

**KEDUDUKAN FUNGSI DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN  
DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**GABRIEL TALAWÉ  
D 101 13 397**

**PEMBIMBING I : DR. H. IDHAM CHALID, SH., M.H.**

**PEMBIMBING II : ABDURRAHIM ARIEF, SH., M.H.**

**ABSTRAK**

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta urgensi penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional ditingkat pusat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan, yakni penelusuran bahan-bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Untuk memperoleh data sekunder dari bahan-bahan hukum. Pendekatan normatif dilakukan dengan cara mengkaji ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

*Pada dasarnya keberadaan Dewan Perwakilan Daerah melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi akan adanya 2 (dua) faktor yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi daerah dalam pengambilan kebijakan nasional, secara teoritis keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dimasukkan untuk menerapkan prinsip *Cheks and balances* antar lembaga negara, yaitu adanya proses saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga Negara. Hal tersebut dilakukan untuk memperkuat hubungan pusat dan daerah demi menjaga keutuhan dan kesatuan Negara kesatuan republik Indonesia. Namun, berdasarkan hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut kewenangan Dewan Perwakilan Daerah untuk menjalankan fungsinya sebagai perwakilan daerah masih belum memadai, sehingga keinginan untuk menerapkan prinsip *Cheks and balances* antar lembaga Negara masih belum dapat terwujud.*

***Kata Kunci : Dewan Perwakilan Daerah, Kedudukan, Fungsi, Wewenang.***

## **I.PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Ide reformasi yang mulai dicanangkan sejak tahun 1998 telah menghasilkan suatu perubahan yang sangat fundamental pada sistem ketatanegaraan Indonesia dimana perubahan tersebut dilakukan dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan sebanyak empat kali. Amandemen UUD 1945 yang pertama dilakukan melalui sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999. Sementara untuk amandemen UUD 1945 yang kedua, ketiga dan yang keempat dilakukan melalui sidang tahunan MPR, yang dilakukan secara berurut pada tahun 2000, 2001 dan 2002.

Hasil amandemen ke 3 (tiga) UUD 1945 telah mendudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislatif. DPD bersanding dengan lembaga Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam komposisi keanggotaan MPR. Montesquieu sendiri berpendapat bahwa badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif harus dijalankan

oleh badan yang terdiri atas kaum bangsawan dan orang-orang yang dipilih untuk mewakili rakyat, yang masing-masing memiliki majelis dan pertimbangan mereka sendiri-sendiri, juga pandangan dan kepentingan sendiri-sendiri.<sup>1</sup> Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa badan perwakilan seharusnya tidak hanya dijalankan oleh satu badan saja tetapi dimungkinkan untuk lebih, demi mengakomodir seluruh kebutuhan rakyat.

Dibentuknya lembaga DPD sejalan dengan semangat untuk mengakomodasi keterlibatan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional dan juga sesuai dengan prinsip *check and balances* yang ingin di terapkan oleh pemerintah pada waktu itu.<sup>2</sup>

DPD sebagai lembaga legislatif juga diikutkan dalam proses pembentukan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah sebagaimana ketentuan Pasal

---

<sup>1</sup> Efriza, Studi parlemen dan lanskap politik Indonesia, setara press, Malang 2014, hlm.167-168

<sup>2</sup> M.yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013, hlm.35.

22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menetapkan bahwa :

Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI 1945 :

“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 perimbangan keuangan pusat dan daerah ”.

Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI 1945 :

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan

undang-undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Rumusan Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI 1945 diatas jelas membatasi kewenangan DPD dalam hal pembentukan Undang-Undang, DPD sebagai wakil daerah di tingkat pusat sudah selayaknya diberikan kewenangan penuh dalam pembentukan Undang-Undang yaitu, seharusnya dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) Pasal 22D UUD NRI 1945 tersebut kewenangan DPD bukan hanya sebatas ataupun hanya sampai pada tahap pembahasan. Namun, semestinya DPD diberikan kewenangan hingga sampai pada tahap persetujuan/penetapan suatu undang-undang, agar benar apa yang menjadi kebutuhan ataupun kepentingan daerah dapat diakomodir oleh DPD secara maksimal ataupun optimal dalam pengambilan kebijakan nasional. Tentunya hal tersebut bertujuan untuk menghindari ketimpangan dalam pengambilan

kebijakan nasional namun hal tersebut diharapkan dapat mewujudkan kesetaraan dalam pembangunan nasional.

Pada dasarnya maksud pembentukan DPD sebagai wakil daerah adalah untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan daerah serta mewujudkan prinsip *check and balances* antar lembaga legislatif dalam pengambilan kebijakan nasional dalam hal ini yaitu antara DPD dan DPR, hal tersebut dilakukan untuk memberikan rasa kepercayaan rakyat daerah kepada pemerintah pusat, sehingga memperkuat hubungan pusat dan daerah serta menjaga keutuhan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, dengan kewenangan DPD saat ini yang belum memadai, harapan untuk mengakomodir aspirasi masyarakat daerah serta penerapan prinsip *checks and balances* antara DPD dan DPR tidak dapat terwujud, sebab pada kenyataannya dengan kewenangan DPR yang jauh lebih kuat dibandingkan DPD, masih saja terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan DPR juga pemerintah

pusat dalam pengambilan kebijakan nasional, hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya pengajuan gugatan-gugatan undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, seperti gugatan undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap UUD NRI 1945. Gugatan tersebut diajukan oleh DPD yang menyatakan bahwa telah terjadi pengerdilan kewenangan DPD akan adanya undang-undang tersebut, gugatan tersebut diterima dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut menandakan bahwa dengan kewenangan DPR yang jauh lebih kuat dibandingkan DPD membuka peluang akan adanya kesewenang-wenangan DPR serta pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan nasional yaitu dalam hal ini berkaitan dengan pembentukan undang-undang. Sehingga keberadaan DPD guna menerapkan prinsip *checks and balances* bersama DPR

dalam parlemen tidak dapat terwujud.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
2. Apa urgensi penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah ?

## **II PEMBAHASAN**

### **Kedudukan dan Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah**

#### **A. Kedudukan Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Berdasarkan teori organ Negara, kedudukan lembaga Negara

dibagi menjadi 2 (dua) golongan yaitu sebagai lembaga Negara utama (*state main organ*) dan lembaga bantu (*state auxiliary organ*). Lembaga utama mengacu kepada paham trias politica yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislative, dan yudikatif), lembaga Negara utama yaitu lembaga Negara yang dibentuk dan diberi kewenangan langsung oleh UUD (konstitusi), sementara lembaga Negara bantu yaitu lembaga Negara yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh undang-undang semata.

Mengacu pada teori organ tersebut, sesuai UUD NRI Tahun 1945 maka yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY), dalam hal ini kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sejajar ataupun setara dengan DPR yaitu sebagai lembaga negara utama, dikarenakan nama dan

kewenangan DPD termuat secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana diatur pada Bab VIIA tentang DPD pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945, disebutkan bahwa :

Pasal 22C UUD NRI 1945 sebagaimana ditegaskan :

Ayat (1) “Anggota dewan perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”.

Ayat (2) “Anggota dewan perwakilan daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota dewan perwakilan daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota dewan perwakilan rakyat”.

Ayat (3) “Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Ayat (4) “susunan dan kedudukan dewan perwakilan daerah diatur dengan undang-undang”.

Kewenangan yang dimiliki DPD sebagai lembaga legislatif sebagaimana diatur pada Pasal 22D UUD NRI 1945 menyatakan bahwa :

Ayat (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”.

Ayat (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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”

Ayat (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 ekonomi lainnya”.

Dibentuknya DPD itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah. Juga untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah. Disamping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup>

Sementara dasar pertimbangan teoritis dibentuknya DPD antara lain adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (check and balances) antar cabang kekuasaan negara dan

<sup>3</sup>[http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1\\_550ee143813311c52cbc6608](http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608)

antar lembaga legislatif sendiri. Namun, dalam perjalanannya, sangat dirasakan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD.

Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22D UUD NRI 1945 tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sebagai lembaga negara, tentunya DPD harus memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya, yang membedakannya adalah fungsi dan tugasnya. Karena mengalami keterbatasan itu, wajarlah apa yang dilakukan DPD untuk penguatan peran dan kewenangannya. Faktor Kendala DPD Dalam sistem

ketatanegaraan di negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat, yang diwujudkan dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Lembaga DPD masih relatif baru, berbeda dengan DPR yang sudah lama berdiri, bahkan sejak tahun 1918 sudah ada, yang bernama Volksraad. Dalam menapaki periode pertama berdirinya, pelaksanaan peran, fungsi dan kewenangannya belum dapat maksimal karena dirasakan seolah-olah dimarginalkan.

4

Fungsi legislatif yang dimiliki DPD masih terbatas yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang dan. itupun tidak ikut dalam pengambilan keputusan, Demikian juga dalam fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam UUD NRI 1945 yang sudah diamandemen, dinyatakan dalam pasal 22 D bahwa

---

<sup>4</sup>[http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1\\_550ee143813311c52cbc6608](http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608)



DPD memiliki fungsi bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, yaitu: 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. 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 pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. 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.<sup>5</sup>

Apa yang disebutkan dalam pasal 22D UUD NRI 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945. Hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD. Kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah

---

<sup>5</sup>[http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1\\_550ee143813311c52cbc6608](http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608)

dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Pada hal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara harapan kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan pernah timbul gejolak di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Pada hal keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah.<sup>6</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal 22D UUD NRI 1945, kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang dibatasi sampai pada tahap pembahasan, proses pembahasan sendiri dilakukan dengan 2 (dua)

tingkat pembicaraan yang mana hal tersebut diatur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang peraturan pembentukan perundang-undangan, kewenangan DPD dalam pembicaraan tingkat 2 (dua) hanya untuk menyampaikan pendapat mini, sementara pembicaraan tingkat II sesungguhnya merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan :

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, penyampaian pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

---

<sup>6</sup>[http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1\\_550ee143813311c52cbc6608](http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608)

3. Penyiampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Namun RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. RUU yang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Berdasarkan uraian penjelasan tersebut, menyatakan bahwa benar DPD juga diikuti pada pembicaraan tingkat II, namun keikutsertaan DPD tersebut hanya untuk sekedar menyampaikan pendapat mini, pada tingkat ini DPR serta Presiden yang memegang peranan untuk menetapkan RUU.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>A. Rosyid Al Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral, setara press, Malang 2015, hlm.163.

## **B. Urgensi Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah**

Keberadaan DPD merupakan pertemuan dari dua gagasan yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integritas nasional. Pendapat ini juga dikemukakan oleh **Sri Soemantri Martosoewignjo** dan **Mochamad Isnaeni Ramadhan** yang menyatakan bahwa, pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah Dalam Komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi rakyat di daerah<sup>8</sup>.

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dari proses pembahasan

---

<sup>8</sup><http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu, dimana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, munculah tuntutan agar semua anggota perwakilan, yaitu DPR dan MPR dipilih oleh rakyat. Bahkan pendapat ini mengemuka hampir disetiap daerah forum uji sah rancangan perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 13 (tiga belas) daerah. Pendapat bahwa semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dapat dilihat diantaranya dalam sidang komisi A MPR pada rapat komisi A pada 5 November 2001.

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa orde baru telah melahirkan ketimpangan pusat dan daerah yang banyak melahirkan rasa kekecewaan dan ketidakadilan pada daerah. Masalah ini menguat

dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan republik Indonesia. Isu ini selanjutnya bergeser kearah pewacanaan negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab melalui Undang-Undang 22 Tahun 1999.

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui utusan daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu pembentukan, DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah. Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut :

*“Pembentukan dewan perwakilan daerah - dengan*

sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya, adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasinya rasionalnya.”<sup>9</sup>

Pernyataan tersebut diatas kembali ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD<sup>10</sup> sebagai berikut :

“Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa kalau Negara kesatuan ini dikehendaki tetap ajeg

---

<sup>9</sup><http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

<sup>10</sup><http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

maka dalam pengambilan keputusan politik Negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat disatu pihak (yang dalam hal ini mewujud dalam lembaga DPR ) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujud dalam lembaga DPD). Setiap daerah (provinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya akan memandang jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan itulah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/perwakilan (yang mewujud dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotesis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang akan mengancam persatuan nasional.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup><http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

Pernyataan dari I Dewa Gede Palguna di atas sangat menggambarkan bagaimana urgensi dari keberadaan DPD, yaitu bahwa pada dasarnya pembentukan DPD dimaksudkan untuk mengakomodasi aspirasi dan ataupun mandat dari masyarakat daerah dalam hal pengambilan kebijakan nasional, sehingga masyarakat daerah juga merasa diperhatikan oleh pemerintah pusat dimana hal tersebut dilakukan untuk menghindari adanya tuntutan masyarakat daerah yang mengancam memisahkan diri dari Negara kesatuan republik Indonesia. Dalam pengambilan keputusan politik Negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat disatu pihak (yang dalam hal ini mewujudkan dalam lembaga DPR ) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujudkan dalam lembaga DPD). Namun dengan kewenangan yang dimiliki DPD saat ini, sangat sulit untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

DPD yang pada dasarnya mempunyai fungsi untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat daerah dalam pembentukan suatu undang-undang, dimana untuk menjalankan fungsi tersebut, dalam hal legislasi DPD diberi kewenangan oleh UUD NRI 1945 untuk mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan langsung dengan daerah sebagaimana tertuang dalam ayat (1) pasal 22D UUD NRI 1945, kemudian pada ayat yang ke 2 (dua) pasal 22D UUD NRI 1945, dalam pembentukan suatu undang-undang DPD diberikan kewenangan untuk ikut dalam pembahasan.

Dengan kewenangan tersebut yang diberikan UUD NRI 1945 kepada DPD setelah amendemen, sama sekali belum dapat menjamin terakomodasinya secara maksimal/optimal aspirasi masyarakat daerah, dimana dalam tahap persetujuan UUD NRI 1945 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut menetapkan/menyetujui suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang, namun kewenangan

tersebut hanya diberikan kepada DPR sebagai pihak legislatif dan Presiden sebagai pihak eksekutif, hal tersebut sangatlah tidak mencerminkan prinsip *cheks and balances* yaitu adanya suatu pengawasan dan perimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif. Kewenangan yang sangat terbatas mengindikasikan bahwa keberadaan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amendemen. Seperti diketahui ketika gagasan amendemen muncul secara kuat, muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ekstrem yang berhadapan ketika itu. *Pertama*, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua, arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri Negara yang sudah sangat baik. Sehingga hasil amendemen yang dilakukan sebagaimana sekarang

masih menimbulkan banyak perdebatan.<sup>12</sup>

Dengan kewenangan DPD yang kurang memadai saat ini, maka prinsip *Cheks and balances* yang selama ini di harapkan hanya akan menjadi sebuah wacana semata. Sebab jika benar-benar ingin untuk melakukan pengawasan dan perimbangan kekuasaan dalam parlemen maka dibutuhkan suatu kekuatan yang seimbang antara DPR dan DPD.

Lebih lanjut, masih pada ayat (2) Pasal 22D UUD NRI 1945, tertulis bahwa “DPD...memberikan pertimbangan kepada kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Penulis berpendapat, bahwa ayat dalam UUD NRI 1945 tersebut diatas adalah sebuah kekeliruan, APBN (anggaran pendapatan dan belanja negara) anggaran yang pada dasarnya adalah anggaran Negara

---

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca amendemen konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2013, hlm.70-71.

yang diperuntukkan bagi pembangunan nasional, dimana anggaran tersebut juga diadakan untuk pembangunan daerah-daerah diseluruh tanah air, namun dalam pembentukan undang-undang berkenaan dengan anggaran tersebut, DPD sebagai wujud keterwakilan daerah (representasi wilayah) yang adalah wadah bagi masyarakat daerah dalam menyalurkan aspirasi ataupun mandat masyarakat daerah, hanya mempunyai wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR (yang lebih cenderung berpihak pada kepentingan politik). Bukankah justru untuk menjaga hubungan pusat dan daerah maka dalam pembentukan undang-undang APBN inilah masyarakat daerah akan melihat keseriusan pemerintah pusat untuk memberikan ruang bagi daerah ikut mendukung pembangunan daerah melalui pembentukan undang-undang APBN.

Selanjutnya, dalam pembentukan undang-undang perpajakan, dengan perbedaan tingkat biaya hidup yang ada di setiap daerah maka kehadiran DPD untuk ikut dalam pembentukan

undang-undang perpajakan sangat dibutuhkan. Demi pembentukan suatu undang-undang yang dibentuk dengan mempertimbangkan keadaan yang ada disetiap daerah. Bukan karena hanya kepentingan politik. Begitu juga dengan pendidikan, tak bisa di sangkal bahwa di Indonesia ada daerah-daerah terpencil yang memang sangat membutuhkan perhatian khusus ataupun ekstra dari pemerintah pusat untuk mendukung keberlangsungan pendidikan di daerah-daerah tersebut, hingga daerah-daerah tertinggal tersebut tidak terus tertinggal dalam bidang pendidikan sebab hal tersebut juga berpengaruh pada masa depan Indonesia sendiri.

Membahas urgensi ataupun pentingnya keberadaan DPD berkenaan dengan pembentukan undang-undang di bidang keagamaan maka penulis mengambil contoh peristiwa proses pengubahan sila pertama dalam Pancasila, dimana pada saat itu datang utusan-utusan rakyat dari Indonesia timur yang menyatakan bahwa rakyat di daerah timur keberatan atas sila pertama



pancasila yang terdapat dalam piagam Jakarta, menurut rakyat di belahan Indonesia timur sila pertama pancasila tersebut adalah sebuah bentuk diskriminasi bagi agama non muslim dan apabila tidak diadakan perubahan maka rakyat di belahan Indonesia timur lebih memilih memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sehingga demi menjaga keutuhan Negara kesatuan republik Indonesia, di adakanlah perubahan pada sila pertama pancasila pada sidang PPKI, yaitu tujuh kata setelah Ke-Tuhanan, yang semula berbunyi “Ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” diubah menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berdasarkan uraian-uraian penjelasan tersebut, jelaslah bahwa keberadaan DPD sebagai wakil daerah sangatlah diperlukan dalam hal pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan pajak pendidikan serta agama. Dalam hal ini dalam pembentukan undang-undang berkenaan dengan pajak, pendidikan, serta agama seharusnya DPD diberi kewenangan bukan

hanya sekedar maupun sebatas memberi pertimbangan kepada DPR, tetapi juga ikut dalam tahap pembahasan sampai pada tahap penetapan/penyetujuan.

Penguatan fungsi DPD juga adalah hal sangat wajar dilakukan, mengingat legitimasi yang dimiliki DPD jauh lebih besar dibandingkan DPR, dimana sistem pemilihan yang digunakan untuk pemilihan anggota DPD adalah sistem distrik yaitu *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil). *Single-member constituency* disebut juga dengan sistem distrik. Dalam sistem distrik, wilayah Negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapakan jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dengan demikian berdasarkan sistem ini maka setiap daerah pemilihan akan

diwakili oleh satu orang wakil rakyat terpilih.<sup>13</sup>

Pemilihan yang berdasarkan teritorial/wilayah, berbeda dengan sistem yang digunakan untuk memilih anggota DPR yang menggunakan sistem proporsional. Hal tersebut dapat dilihat pada persyaratan pencalonan bagi anggota DPD, berdasarkan Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan legitimasi yang begitu besar dari setiap anggota DPD maka penguatan fungsi DPD sudah seharusnya dilakukan. Hal tersebut tidak lain dilakukan demi menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **III PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian analisis dan pembahasan yang telah penulis

paparkan pada bab sebelumnya maka dalam hal ini penulis menyatakan bahwa :

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi negara setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif, pada prinsipnya fungsi DPD yaitu untuk melibatkan daerah dalam pengambilan kebijakan publik yang mana hal tersebut dilakukan untuk memperkuat hubungan pusat dan daerah demi memperkuat keutuhan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Namun wewenang Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan ayat (1) dan (2) Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 masih belum memadai, sehingga untuk menjalankan fungsinya DPD jelas mengalami hambatan, hal tersebut juga membuat keinginan untuk menerapkan prinsip *checks and balances* dalam parlemen tidak dapat terwujud.

Penguatan fungsi DPD adalah hal yang sangat urgen, dimana penguatan wewenang tersebut

---

<sup>13</sup>Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan, Rakyat*, Rajawali Pers (Pt Rajagrafindo), Jakarta 2012, hlm.56.

dilakukan agar DPD dapat memaksimalkan dan mengoptimalkan perannya sebagai wakil daerah dalam hal pengambilan kebijakan nasional. Penguatan fungsi DPD tidaklah lain agar supaya daerah juga diikuti dalam pengambilan kebijakan nasional, sehingga kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat tetap terjaga dimana semua dilakukan demi menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

### **B.Saran**

Adapun saran yang penulis ingin sampaikan yaitu bahwa perlunya diadakan penguatan fungsi

DPD sebagai wakil daerah dalam hal pembentukan undang-undang melalui amandemen UUD NRI 1945, sehingga prinsip *checks and balances* yang selama ini diimpikan dapat terwujud, penguatan fungsi DPD dilakukan agar ada perimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD dalam pembentukan suatu undang-undang hal tersebut dimasukdkan agar pemerintah dalam mengambil kebijakan nasional tidak akan menimbulkan ketimpangan, namun terwujudnya kesetaraan dalam pembangunan nasional, penguatan fungsi DPD sendiri dapat dilakukan dengan perubahan UUD NRI 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

A.Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negar Bikameral*, setara press, Malang 2015.

Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, Dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Pres, Malang 2014.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan, Rakyat*, Rajawali Pers (Pt Rajagrafindo), Jakarta 2012.

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca amandemen konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2013.

M.Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013.

### B. PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, lembaran Negara No.117 Tahun 2012.

### C. INTERNET

Diunduh Tgl 7 Mei 2017 pukul 16.30 wita  
<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

Diunduh Tgl 7 Juni 2017 pukul 08.30 Wita  
[http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1\\_550ee143813311c52cbc6608](http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608)

## **BIODATA PENULIS**



**NAMA** : GABRIEL TALawe  
**TEMPAT/TANGGAL LAHIR** : OPO,14 JANUARI 1995  
**ALAMAT** : PERDOS UNTAD BLOK A8 NO.8  
**EMAIL** : gabrilgabrieltalawe@gmail.com  
**NOMOR TELEPON/HP** : 085299550559