pemilu 1999, yang diikuti 48 Partai Politik dan dilaksanakan sangat demokratis.

Pemilu 1999 dilaksanakan dalam rangka memilih anggota DPR . Para anggota DPR adalah sekaligus sebagai Anggota MPR. Khusus anggota TNI dan Polri tidak ikut dalam Pemilu, namun diangkat 34 orang sebagai anggota DPR.. Disamping itu anggota MPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan, yang penentuannya dilakukan secara terbuka, dan bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Sebagai keberhasilan dari MPR hasil pesta demokrasi Pemilu 1999, maka dimulailah proses pembangunan politik, hukum, ekonomi, yang demokratis. Dan UUD 1945 yang pernah disakralkan, dalam waktu yang sangat singkat, mulai mengalami perubahan-perubahan sampai perubahan setempat.

Dalam UUD 1945 pada perubahan ketiga, mulai ditampilkan keberadaan DPD. Hal itu ditegaskan dalam Bab VII A.

**a) Pasal 22 C**

- (1). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum.
- (2). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

**b) Pasal 22 D**

- (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 arah 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.

Sedang kedudukan dan peranan DPD dalam Majelis Musyawaratan Rakyat (MPR), justru diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan keempat, yaitu dalam Pasal-pasal :

- (1). Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (2). Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota negara.
- (3). Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Kedudukan, peran, tugas pokok, dan fungsi anggota DPD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 C, 22 D, dan pasal 2 UUD 1945 merupakan badan negara yang tidak bersifat mandiri dalam arti yang lain DPD merupakan (semacam) pelengkap dari DPR. Begitu pula dalam kedudukan dan peran MPR, juga melengkapi MPR karena jumlahnya sepertiga dari keseluruhan anggota MPR.

Dalam pembaharuan lebih lanjut tentang DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, sudah barang tentu juga perlu melihat struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti DPR, dan DPD, ataupun Majelis Tinggi, dan Majelis Rendah. Dalam sistem bikameral, ternyata pernah dilaksanakan pada konstitusi RIS pada tahun 1950, yaitu pada pasal 1 :

- (1). Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.
- (2). Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Menurut Aisyah Aminy (2204 : 85) selama masa kerjanya dari 15 Pebruari - 16 Agustus 1950, tidak banyak yang dikerjakan Senat. Dari tujuh Undang-undang yang ditetapkan pemerintah, hanya sebuah yang ditetapkan pemerintah atas persetujuan dari senat, yakni Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD sementara enam lainnya ditetapkan pemerintah hanya atas persetujuan DPR RIS.

Sangat singkatnya masa kerja senat yang sesungguhnya mempunyai kewenangan yang lebih besar jika dibandingkan DPD sekarang, berkenaan pada waktu itu Negara Republik Indonesia, baru merdeka, dan sedang melakukan konsolidasi total di berbagai bidang, khususnya bidang keamanan nasional, politik dalam negeri, dan luar negeri. Sedangkan tentang DPD sekarang, memang sungguh



unik, bahwa ditengah konsolidas demokrasi yang semakin mantab, perlindungan HAM, dan supremasi hukum, ternyata eksistensi DPD tugas dan perannya sangat terbatas.

Di beberapa negara yang juga menganut sistem bikameral, yang dapat disebut sebagai kamar Kedua (second chamber), tugas dan peranan second chamber, sangat tergantung dengan kuat atau lemah.

DPD sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan, sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 sejak perubahan ketiga, mempunyai dimensi-dimensi penting. Pada dasarnya, ada dua dimensi penting menyangkut keberadaan DPD, yakni segi internal kelembagaan atau secara umum disebut "susunan DPD", sebagai suatu komposisi yang mencakup komponen dan proses pembentukan komponen tersebut agar dapat tersusunnya suatu lembaga DPD, dan segi eksternal kelembagaan atau secara umum disebut "Kedudukan DPD" yang menunjuk tempat dan posisisi relatif DPD dalam struktur ketatanegaraan yang menurut hasil perubahan UUD 1945 terdiri atas MPR.DPR, Presiden/Wakil Presiden, BPK, MA, MK dan Komisi Yudisial. Dengan mengacu kepada perpaduan dimensi penting yang menandai keberadaan DPD dewasa ini.

#### 1. Keanggotaan.

- Jumlah dan pemilihan anggota.
- Peresmian keanggotaan.
- Masa jabatan dan pemberhentian antar waktu.
- Hak, kewajiban dan larangan bagi anggota.
- Etika anggota.

#### 2. Fungsi, tugas dan wewenang.

#### 3. Alat-alat kelengkapan.

- Pimpinan.
- Panitia Ad Hoc (PAH).
- Badan Kehormatan.

- Panitia Musyawarah (Panmus).
  - Panitia Perancang Undang-undang (PPUU).
  - Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT).
  - Panitia Kerja Sama Antar Lembaga Perwakilan (PKSALP).
4. Mekanisme Kerja Internal.
  5. Kaitan Sistematis dan Hubungan Kerja dengan lembaga Negara yang lain.
    - DPD dan DPR dengan MPR.
    - DPD dengan DPR.
    - DPD dengan BPK.
    - DPD dengan Presiden.
    - DPD dengan Mahkamah Konstitusi.
    - DPD dengan Mahkamah Agung.
  6. Hubungan dengan daerah (DPDRI 2005: 119-152).

Secara khusus, dalam tugas dan wewenang DPD atau sebagai mekanisme kerja internal, melalui mekanisme yang terbagi kedalam tiga tingkat secara berurutan. Tingkat pertama, adalah pembaharuan dalam Rapat Paripurna DPD terhadap berbagai usulan yang didahului oleh penjelasan pimpinan DPD atau oleh alat kelengkapan menyangkut satu usulan materi tertentu.

Tingkat kedua adalah pembahasan lanjut dalam alat kelengkapan yang ditugaskan rapat paripurna yang berisi penyampaian pendapat anggota rapat, penyusunan daftar inventaris masalah (DIM), pembahasan materi berdasarkan DIM tersebut, dan penyusunan materi rancangan keputusan sebagai bahan untuk dilaporkan dan diputuskan dalam sidang paripurna DPD. Dan ketiga adalah pengambilan keputusan oleh sidang paripurna DPD yang didahului oleh laporan alat kelengkapan DPD mengenai hasil pembicaraan ditingkat kedua (DPD RI 2005: 136).

Ditengah dinamika dan konsolidasi demokrasi yang semakin marak di Indonesia, serta pelaksanaan sistem ketatanegaraan antar lembaga negara yang

semakin dinamis, sampai sejauh ini tugas, wewenang, dan fungsi DPD belum sepenuhnya diketahui secara meluas oleh warga masyarakat. Disamping itu, dari aspek kemanfaatannya, juga belum sepenuhnya dibicarakan. Dan mekanisme kerja DPD dalam sistem ketatanegaraan, yang sudah ditegaskan dalam UUD 1945, masih belum dibudayakan (disosialisasikan) kepada masyarakat. Adanya Peraturan Tata Tertib DPD masih harus dimasyarakatkan pula.

## **B. Permasalahan Hukum.**

Dari latar belakang tentang DPD yang diuraikan diatas, dapat ditemukan permasalahan hukum, yaitu :

1. Bagaimana mekanisme kerja DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia setelah adanya perubahan keempat dalam UUD 1945.
2. Bagaimana mekanisme kerja DPD khususnya dalam memproses pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu bersama-sama DPR dan Pemerintah.
3. Bagaimana kedudukan dan peranan DPD sebagai Anggota MPR dalam proses impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.

## **C. Maksud dan Tujuan**

Maksud dari penelitian hukum tentang Mekanisme Kerja DPD adalah untuk mengetahui dan mengumpulkan data-data serta pendapat secara meluas dan mendalam tentang mekanisme kerja DPD, termasuk tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu, serta kedudukan DPD bersama-sama DPR sebagai anggota MPR. Data tersebut berasal dari anggota DPD, pakar hukum tatanegara, dan pakar politik lainnya.

Pengumpulan data tersebut juga dimaksudkan untuk menemukan kemungkinan adanya kendala-kendala, serta solusi dalam mewujudkan mekanisme kerja DPD sesuai dengan pengamalan demokrasi, dan supremasi hukum.

Sedangkan tujuan dari penelitian ini beranjak dari penemuan-penemuan data-data, sekaligus kendala-kendala dalam mekanisme kerja DPR, diharapkan dapat bermanfaat dalam pembangunan hukum nasional.

#### **D. Kerangka Teori**

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, dilaksanakan dengan sistem perwakilan, yang prosedur, proses dan pemilihannya melalui mekanisme yang demokratis. Lembaga perwakilan rakyat, atau lembaga legislatif juga sering disebut sebagai parlemen. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, dikenal hanya ada satu kamar dalam parlemen (Unikameral). Dalam UUD RIS 1949, terdapat dua kamar dalam parlemen (Bikameral), yaitu DPR, dan Senat.

##### **1. Sistem Unikameral**

Menurut Reni Dwi Purnomowati yang mengutip dari dua sumber yang berbeda (2005 : 11) (Dalam struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Akan tetapi, justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang ini menganut sistem ini. Di negara-negara Asia, sistem unikameral juga dianut di Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syria dan Kuwait.

##### **2. Sistem Bikameral**

Struktur organisasi perlemen dua kamar, dikenal dengan sistem bicameral. Sesuai UUD 1945 setelah perubahan ketiga, selain terdapat DPR juga mulai ditampilkan DPD.

Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Dewan Perwakilan Daerah juga dipilih melalui Pemilihan Umum. Menurut Jimly Assiddiqe (2004 : 52 ). Kedua kamar dewan Perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat, Perubahan ketiga UUD 1945 justru mengadopsikan gagasan parlem "becameral yang bersifat "soft".

Menurut CF Strong (2004 : 305) memberikan kesimpulan tentang bikameral atau kamar kedua.

**Pertama;** hanya sedikit negara yang merasa puas dengan lembaga legislatif unikameral.

**Kedua,** semakin banyak pemilihan kamar kedua dilaksanakan diluar kontrol rakyat, maka semakin besar kecenderungannya kamar kedua itu terpisah dari realitas politik sehingga kehilangan kemampuan untuk bertahan.

**Ketiga,** ketika kamar kedua ini menjadi masalah, timbul suatu keadaan bahwa bukan berarti kamar kedua itu tidak lagi bermanfaat, tetapi kamar kedua itu dapat dihidupkan kembali melalui reformasi.

**Keempat,** kamar kedua dengan kekuasaan yang nyata sangat penting bagi keberhasilan sistem federal, walaupun menurut beberapa perkembangan yang terlihat belakangan ini, pernyataan ini khususnya yang berkaitan dengan federalisme Australia hanya dapat diwujudkan dengan syarat-syarat tertentu.

## **E. Kerangka Konseptual.**

### **1. Mekanisme Kerja DPD.**

Mekanisme kerja DPD, menyangkut mekanisme kerja internal DPD, dalam pembuatan keputusan melalui proses persidangan, dan rapat. Disamping itu juga hubungan kerja dengan lembaga negara lain dengan DPR, dengan MPR, dengan BPK, dengan Presiden, dengan Mahkamah Konstitusi, dengan Mahkamah Agung, dan dengan Daerah.

Untuk menyukseskan pelaksanaan tugas DPD, telah dikeluarkan susunan dalam satu naskah keputusan DPD Nomor 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPD RI sebagaimana diubah dengan Keputusan DPD Nomor 4/DPD/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Dan keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1/DPD/2005 tentang Kode Etik yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 23 Maret 2005.

### **2. Sistem Ketatanegaraan RI.**

Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, eksistensi DPD diatur dan ditegaskan dalam pasal 2 ayat (1), pasal 22 c, dan 22 d UUD 1945 setelah perubahan ketiga dan keempat. Disamping itu, juga telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Khusus tentang pengaturan lebih lanjut DPD, ditegaskan dalam 20 Pasal yaitu pasal, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 dan 51 diantaranya dalam :

Pasal 40.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Pasal 41.

DPD mempunyai fungsi :

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislatif tertentu.
- b. Pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang tertentu.

Pasal 42

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR 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.
- (2) DPD mengusulkan rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- (3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Pasal 43

- (1) DPD 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
- (2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat 1 sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.

- (3) Pembicaraan Tingkat 1 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.
- (4) Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk membahas lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

#### **Pasal 44**

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahas bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

#### **Pasal 45**

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

#### **Pasal 46**

- (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



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

- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
- (3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

#### **Pasal 47**

DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

#### **Pasal 48**

DPR mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ayat (1).

#### **Pasal 49**

Anggota DPD mempunyai hak:

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

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan.**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menurut (Ronny Hanityo Soemitro(1982:9 - 10) yaitu yuridis normatif, historis, serta menemukan hukum in concreto.

### **2. Bahan Penelitian**

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Menurut Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji: 2003: 13), mencakup :

- a. Bahan hukum primer.
- b. Bahan hukum sekunder, dan
- c. Bahan hukum tersier.

### **1. Pengumpulan data**

Menurut Soetandyo Wignyosubroto (2002:15) yang mengutip stranss dan Cobin pada pokoknya ada tiga komponen utama dalam setiap penelitian kualitatif, komponen pertama adalah data, yang kedua adalah prosedur-prosedur analisis dan interpretatifnya, dan yang ketiga adalah laporannya yang verbal.

Yang digunakan dalam penelitian ini menyangkut tentang data, analisis serta interpretasi tentang DPD serta sistem bikameral.

### **2. Analisa Data**

Data sekunder yang diperoleh akan dianalisis dengan cara:

- a. Data yang diperoleh dari bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan, disusun secara sistematis untuk diserasikan dengan eksistensi DPD dalam sistem ketatanegaraan RI.

- b. Sebagai pendukung data sekunder, diperlukan data primer, berupa wawancara dan kuesioner dari pakar hukum tata negara, dan pakar politik, serta anggota DPD.

### **3. Lokasi Penelitian**

#### **a. Lokasi**

Penelitian ini mengambil lokasi di Jakarta, Surabaya, Denpasar, serta Semarang. Pemilihan lokasi tersebut berkenaan bahwa Jakarta adalah pusat dari kedudukan DPD, serta adanya jurusan Hukum tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Disamping juga, banyak pakar-pakar ilmu politik yang juga mengetahui banyak tentang DPD sebagai bagian dari sistem bikameral. Sedangkan lokasi di Denpasar, Surabaya, dan Semarang dengan tujuan bahwa di 3 (tiga) kota tersebut dapat dihimpun pemikiran dari para pemerhati DPD daerah, disamping juga mencari masukan dari anggota DPD yang berasal dari daerah tersebut.

#### **b. Responden**

Responden dalam penelitian ini dengan teknis non responden sampling, yang terdiri dari responden perorangan. Dari responden perorangan dikumpulkan data mengenai:

- a) Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia;
- b) Kemungkinan-kemungkinan perkuatan peranan DPD.

## **G. Keanggotaan**

Ketua	:	Suharyo, SH. MH
Sekretaris	:	Drs. Danu Winata
Anggota	:	1. Hendra Nurtjahyo, SH.MH 2. Slamet Prayitno, SH 3. Lamtiur Tampubolon, SH 4. Heri Setiawan, SH. MH 5. Sri Sedjati, SH. MH 6. Rosmi Darmi, SH. MH
Asisten	:	1. Tyas Dia Anggraeni, SH 2. Karno Wiryoredjo
Pengetik	:	1. Erna Tuti Atin 2. Eddy Wikarta

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

#### **A. Keanggotaan**

Dalam pasal 22C dan Pasal 22E (khusus mengenai Pemilihan Umum) Perubahan ketiga UUD 1945 secara umum ditetapkan bahwa anggota DPD dipilih dari masing-masing provinsi melalui pemilihan umum, dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi, dan jumlah keseluruhan anggota dari semua provinsi itu tidak lebih dari sepertiga jumlah keseluruhan anggota DPR. Memperjelas ketentuan jumlah anggota, Pasal 33 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 menetapkan bahwa jumlah anggota DPD dari setiap provinsi sebanyak 4 orang dan dalam ayat (2) kembali ditegaskan jumlah keseluruhan anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Sementara mengenai pemilihan, pasal 32 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan pasal 4 ayat (1) kembali menegaskan bahwa jenis pemilihan dimaksud adalah pemilihan umum. Pengaturan yang lebih kompresensif tentang hal ini terwadahi dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 (dan secara teknis-prosedural dirinci dalam berbagai surat keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu)).

Beberapa hal inti yang bisa dikutip secara singkat antara lain : peserta pemilihan perseorangan (pasal 5 ayat (1)), Penggunaan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 6 ayat (1)), syarat dukungan pemilih untuk menjadi calon anggota/peserta Pemilu (pasal 11), provinsi sebagai daerah pemilihan (Pasal 51), dan jumlah anggota setiap provinsi empat orang (Pasal 52), persyaratan calon secara umum (Pasal 60), maupun khusus DPD (Pasal 63), tata cara percalonan (Pasal 66 dan pasal 68), aturan kampanye (Pasal 71-80), penetapan calon anggota DPD (Pasal 109), dan seterusnya.

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 menetapkan, berdasarkan laporan nama-nama KPU kepada Presiden, peresmian keanggotaan DPD dengan Keputusan Presiden yang dilakukan sekaligus dengan peresmian keanggotaan MPR. Dalam rangkaian berikutnya, sebelum memangku jabatannya, anggota DPD mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD; terkecuali bagi anggota yang berhalangan, pengucapan sumpah/janji tersebut dipandu oleh pimpinan DPD (Pasal 35 dan pasal 36 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 7 Tatib DPD).

Pada dasarnya, masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji (Pasal 34 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 8 Tatib DPD). Namun, Pasal 22D ayat (4) Perubahan UUD 1945 memungkinkan pula pemberhentian antar waktu, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. Sebagaimana dijabarkan, pemberhentian itu berupa berhenti karena meninggal dunia atau mengundurkan diri atau diberhentikan karena tidak dapat melaksanakan tugas/berhalangan tetap, tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota, dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPD atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPD, melanggar ketentuan rangkap jabatan, dan dinyatakan bersalah menurut putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana minimal 5 tahun (Pasal 88 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 9 ayat (1) dan (2) Tatib DPD). Pemberhentian antar waktu itu melalui prosedur tertentu dan diikuti penggantian antar waktu yang pengaturannya secara rinci diatur dalam Pasal 88 ayat (3) dan (4) dan Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 9 ayat (3), (4) dan Pasal (5), Pasal 10 dan Pasal 11 Tatib DPD.

## **B. Fungsi, Tugas dan Wewenang**

Pasal 22D ayat (1), (2) dan ayat (3) Perubahan UUD 1945 merangkum sekaligus fungsi, tugas dan wewenang DPD dalam wujud rumusan umum. Berdasarkan kepada pokok tersebut, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Tatib DPD mengkategorisasi dan menjabarkan lebih lanjut isi masing-masing kategori, yang diberi nama : fungsi, tugas, dan wewenang. Pasal 41 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 5 Tatib DPD secara sama merumuskan fungsi DPD, yakni : (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; dan (b) pengawasan atas undang-undang tertentu.

Legislasi dalam rumusan fungsi pertama adalah : dalam hal pengajuan usul dan ikut membahas adalah berkenaan dengan 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; dan dalam hal pemberian pertimbangan adalah berkenaan rancangan undang-undang yang menyangkut anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sementara Undang-undang tertentu dalam rumusan fungsi kedua adalah pengawasan atas pelaksanaan 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, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Sebagai kelanjutan dari fungsi-fungsi tersebut, tugas dan wewenang DPD secara umum adalah :

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

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, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah;
- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- 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, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti; dan
- f. Menerima hasil penerimaan keuangannegara dari Badan pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Secara garis besar, pengembangan dari garis fungsi, tugas, dan wewenang diatas, dapat digambarkan secara ringkas dalam bagan keterkaitan ketiganya seperti terlihat berikut ini :

<b>Fungsi</b>	<b>Tugas dan Wewenang</b>	<b>Bidang Terkait</b>
---------------	---------------------------	-----------------------



<p><b>Perundang-undangan (legislasi)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat mengajukan RUU kepada DPR;</li> <li>• Ikut membahas RUU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otonomi daerah</li> <li>• Hubungan pusat dan daerah</li> <li>• Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah</li> <li>• Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya</li> <li>• Perimbangan keuangan pusat dan daerah</li> </ul>
<p><b>Pertimbangan (Konsultasi)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal RUU tertentu</li> <li>• Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal pemilihan BPK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RUU APBN</li> <li>• RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama</li> <li>• Pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan</li> </ul>

<p><b>Pengawasan (Kontrol)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti</li> <li>• Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otonomi daerah</li> <li>• Hubungan pusat dan daerah</li> <li>• Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah</li> <li>• Pengelolaan sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya</li> <li>• Perimbangan keuangan pusat dan daerah</li> <li>• Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)</li> <li>• Pajak</li> <li>• Pendidikan</li> <li>• Agama</li> </ul>
----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Anggaran (Budgeting)</b>	<p>Sebagai fungsi khusus yang merangkum ketiga fungsi di atas terkait masalah keuangan dan anggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat mengajukan RUU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah (legislasi)</li> <li>• Memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN (konsultasi)</li> <li>• Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN (kontrol)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perimbangan keuangan pusat dan daerah</li> <li>• RUU APBN</li> <li>• Pelaksanaan APBN</li> </ul>
---------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### C. Hak, Kewajiban Dan Larangan

Selain DPD sebagai lembaga, anggota DPD juga memiliki seperangkat hak, kewajiban dan larangan terkait status keanggotaannya. Hak anggota yang dimaksud adalah : menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, keuangan dan administratif (pasal 49 jo pasal 101 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 14 Tatib DPD). Adapun kewajibannya adalah : mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan NKRI, memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, menyerap, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah, mendahulukan

kepentingan negara, memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pilihannya, menaati Kode Etik dan Tata Tertib DPD, menjaga etika dan norma adat yang diwakilinya (Pasal 50 Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 dan Pasal 51 Tata Tertib DPD). Sementara larangan bagi anggota DPD adalah merangkap jabatan tertentu, menjadi pejabat struktural di lembaga tertentu, melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (Pasal 104 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003).

Selain menaati tata tertib lembaga sebagaimana yang banyak dikutip diatas, para anggota DPD wajib menjaga etika terkait status keanggotaannya. Mengacu mandat Pasal 105 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 mengenai kewajiban membuat Kode Etik DPD, saat ini memiliki sebuah Kode Etik sebagai jaminan penjagaan martabat, kehormatan dan citra DPD.

Kode Etik DPD, yang lebih menyangkut pribadi (anggota) DPD ini, mengatur soal kepribadian, etika dan tanggung jawab seorang anggota, juga menyangkut etika dalam menjalankan tugas, disertai dengan sanksi teguran, pemberhentian dari jabatan pimpinan, atau pemberhentian sebagai anggota DPD. Untuk lebih mengukuhkan lagi penjagaan etika ini, dalam Rapat Paripurna DPD tanggal 23 Maret 2005 lalu, disahkan Keputusan DPD-RI Nomor : DPD/2005 tentang Pedoman Pengawasan DPD terhadap Pelaksanaan Undang-undang tertentu dimana dalam Bab VI diatur secara khusus mengenai Norma Pengawasan yang tidak lain berisi panduan etis bagi lembaga/anggota DPD dalam kerja pengawasannya atas undang-undang

#### **D. Pemberhentian Anggota DPD**

Berkenaan dengan penegasan dalam UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, maka pemberhentian anggota DPD dimungkinkan terjadi. Pelanggaran Kode Etik DPD yang terdiri dari

20 pasal mekanisme pelanggaran kode etik, serta 1 pasal adanya rehabilitasi dalam hal anggota DPD tidak terbukti melanggar kode etik, menunjukkan mekanisme yang demokratis.

Disamping itu dalam hal anggota DPD tertangkap tangan melakukan kejahatan, dan/atau perbuatan tercela, mereka juga dapat diberhentikan sementara dari jabatannya. Dan juga bagi anggota DPD yang melakukan kejahatan, dan sudah ditetapkan menjadi terdakwa, sambil menunggu keputusan hukum yang tetap dari hakim, yang bersangkutan juga dapat diberhentikan sementara.

Sebagai perlindungan dan pengamalan hak asasi manusia (HAM), bagi anggota DPD karena masalah kesalahan dan/atau ada alasan-alasan tertentu dapat mengajukan berhenti dari masa jabatannya.

#### **E. Alat-alat Kelengkapan**

Organisasi pelaksanaan berbagai tugas, fungsi dan kewenangan DPD di atas (seperti juga terdapat dalam MPR, DPR, DPRD ataupun lembaga-lembaga negara lainnya) dibagi ke dalam berbagai lingkungan jabatan atau unit kerja yang disebut dengan “alat-alat kelengkapan DPD”. Pasal 98 ayat (3) Undang-undang 22 Tahun 2003 menetapkan alat-alat kelengkapan dimaksud terdiri atas :

- a. Pimpinan
- b. Panitia Ad Hoc
- c. Badan Kehormatan
- d. Panitia-panitia lain yang diperlukan

Sebagaimana mandat delegatif dalam ayat ayat (5) bahwa pembentukan, susunan, tugas dan wewenang dari alat-alat kelengkapan tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD, maka dalam Pasal 16-63 Tatib DPD diatur selain deskripsi susunan, tugas dan kewenangan, juga penjabaran alat-alat kelengkapan

sesuai dengan bunyi ketantuan dalam huruf D mengenai panitia-panitia lain yang diperlukan, yaitu Panitia Musyawarah, Panitia Perancang Undang-undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, dan panitia Kerja Sama Antar Lembaga Perwakilan.

### **1. Pimpinan**

Sebagai satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, pimpinan DPD terdiri atas seorang ketua dan maksimal dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dalam Sidang Paripurna DPD, yang mencerminkan keterwakilan wilayah NKRI. Sebagaimana pimpinan parlemen pada umumnya, pimpinan DPD berperan sebagai juru bicara dan koordinator bagi anggota-anggota DPD lainnya yang kedudukannya sejajar dengan pimpinan. Pimpinan DPD memiliki fungsi pokok mewakili DPD secara simbolis dalam berbagai pertemuan dengan lembaga eksekutif, lembaga-lembaga tinggi negara, dan lembaga internasional, serta memimpin jalannya sidang-sidang DPD. Tugas dan wewenang Pimpinan DPD dibedakan menjadi tugas dan wewenang dalam lingkunagn internal pimpinan (seperti menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antar ketua dan para wakil ketua); tugas dan wewenang dalam lingkungan internal DPD (seperti memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan, melaksanakan keputusan DPD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pimpinan dalam Sidang Paripurna DPD); dan tugas dan wewenang dalam lingkungan eksternal DPD (seperti menjadi juru bicara DPD, melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPD, mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPD, mewakili DPD dan/atau alat kelengkapan DPD di pengadilan, dan mengeluarkan pernyataan politik atas nama DPD dan jabatannya sebagaimana ditugaskan oleh DPD).

## **2. Panitia Ad Hoc (PAH)**

Seperti halnya komisi dalam susunan organisasi DPR, Panitia Ad Hoc (PAH) merupakan alat kelengkapan yang berperan sebagai tempat pelaksanaan utama berbagai tugas, fungsi dan wewenang DPD. Setiap anggota DPD, kecuali pimpinan, harus menjadi anggota dari salah satu Panitia-Panitia Ad Hoc yang ada, dengan memperhatikan keterwakilan yang merata dari setiap provinsi. Berdasarkan permusyawaratan anggota dari setiap provinsi bersangkutan, masa keanggotaan PAH ditetapkan oleh Sidang Paripurna DPD pada permulaan masa keanggotaan dan pada setiap permulaan Tahun Sidang, kecuali pada permulaan Tahun Sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. Sesuai ruang lingkup tugas DPD, dalam PAH dibentuk empat kepanitiaan, yakni PAH I, II, III dan IV. PAH I mempunyai ruang lingkup tugas menyangkut masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; PAH II dengan ruang lingkup tugas menyangkut masalah pengelolaan sumber daya pajak alam, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan pajak; PAH III dengan ruang lingkup tugas menyangkut masalah pendidikan dan agama; dan PAH IV dengan ruang lingkup tugas menyangkut masalah rancangan APBN, hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK, dan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. Terkait dengan ruang lingkup tugas tersebut, dalam operasionalisasinya, memiliki empat bidang tugas pokok, yakni :

- 1) Bidang pengajuan sejumlah RUU yang terkait kewenangannya;
- 2) Bidang pembahasan atas sejumlah RUU yang berasal dari DPR dan/atau pemerintah yang terkait kewenangannya;

- 3) Bidang pertimbangan yang meliputi pertimbangan atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, dan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- 4) Bidang pengawasan yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu sesuai domain kewenangannya maupun pengawasan yang terkait dengan pembahasan hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.

### **3. Badan kehormatan**

Dengan mencerminkan keterwakilan setiap provinsi yang adad, Badan Kehormatan dibentuk oleh DPD dengan anggota sebanyak-banyaknya 32 orang. Keanggotaan ditetapkan oleh Sidang Paripurna DPD pada masa permulaan keanggotaan dan setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. Dalam kerangka itu, penggantian dan pengisian anggota dilakukan sesuai hasil permusyawaratan anggota dari provinsi yang bersangkutan dan diusulkan kepada pimpinan DPD. Badan ini dipimpin secara kolektif oleh seorang ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih oleh Pimpinan DPD. Ruang lingkup tugas Badan kehormatan terkait dengan maksud pembentukannya untuk menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPD dengan cara melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan Pimpinan DPD, masyarakat umum, atau masyarakat pemilih terhadap anggota DPD yang diduga : (1) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan/ berhalangan tetap sebagai anggota; (2) tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pemilu; (3) dinyatakan melanggar sumpah/janji kode etik DPD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; dan (4)



melanggar peraturan ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Setelah melewati proses penyidikan dan verifikasi, Badan Kehormatan mengambil keputusan menyangkut status hasil, memutuskan jenis sanksi (berupa teguran tertulis, pemberhentian dari jabatan pimpinan DPD atau pimpinan alat kelengkapan DPD, atau pemberhentian sebagai anggota) dan menyampaikan kepada Sidang Paripurna DPD untuk ditetapkan.

Dalam rangka menjalankan tugas terkait proses penyelidikan dan verifikasi tersebut, Badan Kehormatan mempunyai wewenang untuk (1) memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan; (2) memanggil pelapor, saksi, dan atau pihak-pihak yang terkait untuk diminta keterangan, dokumen atau bukti lain.

#### **4. Panitia Musyawarah (Panmus)**

Komposisi dan proses penetapan anggota Panitia Musyawarah serupa dengan pola dalam Badan Kehormatan. Demikian pula menyangkut komposisi dan proses pemilihan Pimpinannya. Sebagai tempat di mana banyak keputusan penting mengenai DPD dibuat, seperti terlihat dalam ruang lingkup tugasnya yakni (a) menetapkan acara DPD untuk satu Tahun Sidang, satu Masa Sidang, atau sebagian dari suatu Masa Sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi hak Sidang Paripurna untuk mengubahnya; (b) memberikan pendapat kepada Pimpinan DPD dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPD; (c) meminta dan/ atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPD yang lain untuk memberikan

penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut; (d) menentukan penanganan terhadap pelaksanaan tugas DPD oleh alat kelengkapan DPD; (e) melaksanakan hal-hal yang oleh Sidang Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah. Dalam kasus tertentu, peran penting badan ini juga terlihat pada ketentuan bahwa apabila dalam masa anggota melakukan kegiatan ke daerah ada masalah terkait tugas dan wewenang DPD yang dianggap mendasar dan perlu segera diputuskan, Pimpinan DPD secepatnya memanggil Panitia Musyawarah untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan perwakilan anggota setiap provinsi.

**5. Panitia perancang Undang-Undang (PPUU)**

Komposisi dan proses penetapan anggota, maupun komposisi dan proses pemilihan pimpinannya, serupa dengan yang pola dalam badan Kehormatan dan Panitia Musyawarah di atas. Sesuai yang ditunjuk dalam namanya, alat kelengkapan ini memiliki otoritas di bidang perancangan Undang-Undang terkait domain kewenangan DPD, yakni : (a) merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul pembentukan RUU dan usul RUU untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap Tahun Anggaran; (b) membahas Usul Pembentukan RUU dan Usul RUU berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; (c) melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul RUU; (d) membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Perancang Undang-Undang pada masa keanggotaan berikutnya; dan (e) melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan tata Tertib dan Kode Etik anggota DPD.

**6. Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT)**

Komposisi dan proses penetapan anggota, maupun komposisi dan proses pemilihan pimpinannya, serupa dengan pola dalam Badan Kehormatan, Panitia Musyawarah dan Panitia Perancang Undang-Undang di atas. Sebagai alat kelengkapan yang lebih banyak mengurus keperluan internal DPD, sebagaimana terlihat dalam ruang lingkup tugasnya yakni: membantu Pimpinan DPD dalam kebijaksanaan kerumahtanggan DPD; membantu Pimpinan DPD dalam merencanakan dan menyusun kebijaksanaan Anggaran DPD, dan melaksanakan hal-hal lain yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPD yang ditugaskan oleh Pimpinan DPD berdasarkan hasil Rapat Panitia Musyawarah.

**7. Panitia Kerja sama Antar – Lembaga Perwakilan (PKSALP)**

Komposisi dan proses penetapan anggota, maupun komposisi dan proses pemilihan pimpinannya, serupa dengan pola dalam Badan Kehormatan, Panitia Musyawarah, Panitia perancang Undang-undang dan Panitia Urusan Rumah Tangga diatas. Alat kelengkapan yang memiliki ragam tugas eksternal ini berfungsi mengadakan hubungan dengan lembaga sejenis yang terdapat di luar negeri, sebagaimana terlihat dalam ruang lingkup tugasnya yakni : (a) membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPD dengan lembaga negara sejenis, baik secara bilateral maupun multilateral atas penugasan atau persetujuan Pimpinan DPD; (b) mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi lembaga negara sejenis yang menjadi tamu DPD; (c) mengadakan evaluasi dan menindaklanjuti hasil pelaksanaan tugas Panitia Kerja Sama Antar-Lembaga Perwakilan; (d) memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPD tentang kerjasama antara DPD dengan lembaga negara sejenis, baik secara bilateral maupun multilateral. Untuk menjalankan tugas-tugas

tersebut, PKSALP berwenang mengadakan hubungan dengan pihak lain seperti organisasi internasional, berkonsultasi dengan pihak yang dipandang perlu/terkait ruang lingkup tugasnya, dan melakukan kunjungan delegasi yang hasilnya disampaikan ke alat-alat kelengkapan lain dan dilaporkan dalam Sidang Paripurna DPD.

## **BAB III**

### **MEKANISME KERJA DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

#### **A. Mekanisme Kerja DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan**

Eksistensi dan mekanisme kerja Dewan Perwakilan Daerah, ditegaskan dalam Undang-Undang dasar 1945 yaitu pada :

##### **Pasal 22C :**

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

##### **Pasal 22D :**

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, imbangen 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) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, imbangen pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta pembentukan perimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang

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

- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, imbalanced 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

**Pasal 22 E :**

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Sedangkan pengaturan lebih lanjut tentang DPD diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Disamping itu juga diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Menurut Jimly Assiddiqie (2006:140) “Dalam Ketentuan UUD 1945 desasa ini, jelas terlihat bahwa DPD jelaslah tidak mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR dibidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai co-legislator, daripada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga

kedudukannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil daerah (regional representatives).

## **B. Mekanisme Kerja Internal**

### **B.1. Organisasi DPD**

Sebagai konsekuensi logis keberadaan DPD yang ditegaskan dalam pasal 22C, 22D, dan 22E UUD 1945, serta Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003, maka berkenaan dengan telah terpilihnya anggota DPD, maka organisasi DPD telah dinyatakan dalam Susunan Dalam Satu Naskah Keputusan DPD Nomor : 2/DPD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPDRI sebagaimana diubah dengan keputusan DPD Nomor : 4/DPD/2004 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib DPDRI.

#### **Pasal 2 :**

DPD melakukan tugasnya berlandaskan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.

#### **Pasal 3:**

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

#### **Pasal 4 :**

(1) DPD terdiri dari atas wakil-wakil daerah propinsi yang dipilih melalui pemilihan umum;

- (2) DPD mempunyai alat kelengkapan yang meliputi Pimpinan DPD, Panitia ad hoc, Badan Kehormatan, Panitia Musyawarah, Panitia Perancang Undang-undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, dan Panitia Kerjasama Anytar Lembaga Perwakilan.
- (3) DPD mempunyai sebuah Sekretaris Jenderal.

## **B.2. Tata Tertib DPD**

- 1) Pasal 50 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Anggota DPD mempunyai kewajiban :

- a. Mengamalkan pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia;
- e. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah;
- g. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- h. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pilihannya;
- i. Menaati kode etik dan peraturan tata sosial DPD;
- j. Menjaga etika dan norma adat daerah yang diwakilinya.



2) Kode Etik DPD

**Pasal 2 :**

Kode etik DPDRI bertujuan menjaga martabat, kehormatan dan citra DPD RI.

**Pasal 3 :**

Kode etik DPD RI berasaskan pada :

1. Pancasila;
2. Keteladanan

**Pasal 4 :**

Anggota berkepribadian sebagai insan yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi demokrasi, hukum dan moral, serta menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

**Pasal 5 :**

Setiap anggota memenuhi etika sebagai berikut:

1. Menaati sumpah/janji sebagai Anggota;
2. Menabdi kepada bangsa dan negara sesuai denghan nilai-nilai Pancasila;
3. Menunaikan tugas dan kewajiban dengan penuh rasa tanggung jawab;
4. Menjunjung tinggi nilai kesopanan dan kesusilaan;
5. Mampu mengendalikan emosi dalam setiap ucapan, sikap dan perilaku.

## **Pasal 6**

Anggota bertanggung jawab memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerahnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **Pasal 7**

- (1) Pernyataan yang disampaikan dalam rapat, konsultasi, atau pertemuan dan penyampaian hasil rapat, konsultasi, atau pertemuan adalah pernyataan dalam kepastian sebagai anggota.
- (2) Pernyataan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap sebagai pernyataan pribadi.
- (3) Anggota yang tidak menghadiri suatu rapat, konsultasi, atau pertemuan tidak dibenarkan menyampaikan hasil rapat, konsultasi, atau pertemuan tersebut, dengan mengatasnamakan forum tersebut kepada publik.

## **Pasal 8**

- (1) Anggota harus mengadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajiban.
- (2) Ketidakhadiran anggota secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat sejenis tanpa memberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Rapat, merupakan suatu pelanggaran kode etik.
- (3) Pemberitahuan secara tertulis mengenai ketidakhadiran Anggota harus telah diterima oleh Pimpinan sebelum rapat dimulai.

- (4) Pemberitahuan ketidakhadiran anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam rapat yang menjadi kewajibannya harus menyertakan alasan ketidakhadiran yang bila perlu dengan melampirkan bukti.

**Pasal 9 :**

- (1) Anggota melakukan kegiatan di daerah sesuai jadwal.
- (2) Anggota melakukan kunjungan kerja pada masa sidang atas persetujuan Pimpinan DPD RI.
- (3) Anggota yang tidak melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tanpa alasan tertulis yang dapat dibenarkan dianggap melanggar kode etik.

**Pasal 10**

- (1) Anggota melakukan perjalanan dinas di dalam atau diluar negeri dengan biaya negara.
- (2) Anggota tidak diperkenankan menggunakan fasilitas perjalanan dinas untuk kepentingan di luar tugas DPD RI.
- (3) Perjalanan dinas atas biaya pengundang, baik dari dalam maupun luar negeri, harus sepengetahuan Pimpinan DPD RI.

**Pasal 11**

Anggota melaporkan kekayaannya secara jujur dan benar sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

**Pasal 12**

Anggota tidak meminta dan/atau menerima imbalan atau hadiah dari pihak lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 13**

- (1) Anggota menghindarkan diri dari setiap konflik kepentingan dan penggunaan jabatan dalam hubungan dengan fungsi dan tugas selaku anggota DPD RI.
- (2) Anggota Tidak diperkenankan rangkap jabatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Tata Tertib DPD RI.

**Pasal 14**

Anggota berpakaian sesuai dengan nilai kesopanan dan kepantasan.

**Pasal 15**

Lencana dan tanda pengenal anggota lainnya dipakai selama menjalankan tugas.

**Pasal 16**

Penggunaan lambang DPD RI sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPD RI.

**Pasal 17**

Anggota menjaga rahasia kelembagaan yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang bersifat tertutup sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyakan terbuka untuk umum.

Pasal 18 Anggota bersikap profesional dalam melakukan hubungan dengan mitra kerjanya.

### **Pasal 19**

Anggota yang ikut serta dalam kegiatan di luar DPD RI mengutamakan tugasnya sebagai anggota DPD RI.

### **Pasal 20**

Anggota yang melanggar kode etik dikenai sanksi sebagai berikut:

1. Teguran lisan;
2. Teguran tertulis;
  - a. teguran tertulis I;
  - b. teguran tertulis II;
  - c. teguran tertulis III;
3. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPD RI atau Pimpinan alat kelengkapan DPD RI;
4. Pemberhentian sebagai anggota DPD RI.

### **Pasal 21**

Apabila Anggota DPD RI yang diadukan terbukti tidak melanggar kode etik maka diberikan rehabilitasi.

## **C. Mekanisme Kerja Eksternal**

### **C. 1. Fungsi Legislasi**

DPD, juga mempunyai fungsi-fungsi yang sama dengan DPR, walaupun ada pembatasan yang syah, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran.

Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, ditegaskan dalam :

**a) Pasal 41 :**

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

**b) Pasal 42 :**

Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Ayat (2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR;

Ayat (3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

**Pasal 43 :**

Ayat (1) DPD 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.

Ayat (2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai peraturan tata tertib DPR;

Ayat (3) Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga;

Ayat (4) Pandangan pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.

**Pasal 48 :**

DPD mempunyai hak :

- a. mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ayat (1).

Di dalam pasal 5 Keputusan DPD Nomor : 2/DPD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagaimana Diubah Dengan Keputusan DPD Nomor : 29/DPD/2005 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Daerah Republik Indonesia menjelaskan, DPD mempunyai fungsi :

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan, dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu;

**Pasal 6 :**

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas 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, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah
- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang Anggaran pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- e. 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 Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti;

- f. Memberikan hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam pasal 13 Peraturan tata tertib DPD sebagaimana keputusan DPD Nomor : 2/DPD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagaimana Diubah Dengan Keputusan DPD Nomor : 29/DPD/2005 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dijelaskan DPD mempunyai hak :

- a. mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a peraturan tata tertib DPD;
- b. ikut membahas RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b.

## **C. 2. Fungsi Pengawasan**

Kedudukan, dan peranan DPD di bidang pengawasan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi. Namun, posisi dan peran DPD tidak terlalu memberikan harapan baru. Pengawasan yang dimiliki oleh DPR hanya bersifat formal prosedural, itupun hanya menyangkut pengawasan terhadap pelaksanaan undang-

undang tertentu. Secara mendasar fungsi pengawasan yang diberikan DPD, adalah kelemahan yang sengaja diciptakan. Politik hukum yang dibuat memang mengkondisikan yang demikian. Manfaat yang dimiliki DPD dengan keterbatasan dan pembatasannya itu, sudah barang tentu tidak menghasilkan apa-apa. Hal ini sangat berbeda dengan fungsi pengawasan DPR yang mempunyai implikasi politik yang sangat kuat terhadap perjalanan pemerintahan (khususnya Presiden dalam masa jabatannya).

Konsisten penegakkan dan mengamalkan negara hukum yang demokratis sesuai UUD 1945, diperlukan kesadaran yang kuat untuk menyelenggarakan negara hukum. Menurut Franz Magnis Suseno (1988 : 295) dari segi moral politik ada 4 (empat) alasan utama agar negara menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu :

- 1) kepastian hukum;
- 2) tuntutan perlakuan yang sama
- 3) legitimasi demokrasi; dan
- 4) tuntutan akal budi.

Demokrasi yang sedang digelar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan landasan UUD 1945, masih ada yang memperbincangkan sebagai demokrasi yang sangat bebas. Walaupun begitu, demokrasi tetap sebagai kebutuhan mendasar dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Robert Dal sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino menyatakan (2005 : xxiii) ada 10 (sepuluh) keuntungan demokrasi dibandingkan sistem politik lainnya, yaitu :

- 1) Demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik.
- 2) Demokrasi menjamin bagi warga negaranya dengan sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang non demokratis;

- 3) Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif sistem politik lain yang memungkinkan;
- 4) Demokrasi membantu rakyat untuk melindungi kepentingan dasar mereka;
- 5) Demokrasi membantu perkembangan manusia lebih baik daripada alternatif sistem politik lain yang memungkinkan;
- 6) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan dalam menentukan nasibnya sendiri.
- 7) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral;
- 8) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat membantu perkembangan tingkat persamaan politik yang relatif tinggi;
- 9) Negara-negara demokratis perwakilan moderen tidak berperang satu dengan lainnya; dan
- 10) Negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang non demokratis.

Berkenaan dengan lemahnya fungsi pengawasan DPD, maka warga masyarakat luas diperkirakan akan sulit mengenal apa itu DPD. Diantaranya sarjana hukum di Indonesia lulusan sebelum UUD 1945 dirubah jika yang bersangkutan tidak aktif melihat UUD 1945 setelah perubahan, dapat saja terjadi tidak mengenal DPD. Padahal dalam dinamika kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, sejak matahari terbit sampai dengan

matahari terbenam, yang selalu muncul adalah pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, disamping kegiatan-kegiatan rutin pemerintahan lainnya.

Ironisnya memang, dari 128 anggota DPD, yang aktif melakukan fungsi pengawasan sebagaimana yang dapat diikuti di media massa, jumlahnya sangat minim. Sehingga anggota DPD masih belum mampu berperan secara tepat dalam menjalankan fungsi pengawasan. Hal itu menjadikan DPD dapat dikatakan sebagai fungsi penunjang (axiliang) dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Selain itu, DPD tidak berhak mengawasi pelaksanaan undang-undang diluar ketentuan pasal 22D ayat (3). DPD juga tidak berhak mengajukan usul perubahan terhadap undang-undang yang terkait di dalam ketentuan Pasal 22D ayat (2). Ini merupakan kelemahan mendasar yang dibuat oleh MPR saat melakukan perubahan UUD 1945.

Dalam hubungan itu, pemerintah, sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil, memang selalu lebih unggul dan lebih berkuasa dalam penyelenggara negara. Dengan soft bekameralism dominasi dan monopoli pemerintahan negara selalu tetap berada di tangan eksekutif dan tidak terelakkan. Dengan pemerintahan yang sangat kuat, profesional, dan stabil, pemerintah merasa dan memang paling siap. Disamping itu, juga paling mengetahui dan menguasai perjalanan dan mengatur pemerintahan, sehingga DPD, dapat dan harus diubah.

Sebagaimana diketahui, pasal 22D UUD 1945 menjelaskan :

Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah 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 belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil

pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pengawasannya untuk ditindak lanjuti.

Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD fungsi pengawasan telah diatur di dalam pasal 46 yang menjelaskan :

Ayat (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 sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Ayat (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang;

Ayat (3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

### **C. 3. Fungsi Anggaran**

Fungsi anggaran bagi DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan keempat, juga dalam artian yang terbatas, secara eksplisit dalam pembahasan RAPBN menjadi APBN, yang sangat dominan adalah DPR. Pengelompokan anggota DPD dalam komisi anggaran juga tidak jelas. Dan dalam pembahasan-pembahasan yang ada, DPD justru tidak terlibat langsung. Pihak eksekutif sendiri juga tidak memerlukan interaksi dengan DPD, karena memang DPD tidak mempunyai kewenangan yang jelas.

Dari sudut pandang hukum tatanegara, fungsi anggaran yang diemban oleh DPD, hanya sebatas pengajuan usul dan pembahasan RUU. Dibandingkan dengan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR jauh lebih besar, karena secara konstitusional DPR mendapat kewenangan dari UUD

1945 untuk merancang, membahas dan menyetujui RUU menjadi undang-undang. Sedangkan DPD tidak memiliki kewenangan seperti itu. DPD hanya dapat mengajukan kepada DPR RUU tertentu, dan ikut membahas RUU tertentu, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perihal keuangan negara, telah diatur secara lengkap di dalam pasal 23 UUD 1945 yaitu:

Ayat (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu.

Berkenaan dengan ketentuan konstitusional ini, memberikan kepada DPR kewenangan yang sangat besar, setiap tahun APBN ditetapkan dengan undang-undang. RUU mengenai APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan mempertimbangkan pertimbangan DPD. Dengan demikian, DPR memiliki kewenangan yang sangat besar dan menentukan dalam membahas dan menyetujui RUU APBN menjadi Undang-undang APBN. Sedangkan peranan DPD hanya memberikan pertimbangan. Dan pertimbangan DPD itu secara teoritis harus

dipertimbangkan oleh Presiden dan DPR. Walaupun dalam prakteknya hasil itu setidak-tidaknya belum pernah terdengar.

**D. Peranan DPD Sebagai Anggota MPR Dalam Proses Impeachment Terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden**

Dengan adanya pasal 7A UUD 1945 setelah pembahasan ke-empat, Presiden dan atau Wakil Presiden Republik Indonesia, dalam hal melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

Proses ataupun mekanisme pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden memerlukan waktu yang cukup panjang, dengan interaksi yang kuat serta tarik menarik di dalam lembaga DPR, Mahkamah konstitusi, dan MPR. Khusus di lembaga MPR terdapat anggota DPR, serta anggota DPD. Hal itu terkandung dalam pasal 2 UUD 1945 (1) MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Adapun prosedur pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, diatur dalam 7A UUD 1945.

**Pasal 7A :**

Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

**Pasal 7 B :**

- (2) Usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.
- (3) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (6) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan atau terbukti bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk



meneruskan usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (7) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (8) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan atau Wakil Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pemberhentian Presiden Republik Indonesia pernah dilakukan, yaitu :

1. Pemberhentian Presiden Ir. Soekarno;
2. Pemberhentian Presiden KH Abdurrahman Wahid.

Sedangkan Presiden Soeharto tidak diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena yang bersangkutan menyatakan berhenti, berkenaan desakan dan tuntutan yang sangat kuat dari rakyat.

Presiden Ir. Soekarno diberhentikan tahun 1967 oleh Sidang Istimewa MPRS berkenaan alasan (Hamdan Zoelva, 2005 : 97)

- Presiden Ir Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional, sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS;
- Presiden Ir Soekarno telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS;
- Sedangkan pemberhentian Presiden KH Abdurrahman Wahid oleh Sidang Istimewa MPR tanggal 23 Juli 2003, dengan alasan antara lain bahwa

Presiden KH Abdurrahman Wahid dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidak hadiran dan penolakan Presiden KH Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggung jawaban dalam Sidang Istimewa MPR.RI tahun 2001 dan dan penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001.

Khusus Presiden Soeharto, yang bersangkutan tidak diberhentikan oleh Sidang Istimewa MPR RI, namun menyatakan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998, karena tuntutan sangat kuat dari kekuatan rakyat dalam waktu 6 bulan terakhir masa jabatannya.

Pidato terakhir Presiden Soeharto dalam masa jabatannya, di dalam 2 (dua) alenia terakhir, yaitu (2006 : 66) :

“Sesuai dengan pasal 8 UUD 1945, maka Wakil Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ir. B.J. Habibie yang akan melanjutkan sisa waktu jabatannya Presiden/Mandataris MPR 1998-2003. Atas bantuan dan dukungan rakyat selama saya memimpin negara dan bangsa Indonesia ini, saya ucapkan terima kasih dan minta maaf bila ada kesalahan dan kekurangan-kekurangannya. Semoga Bangsa Indonesia tetap jaya dan Pancasila dan UUD 1945.

Mulai hari ini pula Kabinet Pembangunan VII Demisioner dan kepada para menteri saya ucapkan terima kasih. Oleh karena keadaan tidak memungkinkan untuk menyelenggarakan pengucapan sumpah di hadapan DPR, maka untuk menghindari kekosongan pimpinan dalam menyelenggaraan pemerintahan negara, kiranya Saudara Wakil Presiden sekarang juga akan melaksanakan pengucapan sumpah jabatan Presiden dihadapan Mahkamah Agung Republik Indonesia”.

Sebagai perbandingan singkat sejauh pemberhentian presiden, yang dipandang sangat strategis sebagai negara demokrasi dan adi daya didunia adalah pemberhentian Presiden Amerika Serikat. Negara adi daya Amerika Serikat pernah dipermalukan dalam perjalanan demokrasi dan supremasi hukum,

berkenaan proses impeachment terhadap Presiden Richard M. Nixon di tahun 1974.

Dari mekanisme kerja DPD dan dalam hubungannya dengan DPR serta MPR khusus struktur ketatanegaraan Indonesia sesuai perubahan ke-empat UUD 1945, menurut Jimly Assiddiqie (2006 : 188-189) sama sekali tidak dapat disebut sebagai sistem bikamunal.

**Pertama**, ternyata bahwa DPD sama sekali tidak diberi kewenangan legislatif, meskipun hanya sederhana sekalipun, DPD hanya memberikan saran atau pertimbangan dan sama sekali tidak berwenang mengambil keputusan apa-apa di bidang legislatif.

**Kedua**, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan : “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, tidak seperti Konggres Amerika Serikat yang dikatakan terdiri atas DPR dan Senat, atau Staten Generaal Belanda yang terdiri dari Eerste Kamen dan Tweende Kamer.

**Ketiga**, Ternyata lembaga MPR juga mempunyai kewenangan-kewenangan dan pimpinan tersendiri. Dari kedua hal itu, maka MPR dapat disebut sebagai institusi tersendiri, sehingga struktur parlemen Indonesia seperti dikemukakan diatas dapat disebut sebagai parlemen tiga tiga kamar (trikameralisme).

Kedudukan, kewenangan, dan kekuatan DPD dalam proses dan putusan impeachment terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden adalah lemah. Dalam artian DPD adalah kekuatan minoritas di MPR, dengan jumlah anggota 128 orang. Dan anggota DPR adalah 550 orang. Namun begitu, apabila 128 orang anggota DPD tersebut dalam Sidang Istimewa MPR secara aklamasi mendukung atau menolak putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan pengajuan putusan DPR terhadap perilaku atau sikap tindak Presiden dan atau Wakil Presiden, maka proses impeachment terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden dapat saja gagal atau

juga dapat berhasil. Hal mana berkenaan bahwa untuk berhasilnya impeachment terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden harus memenuhi pasal-pasal 7B ayat (7) UUD 1945.

## BAB IV

### PROSES PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

#### A. Evolusi Konstruksi Perwakilan Rakyat

Sejak perubahan Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen I-IV), struktur ketatanegaraan Republik Indonesia telah melahirkan beberapa lembaga kenegaraan baru. Struktur kelembagaan negara ini merupakan hasil reformasi politik guna mengefektifkan kinerja negara dalam mengantisipasi perubahan zaman. Reformasi politik hukum tata negara diarahkan dalam kontur mekanisme ketatanegaraan yang lebih partisipatoris, demokratis, dan menjalankan *checks and balances system*. Lembaga-lembaga negara ini muncul untuk menjalankan fungsi-fungsi sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Semua lembaga baru ini diidealkan dapat memperbaiki bekerjanya instrumen pemerintahan dalam mencapai cita kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Eksistensi DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sebagai lembaga baru yang amat lemah telah menimbulkan persoalan efektivitas dalam struktur ketatanegaraan. Fakta paling nyata adalah bahwa seluruh hasil kerja DPD dapat diabaikan oleh lembaga negara lainnya, tanpa ada konsekuensi apapun. Kalau keberadaan wakil daerah yang memiliki legitimasi tinggi kenyataannya dapat diabaikan begitu saja, *so* buat apa diadakan? Akan dibawa kemanakah sistem perwakilan rakyat Indonesia ? Bagaimanakah DPD dapat berperan maksimal dalam ketidakberdayaannya ? Hal-hal ini menjadi pertanyaan futuristik-yuridis yang tidak sederhana untuk dipecahkan.

Realitas politik kehidupan bernegara tidak pernah akan lepas dari fenomena institusional guna menata kehidupan politik suatu bangsa. Penataan ini pula yang

pada akhirnya akan menumbuhkan lembaga-lembaga politik yang berorientasi pada nilai-nilai tertentu yang hendak dipertahankan dalam wujud negara itu. Jika nilai-nilai yang hendak dikembangkan itu adalah nilai-nilai ajaran moral demokrasi, maka hendaklah lembaga-lembaga yang dibangun itu juga bersifat demokratis. Tentu saja tidak hanya lembaga-lembaganya melainkan juga mekanisme hubungannya yang bersifat demokratis, dalam arti adanya *checks and balances* serta akuntabilitas yang rasional dan dapat dikembalikan kepada rakyat sebagai *the sovereign*. (Hendra Nurtjahyo 2002 : 2 – 3).

Lembaga-lembaga demokratis yang hendak diwujudkan itu sudah semestinya dapat mencerminkan eksistensi perwakilan dari kedaulatan yang dipegang seutuhnya oleh rakyat. Artinya, kedaulatan rakyat hanya dapat terwujud ketika perwakilan untuk menjelmakan rakyat itu dapat muncul memadai secara demokratis dalam lembaga perwakilan politik yang ada. Ketika pelembagaan dari “rakyat” itu sudah dapat dijelmakan, maka barulah keputusan dan tindakan itu menjadi absah untuk dapat “mengatasnamakan rakyat” secara etis. Untuk itulah kajian demokrasi perwakilan ini menjadi signifikan dalam mencari eksistensi yang tepat bagi konstruksi perwakilan politik yang demokratis di Indonesia.

Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) – telah menjadi metode yang sangat diaktualkan dalam sejarah politik pemikiran manusia tentang tatanan pemerintahan rakyat yang ideal (*representative government*). *Demokrasi Perwakilan* dinyatakan sebagai sistem yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang berupaya mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kenyataan. Posisi penting dari sistem demokrasi perwakilan ini, seiring dengan semakin tingginya penghargaan terhadap demokrasi telah menjadi objek kajian yang penting untuk dapat memposisikan segala elemen yang menyatakan diri sebagai bentuk perwakilan “rakyat” yang seutuhnya muncul dalam konstruksi kelembagaan politik ketatanegaraan. Derajat keterwakilan (*representativeness*) yang telah ada kiranya perlu dipertanyakan ulang agar senantiasa siapapun yang

berupaya menjelmakan kedaulatan rakyat itu ke dalam realitas dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan etis.

Ada dua hal yang perlu dibedakan untuk dikonstruksikan, pertama bagaimana menjelmakan “rakyat” dalam susunan perwakilan substansial kenegaraan yang dapat mengakomodasi dan mencakup ‘semua’ rakyat dari segala lapisan dan golongan. Kedua, bagaimana menjelmakan “kedaulatan rakyat” dalam konstruksi kelembagaan negara yang efektif dan mampu mengartikulasikan aspirasi rakyat dari segala lapisan dan golongan. Kedua hal ini berbeda namun memiliki substansi hakiki yang sama dan sebangun yaitu, “*mengatasnamakan rakyat !!*”.

Membincangkan institusi perwakilan yang mengatasnamakan rakyat tidak akan pernah lepas dari gagasan Montesquieu tentang tiga cabang kekuasaan atau Triaspolitica. Lembaga perwakilan rakyat yang diorganisasikan dalam bentuk parlemen merupakan salah satu cabang kekuasaan penting yang muncul setelah era kekuasaan rakyat dimungkinkan berdampingan dengan kekuasaan raja. Konstruksi lembaga perwakilan ini pada akhirnya didudukkan dalam posisi yang seimbang dengan cabang kekuasaan eksekutif (raja) dan kekuasaan judicial (peradilan).

Inti dari gagasan *Trias Politica*, ini adalah adanya pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi utama negara : eksekutif, legislatif, dan yudisial (yudikatif). Djokosoetono menerjemahkan istilah ini dengan istilah Tri Praja [Triaspolitica Montesquieu]; Catur Praja untuk teorinya Van Vollenhoven; Dwi Praja [dichotomy] untuk Goodnow [Policy making and policy executing]. Lihat diktat *Ilmu Negara*, yang disusun Amir Hamzah Eksekutif berfungsi menjalankan kekuasaan pemerintahan; Legislatif, membuat ketentuan hukum untuk menjalankan kekuasaan; *Judicial power* berfungsi mengadili pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang telah dibuat. Ajaran tentang pemisahan fungsi kekuasaan secara horisontal ini dinamakan *separation of powers*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal lebih dimaksudkan sebagai federalisme. Federalisme disebut *territorial division of powers*.. Pendapat ini disebut oleh Ananda B. Kusuma dalam

bukunya *Lahirnya UUD 1945*, Pusat Studi HTN UI, 2004. hal. 24-26 Ananda juga menunjukkan kekeliruan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa Indonesia menganut *Trias Politica* dalam arti *division of powers* [pembagian fungsi kekuasaan secara tidak tegas] dan bukan *separation of powers* [pemisahan fungsi pokok secara tegas].

Menurut Ananda B. Kusuma, prinsip trias politika harus dipadukan dengan sistem *checks and balances*. Mengutip Berman (1999 : 58), prinsip *trias politica* semestinya dilaksanakan dengan sistem *checks and balances* yang pengertiannya sebagai berikut :

***“system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force ...checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme.”***

Konklusinya, dalam menetapkan fungsi-fungsi dan tugas-tugas harus mengacu kepada tujuan negara yang termuat dalam konstitusi. Dari tujuan dasar ini kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas inilah kemudian dibentuk organ-organ [lembaga] pelaksananya. Sehingga, lembaga-lembaga negara dan pemerintahan sehari-hari dapat *disetting* sesuai dengan tujuan dasar negara (Hendra Nurjtahyo 2005 : 71-73). Namun dalam beberapa diskusi, adapula ahli tata negara yang menyamakan fungsi dan tugas, sehingga suatu organ merupakan tempat untuk melaksanakan fungsi dan tugas-tugas.

Dalam teori organisasi, target utamanya adalah efektif, efisien, dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja. Kajian detail tentang tugas-tugas pemerintahan yang mengacu pada satu fungsi tertentu perlu dilakukan agar penataan organisasi lembaga-lembaga negara dapat berjalan menuju pemenuhan



tujuan dasar negara secara efisien dan tidak tumpang tindih. Sehingga, bentukan alat perlengkapan atau lembaga baru merupakan *conditio sine qua non* bagi pertumbuhan negara, termasuk perombakan baru lembaga perwakilan (parlemen).

Pada saat ini konstruksi kelembagaan negara, khususnya berkenaan dengan lembaga perwakilan di Indonesia, telah mengalami evolusi yang sangat signifikan bagi keberlangsungan demokrasi. MPR pada masa Orde Baru sebenarnya rancu untuk dapat disebut sebagai parlemen, karena tugasnya lebih mirip kebijakan umum, dan bukan pembentukan Undang-undang untuk penyelenggaraan Negara sehari-hari. Parlemen unikameral yang direkayasa kedalam setting politik yang otoritarian telah berubah menjadi parlemen bikameral yang diharapkan dalam *setting* politik yang demokratis. Lahirnya lembaga semisal Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan akan menambah kualitas pemerintahan yang demokratis. Evolusi parlementarian yang melahirkan DPD ini juga diharapkan dapat membawa pada iklim legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif yang mumpuni dan aspiratif (demokratis).

Evolusi terjadi secara *significant* dalam hal kewenangan membentuk UU. Sebelum amandemen UUD 1945 (1999-2002), kekuasaan membentuk UU senyatanya ada di tangan Presiden, sementara DPR hanya pelengkap penyerta. Namun setelah terjadinya amandemen, kekuasaan itu benar-benar diletakkan di tangan lembaga legislatif, yaitu DPR. Sedangkan, Presiden dan DPD hanya sekedar memiliki kewenangan legislatif serta. Perubahan signifikan ini menonjolkan peran DPR yang luar biasa besar disamping tugas-tugas legislatifnya, yaitu pada tugas pengawasannya yang luas. Bila dilihat dari perspektif teori Berman, maka keadaan ini dapat berkecendrungan adanya suatu *branch* yang lebih *supreme* dari yang lain, sehingga *balances* menjadi tidak utuh.

Pada awalnya keberadaan lembaga perwakilan daerah ini dimaksudkan untuk memperkuat konstruksi lembaga legislatif (parlemen), mengartikulasikan

kepentingan daerah, dan mengimbangi kekuasaan lembaga eksekutif yang terlampau besar (*heavy executive*). Disamping untuk mengakomodasi otonomi demokratis, hal ini merupakan upaya untuk menegaskan negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum juga dapat meletakkan kepentingan daerah secara layak. Namun demikian pola organisasi penyelenggaraan negara ini nantinya akan terus bergulir dan ber-evolusi, dan tidak berhenti sampai disini. Gerak otonomi demokrasi akan menemukan caranya sendiri untuk menjadi *balances*, efisien dan efektif.

Untuk melaksanakan gagasan kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum ke dalam tatanan sistem bernegara kita diperlukan Lembaga Perwakilan Rakyat. Hal yang seringkali dilupakan adalah bahwa negara RI juga menganut teori kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum [*supremacy of law*], disamping teori kedaulatan rakyat. Bahkan kedaulatan rakyat yang kita anut itupun harus mengacu pada kedaulatan Tuhan, artinya keputusan wakil rakyat tidak boleh melanggar nilai-nilai ke-Tuhanan yang kita luhurkan. Rakyat seluruhnya diwakili dalam satu lembaga perwakilan. Kadangkala, rakyat tidak hanya diwakili melalui satu lembaga saja, melainkan bisa direpresentasikan ke dalam beberapa lembaga. Pertanyaan mendasar yang perlu diajukan adalah apakah cukup satu lembaga mewakili sekian juta warganegara ? apakah cukup satu lembaga yang berorientasi politik saja yang mewakili aspirasi dan eksistensi jutaan suara rakyat dalam suatu negara ? Apakah tindakan mewakili ini harus diserahkan seluruhnya kepada para ‘wakil partai’ yang telah menjelma menjadi ‘wakil rakyat’ tersebut ? atukah dengan mandat terbatas, sebatas apa yang diinstruksikan oleh aspirasi rakyat saja ?

Sistem perwakilan rakyat ini kemudian berkembang dalam praktek kenegaraan di seluruh dunia. Ada yang memakai sistem unikameral, ada sistem bikameral, bahkan ada yang mengkonstruksikan perwakilan rakyat ini ke dalam perwakilan tiga kamar [*trikameral*]. Hal ini bergantung pada pilihan politik mana

yang dipakai untuk “menjelmakan” rakyat seutuhnya dalam konstruksi penyelenggaraan negara yang etis.

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern menginsyafi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh “mewujudkan rakyat” yaitu :

1. Perwakilan Politik [Political Representation]
2. Perwakilan Daerah [Regional Representation].
3. Perwakilan Golongan [Functional Representation] (Hendra Nurtjahyo, 2002).

Ketiga karakter [jenis] perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan kehendak demokrasi partisipatoris. Perwakilan secara etis [filosofis] harus dapat benar-benar mencerminkan dan menjelmakan secara komprehensif seluruh elemen-elemen terkecil dari rakyat sebuah negara-bangsa [nation-state].

Untuk Negara Republik Indonesia, berdasar-kan risalah, para *founding fathers* telah mengkonstruksikan “sistem pemerintahan dan sistem perwakilan tersendiri” yang berbeda dengan konstruksi negara-negara lain. Untuk “menjelmakan rakyat” dalam tatanan bernegara, para *framers of constitution* meletakkannya dalam lembaga tertinggi negara yang diberi nama MPR [Majelis Permusyawaratan Rakyat]. Didalam MPR ini terdiri dari DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Konstruksi ini pada dasarnya sudah mencerminkan teori perwakilan modern.

Namun demikian, dengan dasar argumentasi untuk melaksanakan doktrin *triaspolitica* yang murni melalui mekanisme *checks and balances system*, amandemen UUD 1945 [1999-2002] telah mereduksi sistem perwakilan rakyat Indonesia yang telah dikonstruksikan oleh *framers of constitution* pada tahun 1945. Tidak ada lagi lembaga yang ditempatkan sebagai lembaga tertinggi. Semua

lembaga dikonstruksikan sama dan sederajat, termasuk MPR, sederajat dengan Presiden, MA, MK, DPR, DPD, dan BPK. Masing-masing lembaga memiliki *checks* sendiri-sendiri. Namun, penerapan *checks* yang terbatas ini ternyata tidak dapat merealisasikan *balances* [keseimbangan] karena kekuasaan legislatif DPD sangat terbatas ketimbang kekuasaan legislatif DPR.

## **B. Reparasi Struktural Dan Fungsional Lembaga Perwakilan**

Harus diakui bahwa konstruksi bikameralisme yang ingin kita tiru dalam hal kehadiran DPD ini adalah konsep senate Amerika Serikat. Namun peniruan ini kiranya suatu hal yang tidak tepat karena *fundamental system of state*-nya Amerika adalah *federalism*. Alih-alih ingin masuk ke dalam *bicameralism*, operasionalisasinya sendiri malah ingin dinyatakan sebagai trikameral, yaitu dengan mengakui MPR juga sebagai lembaga perwakilan tersendiri. Melihat kenyataan ini mungkin kita dapat menyatakan bahwa **parlemen Indonesia adalah suatu tipe bikameral yang bersifat unikameral dan dinyatakan sebagai trikameral**. Dengan demikian Negara kita masih tetap mempertahankan karakteristiknya sebagai bangsa yang ambigu (bias). Tetap konsisten dalam inkonsistensinya.

Sementara itu dalam konstruksi UUD 1945 yang telah diamandemen, perwakilan golongan dihapuskan. Dengan demikian "rakyat" hanya di-identikkan dengan parpol [partai politik]. Paradigma ini menempatkan parpol saja sebagai pemain yang berhak dalam arena demokrasi Indonesia. Kekuatan *civil society*, LSM, kelompok profesional, kelompok minoritas, kelompok terisolir, ekonomi lemah, perempuan, golongan fungsional lainnya, berada di luar *main frame* politik, tidak perlu ikut menentukan 'kebijakan negara' di lembaga perwakilan. Bahkan seluruh calon peserta "pemilihan kepala daerah" harus berasal dari parpol; calon *genuine* dari rakyat, pada awalnya, tidak diperbolehkan untuk ikut.

Namun, setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi, calon independen tanpa partai diperbolehkan untuk ikut.

Untuk melihat langsung pasal-pasal konstitusi yang dituangkan dalam amandemen UUD 1945, kita kutip beberapa pasal yang memuat fungsi dan kewenangan DPD, sebagai berikut :

#### Bab VII A.

##### (a) Pasal 22 C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu **tidak lebih dari sepertiga** jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat

##### (b) Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat **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 arah 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 untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah **dapat diberhentikan** dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Analisa paling minimal atas pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan hak dan kewenangan DPD dalam konstitusi hanya bersifat fakultatif dan limitatif. Kata serba 'dapat' dalam redaksi pasal-pasal itu mengindikasikan hal tersebut. Interpretasi gramatikal yang langsung bisa kita cerna dari pasal 22 D misalnya, 'dapat mengajukan' dan 'dapat melakukan pengawasan' serta 'ikut membahas' menunjukkan kewenangan tersebut bersifat fakultatif, artinya boleh (bisa) dilakukan dan boleh juga tidak dilakukan. Dalam pasal 45 dan 46 ayat (1) UU Susduk juga dinyatakan bahwa DPD 'dapat memberi pertimbangan.' Kewenangan itu tidak bersifat imperatif konstitusional, bukan kewajiban yang harus melainkan kewenangan pelengkap atau penyerta dari tugas legislatif utama yang ada pada DPR.

Secara faktual dapat kita lihat bahwa tidak ada *checks and balances system* dalam lembaga perwakilan rakyat. DPR memiliki kekuasaan legislatif yang penuh, sementara DPD tidak memiliki hak yang penuh untuk mengusulkan bahkan dalam mengajukan RUU, DPD menjadi 'anak bawang' dalam lembaga

perwakilan rakyat kita. Hanya sebagai pelengkap penderita dalam konteks lembaga legislatif. Kepincangan ini merupakan konstruksi politik yang sudah tertera secara juridis dalam konstitusi kita. Demokrasi yang pincang merupakan konsekwensi dari setting yang demikian. Hal ini menunjukkan *political will* yang setengah hati untuk memajukan tokoh-tokoh daerah berperan serta dalam pengambilan keputusan politik nasional. Untuk itulah diperlukan reparasi struktural dan fungsional atas eksistensi DPD dalam parlemen.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini menunjukkan bahwa DPD (Dewan Perwakilan Daerah) tidak lebih sebagai pelengkap penderita dalam konstruksi demokrasi perwakilan di Indonesia. DPD tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan, tidak dapat melakukan fungsi legislasi yang berimbang. Keberadaan produk DPD, yaitu berupa masukan dan pertimbangan, dapat diabaikan oleh lembaga negara lain tanpa ada implikasi yuridis apapun. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa DPD bukanlah lembaga legislatif dalam arti sebenarnya, melainkan sekedar lembaga pertimbangan yang berkedudukan dalam kamar parlemen.

Jika kemudian terlihat bahwa melalui amandemen UUD 1945, lembaga DPD hanya ditempatkan sebagai lembaga pertimbangan, maka hal ini tidak lebih dari peran LSM yang berada di dalam struktur ketatanegaraan. Keberadaannya yang tanpa kekuasaan *checks* menyebabkan dirinya tidak memiliki peluang untuk mempertahankan apa yang sudah diproduksinya. Tidak ada *checks* dan *pressure* yang dapat dimanfaatkannya sebagai upaya untuk mengaktualisasikan kepentingan daerah dalam lingkup nasional. Tidak adanya kekuatan hukum sebagai *pressure group* yang sah dalam struktur ketatanegaraan menyebabkan keberadaan DPD lebih buruk dari kekuatan LSM yang berada di luar struktur tetapi masih bisa mengkonsolidasikan masyarakat profesional sebagai kekuatan *massive* untuk menekan (*pressure group*). Oleh sebab itulah usul untuk memberikan kekuasaan yang berimbang bagi DPD dalam parlemen Indonesia merupakan *conditio sine qua non* bagi aktualisasi kedaulatan rakyat.



Dari kesimpulan umum diatas, secara singkat dapat diperah menjadi :

1. Sistem bikameral yaitu 2 (dua) kamar DPR, dan DPD menunjukkan sistem yang lemah. Peranan DPD hanya sebatas dalam penyusunan atau pengusulan serta membahas RUU tertentu, yaitu otonomi daerah, perimbangan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.
2. DPD dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. Namun begitu, peranan DPD tidak jelas, dan lemah karena jumlah anggotanya hanya 128 orang.
3. Proses pemilihan umum anggota DPD sesungguhnya lebih sulit, dan setiap calon memerlukan dukungan yang sangat besar, baik suara, dan dana.
4. Kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR dalam mekanisme impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden jika yang bersangkutan melakukan kejahatan tertentu dan perbuatan cercela, merupakan bagian dari pelaksanaan pengawasan di negara demokrasi.

## **B. S a r a n**

Penelitian Hukum ini dapat merekomendasikan beberapa hal yang perlu dipahami dengan adanya kepincangan demokrasi yang secara faktual yang kita miliki. Beberapa hal yang juga sebagai saran yang perlu dilakukan secara cermat antara lain :

1. DPD harus tetap terus berjalan dalam koridor konstitusi sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya sambil mencari titik-titik lemah ketidakefektifan lembaganya dalam praktek. Sehingga, bahan-bahan teoritis ketatanegaraan dan praktek ketatanegaraan dapat mencukupi (komprehensif) dalam menyusun konstruksi DPD yang *fit and fix on* di masa depan.

Harus disadari benar bahwa mekanisme *checks and balances system* tidak hanya untuk diterapkan pada tiga cabang kekuasaan, melainkan juga dalam setiap pencabangan kekuasaan yang lain, termasuk di dalam lembaga legislatif sendiri.

2. DPD sudah semestinya memiliki hak veto untuk UU yang berhubungan langsung dengan kepentingan daerah. Hak ini merupakan bentuk *check* agar ada *balances* dengan kekuasaan DPR yang begitu besar. Tidak hanya itu bentuk *checks* yang lain perlu dipikirkan agar terjadi 'keseimbangan yang tidak memicu *gridlock*' dalam tatanan parlemen kita.

Perkuatan sistem bikameral atau kesejajaran antara DPD dan DPR, sangat tergantung pada political will rakyat melalui perubahan ke lima UUD 1945.

Peningkatan DPD dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif dan pelaksanaan tugasnya adalah alternatif terbaik.

Pemilihan anggota DPD perlu pemantapan, dan pengawasan yang lebih intensif.

3. Perlu dipikirkan bahwa DPD juga berperan secara limitatif menyalurkan aspirasi golongan-golongan yang merasa tidak terwakili (*under represented*), yang dulunya di*handle* oleh Utusan Golongan. Hal ini bisa direalisasikan dengan membentuk komisi khusus yang menangani kelompok minoritas *significant* yang tidak terwakili, semacam masyarakat terasing.
4. Kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR dalam negara demokrasi perlu mendapatkan tempat kedudukan serta pengawasan yang sama untuk melakukan impeachment terhadap sikap dan tindak Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penataan kembali konstruksi demokrasi perwakilan yang menganut *checks and balances* tidak bisa dilakukan secara *partial* (serampangan). Sehingga, diperlukan suatu forum bersama seluruh elemen masyarakat yang dioperasikan oleh DPD. Hal ini akan menjadi tugas kita bersama untuk melakukan telaah lebih jauh.

## Daftar Pustaka

1. Arbi, Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
2. A. Mukthie, Fadjar, Tipe Negara Hukum. Malang: Widya gama University Press, 1993.
3. Arend, Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven and London: Yale University Press, 1984.
4. Azhari, Aidul Fitriadi, Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000.
5. Aisyah Aminy, Pasang Surut Peran DPR MPR 1945 - 2004. Penerbit Yayasan Pancur Susah Bekerja sama dengan PP Wanita Islam, Jakarta 2004.
6. A. Makmur Makka (ed), Demokrasi Tak Boleh Henti, Penerbit The Habibie Center, Jakarta, 2002.
7. Bacharuddin Jusuf Habibie, Detik-Detik Yang menentukan Jalan Panjang Indonesia Mandiri, Jakarta, 2006.
8. CF Strong, Konstitusi-konstitusi Politik modern kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia. Penerbit Niansa Nusa Media, Bandung 2004.
9. David, Held, Models of Democracy, Stanford: Stanford University Press, 1987.
10. Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Penerbit FH UII Pers. Jogyakarta, 2004.
11. Robert Endi Jaweng, et al. Mengenal DPR RI sebuah gambaran awal. Penerbit ILD, Jakarta 2005.
12. Ronny Hamityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta. 1982.
13. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji: Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan Singkat Penerbit Dayagrafindo, Jakarta 2003.

14. Reni Dwi Purnomowati. Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia Penerbit Dayagrafindo Persada, Jakarta 2005.
15. Franz Magnis Suseno, Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderel, Penerbit PT Gramedia Jakarta, 1988.
16. Leo Agustino, Politik dan Otonomi Daerah, Penerbit Untirta Press, Serang, 2005.
17. Jumly Assiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
18. Jumly Assiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalise Indonesia, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
19. L.J. van, Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: 1986.
20. Jimly, Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia. Jakarta: PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994.
21. Asshiddiqie, Jimly, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta: UI Press, 1996
22. Jean, Bachler, Demokrasi Sebuah Tinjauan Analitis (Terjemahan dari Democracy An Analytical Survey). Yogyakarta: Kanisius, 2001.
23. Miriam, Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT. Gramedia, 1996.
24. Miriam, Budiardjo, Masalah Kenegaraan. Jakarta: PT. Gramedia, 1982.
25. Arief, Budiman, Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi. Jakarta: Gramedia, 1996.
26. John, Burnheim, Is Democracy Possible?. Los Angeles: University of California Press, 1985.
27. Robert A., Dahl, Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat (Terjemahan dari On Democracy). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

28. John, Dunn, *Democracy The Unfinished Journey: 508 BC to AD 1993*. Oxford, New York, Toronto: Oxford University Press, 1992.
29. Donni, Edwin, *Menuju Budaya Politik Demokratis*, makalah disajikan untuk bahan kuliah Pengantar Ilmu Politik di Universitas Indonesia, 1998.
30. Jon Elster, and Rune Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, ed., Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
31. Sidi, Gazalba, *Demokrasi dalam Persoalan*. Jakarta: NV.Adnoes & Co., (tanpa tahun terbit).
32. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*. Jogjakarta: Kanisius, 1990.
33. Moh. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
34. Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Pers, 1996.
35. Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1965.
36. Maswadi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajakan Teoritis untuk Indonesia*. Jakarta: Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Madya pada FISIP UI, 1997.
37. Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni, 1992
38. Andrew Vincent, *Theories of State*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
39. Padmo Wahyono, *Diktat Standard Ilmu Negara FHUI*. Jakarta.
40. *UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*.
41. *Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*.