

Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi DEWAN PERWAKILAN DAERAH dalam Parlemen Indonesia

Buku dengan judul *Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Parlemen Indonesia* ini membahas tentang pola hubungan kewenangan antara DPD dan DPR dalam Parlemen Indonesia yang terkesan memposisikan DPD sebagai subordinasi dari DPR. Padahal seyogyanya kedudukan kedua lembaga tersebut berada pada posisi yang setara, agar mampu menciptakan *check and balances system* dalam parlemen, maupun terhadap lembaga pemerintah. Kedudukan yang asimetris tersebut, membawa dampak tidak dapat dilaksanakannya amanah konstitusi oleh DPD sebagai *the guardian of autonomy*. Sehingga misi reformasi untuk mewujudkan otonomi yang luas bagi daerah mengalami kegagalan.

Justru yang terjadi sebaliknya, tepat satu dekade kelahiran DPD yaitu tahun 2014 melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, resentralisasi dimulai. Beberapa kewenangan daerah diambil alih oleh Pemerintah Pusat. Peristiwa tersebut menimbulkan pertanyaan publik, dimana peran DPD dalam menjaga otonomi dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut? Tidak dapat disangkal bahwa DPD tidak dapat berbuat banyak menjalankan fungsinya, karena kendala fungsional yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Melalui buku ini, penulis menawarkan beberapa gagasan sebagai upaya untuk rekonstruksi kedudukan dan fungsi DPD dalam parlemen Indonesia, baik dalam perspektif demokrasi maupun konstitusi.

Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Parlemen Indonesia

Ade Kosasih, dkk.

Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi DEWAN PERWAKILAN DAERAH dalam Parlemen Indonesia



**Ade Kosasih
Sirajuddin M.
Fauzan
Henderi Kusmidi**



**Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
dalam Parlemen Indonesia**

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

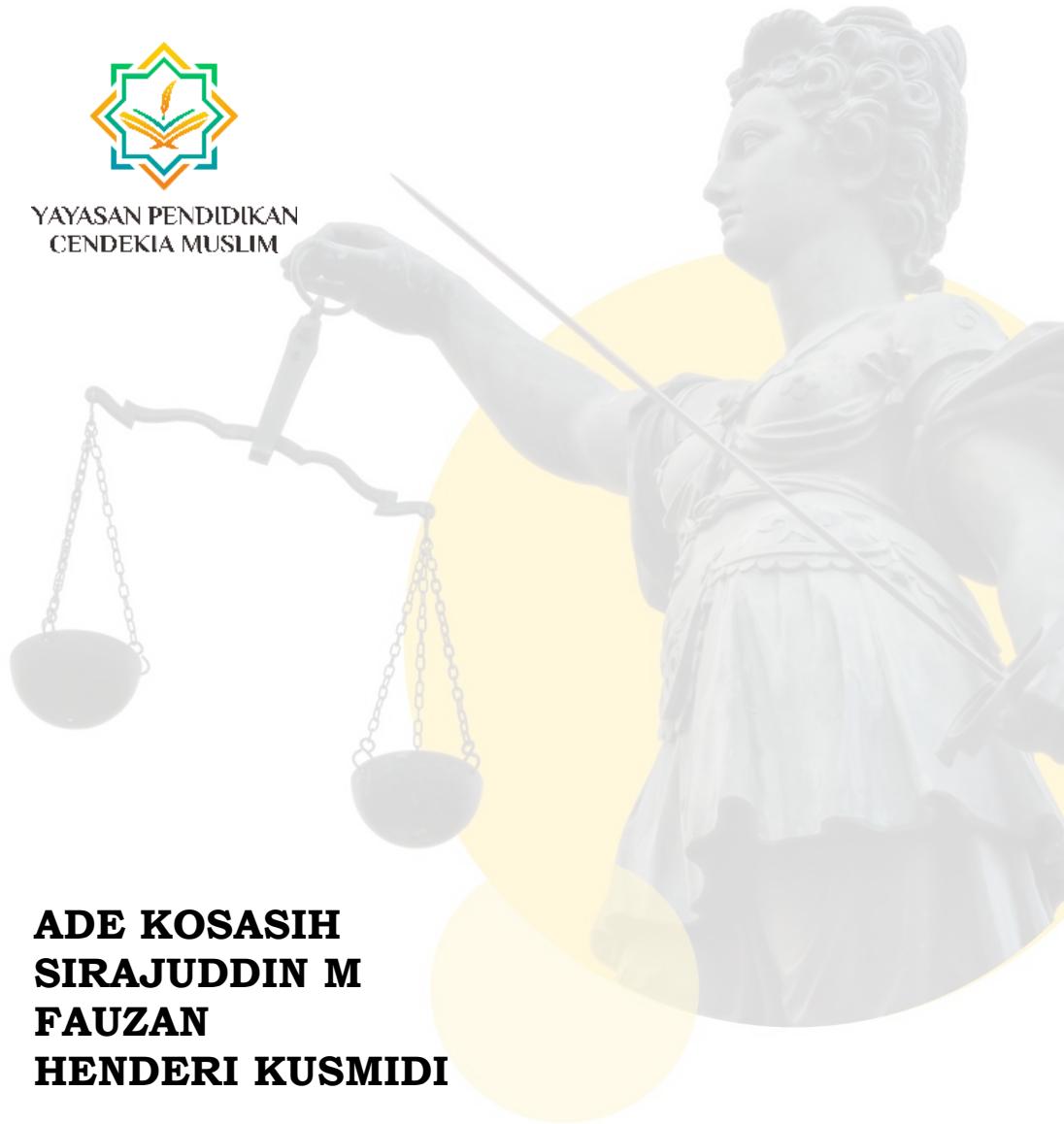
- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



YAYASAN PENDIDIKAN
CENDEKIA MUSLIM



**ADE KOSASIH
SIRAJUDDIN M
FAUZAN
HENDERI KUSMIDI**

**Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
dalam Parlemen Indonesia**

**REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN FUNGSI
DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PARLEMEN INDONESIA**

Ade Kosasih, Sirajuddin M, Fauzan, Henderi Kusmidi

Editor:
Imam Mahdi

Desainer:
Siska Wulandari

Sumber Gambar Kover:
www.freepik.com

Penata Letak:
Dwi Fadhiba

Proofreader :
Tim YPCM

Ukuran:
viii, 254 hlm, 15,5 x 23 cm

ISBN:
978-623-8326-69-3

Cetakan Pertama:
Okttober 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**Anggota Luar Biasa IKAPI: 027/SBA/2021
YAYASAN PENDIDIKAN CENDEKIA MUSLIM**

Perumahan Gardena Maisa 2, Blok C.09, Koto Baru, Kecamatan Kubung,
Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat – Indonesia 27361

HP/WA: 0823-9205-6884

Website: www.cendekiamuslim.com

E-mail: cendekiamuslimpress@gmail.com

Daftar Isi

PRAKATA vii

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Landasan Teori	13
1. Teori Demokrasi.....	14
2. Teori Konstitusi.....	23
3. Teori Hukum Progresif	43

BAB 2 TINJAUAN TEORETIS TENTANG PARLEMEN

A. Parlemen	47
B. Unikameral.....	55
C. Bikameral	57
D. Majelis Tinggi di Beberapa Negara.....	66

BAB 3 SEJARAH PERKEMBANGAN PARLEMEN DI INDONESIA

A. Periode Awal Kemerdekaan (1945-1949).....	87
B. Periode Konstitusi RIS (1949-1950).....	92
C. Periode UUDS 1950 (1950-1959).....	101
D. Periode Dekrit Presiden Sampai Orde Baru	

(1959-1999).....	108
E. Periode Amendemen UUD 1945	118

BAB 4 MEKANISME KONSTITUSIONAL PENGUATAN DPD

A. Upaya Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD Melalui Konvensi Ketatanegaraan	123
B. Mekanisme Konstitusional Formal Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD ..	175

BAB 5 PENUTUP

A. Simpulan.....	225
B. Saran.....	227

DAFTAR PUSTAKA	229
TENTANG PENULIS.....	245
TENTANG EDITOR	253

Prakata

Lembaga parlemen merupakan pilar penting demokrasi suatu negara. Oleh karena itu, di dalam parlemen harus tercermin prinsip keterwakilan seluruh komponen penting bangsa. Keterwakilan gagasan disalurkan melalui DPR sebagai wakil Partai yang menawarkan gagasan melalui ideologi & platform partai, sedangkan keterwakilan teritorial atau daerah tercermin di dalam DPD. Agar keduanya dapat menjalankan peran dan fungsi masing-masing, maka kedua lembaga tersebut harus memiliki kedudukan yang sama. Tidak ada yang lebih superior dan tidak ada pula yang berada dalam posisi subordinasi. Satu sama lain tidak mendominasi, melainkan saling mengimbangi dan saling mengawasi sehingga tercipta sinergitas yang produktif dan konstruktif.

Faktanya di Indonesia kedudukan DPR dan DPD berjalan secara asimetris. Di mana DPR lebih mendominasi peran di parlemen dibandingkan DPD. Sehingga keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kurang dirasakan memberikan kontribusi kepada daerah. Seyogyanya DPD bertindak sebagai *the guardian of autonomy*, namun justru di masa keberadaan DPD inilah terjadi arus sentralisasi yang kuat. Hal ini dapat dilihat dari

terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mereduksi beberapa kewenangan Pemerintahan Daerah seperti di bidang pertambangan, kehutanan, kelautan, perizinan dan lain-lain. Belum lagi lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang Pertambangan, yang semuanya mengakuisisi kewenangan-kewenangan penting daerah.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan DPD sebagai bagian dari parlemen harus dibenahi. Disadari kelemahan DPD berasal dari pengaturan UUD NRI Tahun 1945 yang men-setting DPD dalam ketidakberdayaannya. Namun, bukan berarti amendemen formal terhadap UUD merupakan satu-satunya jalan untuk memperkuat DPD. Mengingat kedudukan DPD yang lemah dalam parlemen, maka sulitnya mewujudkan amendemen formal terhadap UUD harus dicarikan jalan keluarnya. Melalui buku ini, diskursus tentang DPD dibahas dengan menawarkan beberapa gagasan penguatan kedudukan dan fungsi DPD melalui cara lain perubahan konstitusi selain amendemen formal.

Tim Penulis,

BAB 1

Pendahuluan



A. Latar Belakang

Reformasi ketatanegaraan pada tahun 1998 membawa agenda besar yang dimulai dengan Amendemen Undang-Undang Dasar 1945, penegakan supremasi hukum, dan pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada daerah. Melalui Amendemen UUD 1945 penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum diatur secara eksplisit dan tegas di dalam ketentuan pasal-pasal undang-undang dasar, yang sebelumnya belum diatur namun hanya dinyatakan di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”.

Implikasi lebih lanjut dari amendemen UUD 1945 adalah pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada Pemerintah Daerah. Di sinilah

ide dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam parlemen Indonesia dimulai. Hal ini dikarenakan partisipasi partai politik dalam pemilihan umum saja tidak *sine quo non* untuk demokrasi yang baik.¹ Beranggotakan perwakilan dari setiap provinsi, DPD diharapkan dapat mengakomodasi dan menjembatani, serta memperjuangkan kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat pusat.² Kehadiran DPD diharapkan dapat mengubah sendi kenegaraan yang dipraktikkan selama masa Orde Baru yang bersifat sentralistik menjadi desentralistik.

Walaupun secara legal formal pembentukan DPD telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amendemen ketiga,³ namun pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

¹ Feri Amsari, “*Designing An Intra-Party Democracy in Indonesia*”, Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issue, Volume 24, Issue 4, 2021, Page 1.

² Raden Siti Rachmah Wardani, “*Regional Representatives Council in the Indonesian State Governance System: a Study of Bicameral System*”, SIGn Law Journal, Vol. 5 Issue 1, 2023, Hlm. 4.

³ Undang-Undang Dasar 1945 hasil amendemen dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang kemudian lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Susduk yang disiapkan untuk menyambut kehadiran Anggota DPD yang secara faktual DPD baru terbentuk setelah pemilihan umum tahun 2004, tepatnya pada tanggal 1 Oktober 2004.

Wacana keberadaan dari kelembagaan DPD pada saat itu sempat memberikan harapan masyarakat daerah bahwa persoalan daerah dapat diperjuangkan di tingkat pusat.⁴ Namun, kenyataan saat ini justru sebaliknya, tingkat skeptisme warga negara terhadap peran DPD cukup tinggi.⁵ Kehadiran DPD tersebut sejak awal terbentuk sudah diragukan dalam memberikan kontribusi penguatan otonomi daerah oleh para pakar hukum tata negara dan pakar ilmu politik. Hal ini dikarenakan lemahnya kewenangan DPD yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

⁴ Wahyu Widodo, “*Peran dan Fungsi DPD RI dalam Menuju Sistem Parlemen Bikameral yang Efektif Melalui Amendemen*”, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol. 1 No. 2 Tahun 2014, Hlm. 121.

⁵ Debora Sanur, “*Urgensi Membangun Parlemen Modern*”, Jurnal Kajian Vol. 20 No. 4 Tahun 2015, Hlm. 618.

Tahun 1945). Baik kewenangan di bidang pembentukan undang-undang/legislasi maupun di bidang pengawasan/kontrol terhadap Pemerintah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) DPD **dapat** mengajukan kepada DPR, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran 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, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) DPD **dapat** melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pendidikan, dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan** untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi kontrol, tidak utuh atau mungkin lebih tepat disebut lemah. Ketidakutuhan tersebut dapat dilihat dari peran DPD dalam pembentukan undang-undang yang hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Sedangkan kewenangan untuk memutus suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang tetap berada di tangan DPR dan Presiden.

Begitu juga dengan fungsi kontrol yang dimiliki DPD hanya sebatas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, namun tidak memiliki hak untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya, selayaknya DPR yang memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Ironisnya lagi, hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Hal

ini jelas menempatkan DPD sebagai subordinasi dari DPR. Akibat lebih lanjut, hasil pengawasan tersebut tidak memiliki nilai politik sebagai instrumen pengendalian terhadap Presiden. Akan menjadi lebih buruk lagi jika hasil pengawasan yang disampaikan kepada DPR tersebut tidak ditindaklanjuti. Hal ini bisa saja terjadi jika mayoritas Anggota DPR adalah berasal dari koalisi pendukung Presiden.

Di Indonesia, pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam konstitusi.⁶ Sebagai hukum dasar, maka materi muatan UUD NRI Tahun 1945 menjadi *guiden* terhadap Undang-Undang Susduk. Begitu juga dengan ketentuan Pasal 22D tersebut, sehingga secara mutatis mutandis pengaturan DPD dalam Undang-Undang Susduk pun bersifat pelaksana dari Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sehingga materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan asas *lex superiore derogat lege inferiore*.

⁶ Hartanto dan Vicky Dwi Purnomo, “*The Need for Restrictions on the Term of Office of the House of Representative for Efforts to Prevent Abuse of Authority*”, Internasional Journal of Educational Review, Law and Social Science (IJERLAS), Volume 3, Issue 3, Page 719.