

Susunan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kedudukannya dalam Kelembagaan Legislatif Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Muhammad Muslim Ghifari, Rusli K. Iskandar, Abdul Rohman
Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum
Universitas Islam Bandung
Bandung, Indonesia
ghifarimuslim@gmail.com, kirusli@yahoo.com, abe131185@gmail.com

Abstract— The composition of the DPD as a new legislative body is determined to be no more than one-third of the number of DPR members. In reality, the DPD only acts as a 'co-legislator' and only supports the performance of the DPR. Therefore this research aims to find out the composition of the DPD membership in the legislative body and the consequences of the composition of the DPD membership to its position in the legislative institution based on laws and regulations. The research method uses a normative juridical approach by examining library materials or secondary data. The specification of this study uses descriptive analysis. Data collection techniques were carried out with library research and analysis methods using qualitative juridical methods. The results of this study are that the composition of the DPD membership has been determined and determined based on the 1945 Constitution and MD3 Law that does not exceed one third of the total number of DPR members which causes quantity inequality as an institution that is equally a legislative institution. The position of the DPD as a legislative body is not fully owned because it cannot fulfill the role and function of the legislation, the consideration function and the oversight function optimally.

Keywords— *Composition, Membership, DPD, Position.*

Abstrak— Susunan keanggotaan DPD sebagai lembaga legislatif baru ditentukan tidak lebih dari satupertiga jumlah anggota DPR hal tersebut ikut mempengaruhi kedudukan DPD di lembaga legislatif. Dalam kenyataannya lembaga DPD hanya bertugas sebagai *co-legislator* dan hanya untuk menunjang kinerja dari DPR. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui susunan keanggotaan DPD di lembaga legislatif dan konsekuensi dari susunan keanggotaan DPD terhadap kedudukannya dalam kelembagaan legislatif berdasarkan peraturan perundang-undangan. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Spesifikasi penelitian ini menggunakan deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan serta metode analisis menggunakan metode yang bersifat yuridis kualitatif. Hasil penelitian ini ialah susunan keanggotaan DPD telah ditetapkan dan ditentukan berdasarkan UUD 1945 dan UU MD3 bahwa tidak melebihi sepertiga dari jumlah anggota DPR yang menyebabkan ketidakmerataan secara kuantitas sebagai lembaga yang sama-sama lembaga legislatif. Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif tidak dimiliki secara utuh karena

tidak dapat menjalani peran dan fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan secara maksimal.

Kata Kunci— *Susunan, Keanggotaan, DPD, Kedudukan*

I. PENDAHULUAN

Reformasi konstitusi yang berlangsung sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan dan pelebagaan organ legislatif terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat yang untuk selanjutnya disebut MPR Dewan Perwakilan Rakyat yang untuk selanjutnya disebut DPR serta lembaga perwakilan baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disebut DPD. DPD sebagai lembaga tinggi negara dan lembaga legislatif merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan pasal 22C ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Kemudian diatur lebih lanjut dalam ketentuan pasal 252 ayat (1) dan (2) bahwa anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari satupertiga jumlah anggota DPR.

Berbeda dengan DPD, DPR memiliki jumlah keanggotaan lebih banyak dengan jumlah yang ditentukan sebanyak 560 orang. Tidak hanya jumlah keanggotaannya saja yang berbeda tetapi juga peran dan fungsi dari DPD yang hanya sebagai lembaga pendukung bagi DPR dan hanya dibekali dengan kewenangan terbatas. Dari jumlah keanggotaan yang berbeda ikut mempengaruhi kedudukan DPD itu sendiri dalam kelembagaan dan fungsi serta keberadaan DPD yang hanya sebagai *co-legislator* yang didasarkan pada kenyataan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang serta kedudukan dan fungsi DPD yang diharapkan optimal memperjuangkan aspirasi daerah tidak diberikan sepenuhnya.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah: 1)

Bagaimana susunan keanggotaan DPD dalam lembaga legislatif?

2) Bagaimana konsekuensi dari susunan keanggotaan DPD terhadap kedudukannya dalam kelembagaan legislatif menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia?. Selanjutnya, tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui susunan keanggotaan DPD dalam lembaga legislatif.
2. Untuk mengetahui konsekuensi dari susunan keanggotaan DPD terhadap kedudukannya dalam kelembagaan legislatif menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

II. LANDASAN TEORI

Dalam teori Ilmu Negara konsep negara hukum telah banyak dijumpai sejak zaman Yunani. Aristoteles, seorang ahli pikir dari Yunani berpendapat bahwa yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara. Dengan adanya keadilan dalam masyarakat, maka akan tercapai kebahagiaan. Untuk itu harus ditanamkan norma-norma susila pada rakyat, agar mereka menjadi warga yang baik, dan peraturan-peraturan hukum juga harus mencerminkan keadilan. Sehingga negara membagi kekuasaan di negara agar kekuasaan negara dapat dilaksanakan menurut kekuasaan dan menciptakan suatu keadilan. Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori *Trias Politica*. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat liansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri)
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Kekuasaan legislatif di Indonesia berkaitan dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang melaksanakan fungsi legislatif di Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie

menyebutkan bahwa kelembagaan negara dilihat dengan teori tentang norma sumber legitimasi yaitu apa bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga itu terkait dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan dikelompokkan menjadi lembaga negara di tingkat pusat dan lembaga daerah. Adapun lembaga negara ditingkat pusat dikategorikan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut Keputusan Presiden.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

DPD merupakan lembaga negara yang masuk kedalam lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dalam UU serta sebagai lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dan golongan di MPR melalui amandemen ketiga UUD 1945 yang kemudian disempurnakan dalam amandemen keempat UUD 1945. Dalam pembentukannya DPD menurut Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan tidak lepas dari dua hal yaitu:

1. Adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih.
2. Adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan sparatisme.

Kemudian lebih lanjut DPD pun memiliki ketentuan untuk dapat menjalankan fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan secara utuh. Dengan keanggotaan yang diatur dalam Pasal 22C UUD 1945 yang dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari satupertiga jumlah anggota DPD.

Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif menjadikan DPD ini memiliki wewenang dan tugas yang harus dilaksanakan seperti ketentuan yang diatur dalam Pasal 249 UUD MD3 wewenang dan tugas DPD terdiri atas:

1. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
3. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
4. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. 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;
6. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
7. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
8. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
9. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
10. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Terkait dengan susunan keanggotaan DPD berdasarkan Pasal 22C UUD 1945 yang mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 252 UU MD3 yang menyatakan bahwa anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari satu per tiga jumlah anggota DPR. Berdasarkan hal tersebut sejak saat dibentuknya DPD hingga saat ini yang menjadi anggota DPD dan mewakilkan setiap provinsi atau daerahnya diwakili oleh 4 (empat) orang dari setiap provinsi/daerah dengan jumlah yang

seluruh anggota DPD dari seluruh Indonesia hanya berjumlah 136 orang. Hal tersebut berbeda dengan DPR sebagai lembaga legislatif lainnya yang memiliki jumlah anggota sebanyak 575 dari 80 daerah pemilihan.

Hal tersebut berdampak pada ketika dalam pembahasan rancangan suatu undang-undang ketika terjadi voting suara dari anggota DPD tidak akan dapat mengalahkan suara dari anggota DPR walaupun ketentuan tersebut telah ditentukan dalam UUD 1945 namun ketentuan tersebut menjadikan DPD hanya sebagai lembaga yang membantu DPR. Kemudian menurut Jimly Asshiddiqie berdasarkan hierarki lembaga negara yang dibedakan menjadi tiga lapis, DPD masuk kedalam lembaga lapis pertama yang juga merupakan lembaga tinggi negara. Namun DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasinya dalam implementasinya DPD hanya sebagai lembaga lapis kedua karena fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama.

Berdasarkan pada penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa jumlah anggota DPD yang lebih sedikit dibanding dengan jumlah anggota DPR menyebabkan ketidakmerataan secara kuantitas padahal keduanya merupakan lembaga legislatif yang juga berdampak kepada keberadaan DPD yang hanya sebagai lembaga yang bersifat *supporting* atau *auxiliary* dari DPR.

Kemudian untuk menjawab rumusan masalah kedua selain menggunakan peraturan perundang-undangan juga menggunakan teori yang dikemukakan oleh John Locke mengenai pemisahan kekuasaan yang dibagi menjadi tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berkaitan dengan legislatif memiliki tugas utama adalah untuk membentuk dan membuat undang-undang, melaksanakan pertimbangan dan anggaran serta melakukan pengawasan.

Berdasarkan pada hal tersebut Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa kewenangan DPD terdiri atas kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 248 ayat (1) huruf a UU MD3 bahwa secara umum DPD memiliki fungsi yaitu, dapat melakukan pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.

Namun dalam implementasinya ketentuan UUD 1945 dan UU MD3 terkait dengan DPD dapat mengajukan dan melakukan pengajuan rancangan undang-undang ini tidak menjadikan DPD dapat melaksanakan peran sebagai lembaga negara dan lembaga legislatif secara utuh karena dalam kenyataannya DPD hanya dapat membuat dan menyusun rancangan undang-undang sehingga DPD hanya sebagai lembaga pembantu atau *supporting* untuk DPR sebab kewenangan untuk membuat undang-undang hanya

diserahkan kepada DPR seperti yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang.

Ketentuan selanjutnya dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yaitu, 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran dan belanja negara dan rancangan undang-undang dan pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Kemudian Pasal 248 ayat (1) huruf b dan c menyatakan bahwa DPD ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR, ikut membahas rancangan undang-undang yang serta untuk 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 ditindaklanjuti.

Dalam implementasinya frasa “ikut membahas” memberikan interpretasi dan pemahaman yang berbeda yang dapat diartikan bahwa DPD hanya ikut membahas dalam pembahasan mengenai rancangan undang-undang dan DPR memiliki hak dan kekuasaan sepenuhnya dalam membentuk dan pengambilan keputusan terhadap rancangan undang-undang. Serta dalam hal memberikan pertimbangan bagi DPD tidak diikuti dengan kewenangan untuk meminta keterangan apabila pertimbangan yang diajukan oleh DPD tidak diterima.

Selanjutnya Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti dan dilanjutkan dengan Pasal 248 ayat (1) huruf d yang menentukan bahwa, d. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan

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

Dalam kenyataan pengawasan yang diberikan kepada DPD untuk melakukan pelaksanaan undang-undang terutama dalam melakukan pengawasan mengenai rancangan undang-undang otonomi daerah pengawasannya harus disampaikan kepada DPR dan oleh DPR kemudian hasil pengawasannya dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan akhir dan kemudian akan menentukan digunakan atau tidak hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD.

Berdasarkan hal yang telah diuraikan di atas bahwa konsekuensi dari susunan keanggotaan DPD mempengaruhi juga terhadap kedudukan DPD sebagai lembaga negara dan lembaga legislatif hanya sebagai –lembaga yang membantu atau *auxiliary state organ* dan tidak sejajar dengan kedudukan dari DPR hal tersebut dapat dilihat dari fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan yang tidak dapat dijalankan secara mandiri oleh DPD sebagai lembaga negara sehingga peran dan kedudukan DPD dalam menjalankan kewenangannya tidak utuh.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Susunan keanggotaan DPD di kelembagaan legislatif berdasarkan UUD 1945 dan UU MD3 ditetapkan jumlah anggota DPD tidak lebih dari satu per tiga dari jumlah anggota DPR yang berdampak pada ketidakmerataan secara kuantitas dibanding dengan jumlah anggota DPR yang sama-sama merupakan lembaga legislatif di ketatanegaraan Indonesia serta dilihat dari susunan organ lembaga legislatif DPD hanya bersifat supporting dari DPR.
2. Konsekuensi susunan keanggotaan DPD terhadap kedudukan DPD dalam kelembagaan legislatif mempengaruhi kedudukan DPD sebagai lembaga negara dan lembaga legislatif hanya sebagai lembaga yang membantu atau *auxiliary state organ* dan kedudukannya tidak sejajar dari lembaga negara lainnya terutama DPR, terlihat dari tidak dijalankannya peran dan fungsi DPD secara utuh seperti fungsi legislatif, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan yang tidak dapat dilaksanakan dan dijalankan secara mandiri oleh DPD.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2002.
- [2] Maleha Soemarsono, “Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke 37, No.2, April-Juni 2007.
- [3] Masnur Marzuki, “Analisis Kontestansi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya”, *Jurnal Hukum*, No.1 Vol.15, Januari 2008.

- [4] Moh. Dermawan, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Kelembagaan Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi I, Volume 2, 2014.
- [5] Muhtadi, , “Lembaga Negara : Makna, Kedudukan dan Relasi”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 No. 3 , Sep-Des 2013.
- [6] Undang-Undang Dasar 1945
- [7] Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.