

BAB II

LEMBAGA PERWAKILAN, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR), DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

A. Lembaga Perwakilan

Perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.¹⁴ Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan sebagai negara yang demokrasi, adanya lembaga perwakilan ialah hak mutlak yang harus dimiliki negara tersebut. Keberadaan lembaga perwakilan ini merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.¹⁵

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat.

¹⁴Yuriska, “Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Hukum, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2010, hlm. 51.

¹⁵Dahlan Thaib., *Op. Cit*, hlm. 1.

Paul Christopher Manuel dan **Anne Maria Camissa** menjelaskan tentang definisi lembaga perwakilan rakyat (*representative assembly*) sebagai berikut:¹⁶

It is primarily charged with a law-making function, which we may define as the process of preparing, debating, passing, and implementing legislation. Its members consider and debate bills, which are proposals for legislative action. The discussion among legislators among bills are decided including during legislative debate, which takes place on the floor of the legislation. It is known by the a host of different destinations, including Congress in the United States, the Parliament in the Great Britain, the Knesset in Israel, the Diet in Japan, the Dail in Ireland, the Vouli in Greece, the National Assembly in Portugal, and so on.

Dijelaskan oleh **Paul Christoper Manuel** dan **Anne Maria Camissa**, bahwa fungsi utama dari sebuah lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi membuat undang-undang (UU). Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, anggota lembaga perwakilan rakyat melakukan serangkaian kegiatan hingga undang-undang tersebut disahkan. Adapun fungsi lembaga perwakilan adalah sebagai berikut :

1. Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Fungsi utama dalam lembaga perwakilan ini ialah fungsi pengaturan atau legislatif. Lembaga perwakilan ini sering pula disebut sebagai kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif itu ialah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

¹⁶Fatmawati, 2014. *Hukum Tata Negara*. Universitas Terbuka. Tangerang Selatan, hlm.7.12.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui *parlement*, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹⁷

Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud, sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan. Maka, peraturan yang paling tinggi dibawah undang-undang haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Sementara itu **Jimly Asshidiqie** dalam buku “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” menyatakan, bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, pembahasan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang

¹⁷Jimly Asshidiqie, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Press, Jakarta, hlm. 299.

atau yang dikenal dengan sebutan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).¹⁸

2. Fungsi Pengawasan (*Control*)

Seperti yang dikemukakan di atas, bahwa terdapat tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat. Kemudian bagaimana jika ketiga hal tersebut tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen.

Tentunya kekuasaan di tangan pemerintahan dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang dan timbulah kekuasaan yang sewenang-wenang (*abuse of power*). Oleh karena itu, peranan lembaga perwakilan diberi salah satu fungsinya yakni fungsi pengawasan yang menjadi kewajiban bagi lembaga perwakilan agar jalannya roda pemerintahan tetap pada porosnya dan mengutamakan kesejahteraan rakyat tanpa melanggar khasanah hukum di dalamnya. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu : (i) kontrol atas pemerintahan (*control of executive*); (ii) kontrol atas pengeluaran

¹⁸*Ibid*, hlm. 300.

(*control of expenditure*); (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).¹⁹

3. Fungsi Perwakilan (Representasi)

Fungsi pokok dari lembaga perwakilan sesungguhnya ialah fungsi perwakilan itu sendiri. Bagaimana mungkin suatu lembaga yang dikatakan sebagai representasi dari rakyat akan tetapi tidak memiliki fungsi perwakilan di dalamnya. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu antara lain:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- b. Sistem perwakilan teritorial (*teritorial* atau *regional representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).²⁰

4. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengawasan, maupun perwakilan, di dalam parlemen atau lembaga legislatif selalu terjadi perdebatan antar anggota yang mewakili kelompok dan kepentingan yang masing-masing memiliki pertimbangan yang berbeda-beda dalam memahami dan menyikapi suatu permasalahan. Adapun fungsi deliberatif dan resolusi konflik dalam lembaga perwakilan yaitu :

- 1) Perdebatan publik dalam rangka *rule and policy making*.
- 2) Perdebatan dalam rangka menjalankan pengawasan.
- 3) Menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beraneka ragam.

¹⁹*Ibid*, hlm. 302.

²⁰*Ibid*, hlm. 305.

- 4) Memberikan solusi saluran damai terhadap konflik sosial.²¹

B. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu keharusan. Lembaga perwakilan merupakan cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Maka lembaga perwakilan merupakan unsur yang paling penting di dalam sistem pemerintahan yang demokrasi.²² Di dalam sistem demokrasi, warga negara diberi ruang untuk terlibat langsung dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih di lembaga perwakilan.

Para pakar ilmu politik yakin, bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”, salah satunya **Arbi Sanit** yang mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.²³ Jadi pada intinya, bahwa sistem perwakilan menghendaki agar warga negara untuk ikut berpartisipasi langsung maupun tidak langsung dalam membentuk kebijakan-kebijakan atau kebijakan politik yang sarannya adalah rakyat secara keseluruhan.

²¹*Ibid*, hlm. 308.

²²Dahlan Thaib, 2004. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, hlm.1.

²³*Ibid*, hlm. 2.

Dengan adanya penyerahan kekuasaan dari rakyat kepada wakil-wakilnya yang dipilih di lembaga perwakilan, maka dapat menimbulkan hubungan antara wakil dengan rakyat sebagai terwakili dalam membuat keputusan-keputusan politik. Terdapat dua teori klasik tentang hakikat hubungan wakil dengan yang terwakili yang dikenal dengan teori mandat dan teori kebebasan.²⁴

Teori mandat berarti seseorang dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat, sehingga disebut sebagai mandataris (orang yang menerima mandat). Tujuan rakyat dalam memberikan mandat terhadap wakilnya untuk merealisasikan kekuasaan dalam proses pembentukan keputusan politik dalam kehidupan politik. Sedangkan teori kebebasan berarti wakil yang dipilih oleh rakyat dapat bertindak tanpa terikat atau terikat secara ketat dari terwakili (rakyat). Dalam artian, bahwa seseorang yang dipilih oleh rakyat merupakan orang-orang yang dipercaya dan terpilih dan sadar, bahwa rakyatlah yang diwakilinya sehingga wakil rakyat dapat bertindak untuk dan atas nama rakyat yang diwakili. Meskipun adanya teori kebebasan bukan berarti rakyat sebagai terwakili tidak bisa mengontrol atau mengawasi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh wakilnya dalam mengambil kebijakan-kebijakan.

C. Sifat Perwakilan

Seseorang yang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Perwakilan semacam ini mempunyai kelemahan, karena yang

²⁴*Ibid.*

terpilih biasanya orang yang populer, karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang pemerintahan. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan pemilihan distrik.

Di negara-negara maju, kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pendidikan mereka pada umumnya sudah begitu maju. Itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum merupakan cara terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Berbeda hal dengan negara-negara yang sedang berkembang, yang tidak jarang melakukan pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan di samping melalui pemilihan umum. Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian. Mereka disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak termasuk dalam kategori ini adalah suatu parlemen yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari perebutan kekuasaan. Para ahli berpendapat bahwa kadar demokrasi ditentukan oleh pembentukan parlemennya apakah melalui pemilihan umum atau pengangkatan. Semakin dominan perwakilan berdasarkan hasil pemilu, semakin tinggi kadar demokrasinya. Sebaliknya dominan pengangkatan makin rendah kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut.²⁵

²⁵Suwarma, 2007. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Universitas Terbuka. Jakarta, hlm. 4.6.

D. Macam-Macam Lembaga Perwakilan

Dilihat dari macam kelebagaannya, terdapat dua macam sistem perwakilan rakyat, yaitu sistem dua kamar (*bicameral*) dan sistem satu kamar (*unicameral*).

1. Sistem Dua Kamar (*Bicameral*)

Dilihat pada sejarah kelahirannya, sistem dua kamar ini merupakan peralihan dari sistem monarki ke sistem demokrasi. Sebagaimana telah dikemukakan, lembaga perwakilan di Inggris sebagai parlemen tertua di dunia terdiri dari dua kamar, yakni *House of Lords* (Majelis Tinggi) dan *House of Commons* (Majelis Rendah). Pada waktu itu, Majelis Tinggi yang anggota-anggotanya terdiri dari kaum bangsawan itu dapat menjadi pertahanan terakhir kekuasaan yang mulai dibatasi dan dikurangi oleh rakyat.²⁶

Di Amerika Serikat, lembaga perwakilannya terdiri dari *Senate* dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau yang dikenal dengan istilah (*House of Representative*). Senat mewakili negara-negara bagian dan DPR mewakili rakyat secara keseluruhan. Sistem semacam ini, meskipun hanya beberapa bulan pernah berlaku di Indonesia pada saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), yang lembaga perwakilannya juga terdiri dari Senat dan DPR. Di Belanda, lembaga perwakilannya juga terdiri dari dua kamar, yaitu *Eerste Kamer* dan *Twede Kamer*. Kebaikan dari sistem dua kamar adalah lebih terwakilinya kepentingan daerah-daerah atau negara bagian.

²⁶Agus Yuliandi, 2006. *Bikameral Bukan Federal*. Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, hlm. 48.

²⁷Sedangkan kelemahannya, timbulnya perselisihan antara dua majelis tersebut sering mengakibatkan jalan buntu.

2. Sistem Satu Kamar (*Unicameral*)

Sistem satu kamar mulai populer sejak akhir abad ke 18 dan permulaan abad ke-19. Dasar pertimbangannya bahwa lembaga perwakilan yang terdiri satu kamar majelis, yang semata-mata mewakili rakyat secara keseluruhan, akan menjadi lembaga yang mencerminkan kedaulatan yang tidak dibagi-bagi. Lembaga perwakilan dengan sistem satu kamar ini contohnya adalah DPR di Indonesia, New Zealand, dan Denmark.²⁸

E. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR adalah lembaga utama yang menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. DPR diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Pasal 19 ayat (1) menentukan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berdasarkan Perubahan Kedua UUD NRI 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi dua ayat tersebut telah diubah menjadi terdiri atas tiga ayat, yaitu: “(1) Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. (2) Susunan DPR diatur dengan undang-undang. (3) DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Selanjutnya, Pasal 20 yang aslinya terdiri atas dua ayat, menentukan bahwa setiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Jika sesuatu

²⁷*Ibid*, hlm. 4.9.

²⁸*Ibid*, hlm. 4.7.

rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu. Berdasarkan perubahan pertama UUD NRI 1945, Pasal 20 itu diubah menjadi terdiri atas 4 ayat, dan berdasarkan Perubahan Kedua ditambah lagi dengan ayat (5), sehingga seluruhnya menjadi 5 ayat. Rumusan kelima ayat Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut :²⁹

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selain itu, dalam Perubahan Kedua UUD NRI 1945, ditambah lagi ketentuan Pasal 20 A yang berisi 4 ayat sebagai berikut :³⁰

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

²⁹Jimly Asshidiqie, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII PRESS, Yogyakarta, hlm. 54.

³⁰*Ibid*, hlm 55.

- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Adapun tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR disebutkan pada beberapa pasal dalam UUD NRI 1945 antara lain:³¹

1. Mengajukan pendapat kepada Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) mengenai pemberhentian Presiden dan /Wakil Presiden bahwa Presiden dan /atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan /atau pendapat bahwa Presiden dan /atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan /atau Wakil Presiden (Pasal 7B ayat 1);
2. Memberi persetujuan kepada Presiden mengenai menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat 1);
3. Memberi pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan duta besar (Pasal 13 ayat 2);

³¹Putera Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*. Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 156.

4. Memberi pertimbangan kepada Presiden dalam hal menerima penempatan duta besar dari negara lain (Pasal 13 ayat 3);
5. Memberi pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2);
6. Kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1);
7. Membahas rancangan undang-undang bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2);
8. Berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21);
9. Memilih calon anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Pasal 23F ayat 1);
10. Memberi persetujuan kepada Presiden apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) ingin diubah menjadi undang-undang (Pasal 22 ayat 2);
11. Mengawasi pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat 2);
12. Memberi persetujuan terhadap pengangkatan calon Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
13. Memberi persetujuan kepada Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial (KY) (Pasal 24B ayat 3); serta
14. Mengusulkan 3 orang calon Hakim Konstitusi (Pasal 24C ayat 3);

Para anggota DPR menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) berhak memajukan rancangan undang-undang. Ketentuan ayat (1) ini, dalam perubahan pertama

UUD NRI 1945, diperbaiki rumusnya menjadi: “Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”. Ayat (2) pasal ini lebih lanjut menyatakan, “jika rancangan undang-undang itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Selanjutnya, Pasal 22 B hasil perubahan kedua, menentukan: “Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.”³²

Selain berkaitan dengan proses legislasi, dalam kewenangannya DPR sebagai penentu terakhir dalam hal pemberian “persetujuan” terhadap agenda kenegaraan meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain, (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (4) pengangkatan Hakim Agung, (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, agenda kenegaraan lain yang memerlukan “pertimbangan” DPR yaitu: (1) pengangkatan Duta, (2) menerima penempatan duta negara lain, (3) pemberian amnesti dan abolisi.

Kekuasaan DPR semakin komplit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti : (1) memilih anggota BPK (2) menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional Hak Asasi

³²*Ibid.*

Manusia (HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU). Selain itu juga adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).³³

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 jo Pasal 79 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD menyatakan sebagai lembaga perwakilan rakyat DPR memiliki hak, antara lain : (1) hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara, (2) hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan (3) hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Sementara di luar hak institusi, anggota DPR juga memiliki hak di antaranya: (1) mengajukan RUU; (2) mengajukan pertanyaan, (3) menyampaikan usul dan pendapat, dan (4) hak imunitas. Dalam menggunakan hak angket, DPR dapat melakukan pemanggilan paksa. Kalau panggilan paksa

³³Titik Triwulan, 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 194.

itu tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, DPR dapat melakukan penyanderaan.³⁴

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas memberikan dasar konstitusional bagi DPR dalam mengemban amanat demokrasi dan kedaulatan rakyat. Fungsi DPR yang demikian strategis tentunya harus diimbangi dengan kualitas dari anggota DPR itu berasal dari tokoh-tokoh terkenal di masyarakat, melainkan harus mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang mencukupi untuk mengemban aspirasi masyarakat dalam negara demokrasi. Oleh sebab itu, dalam rangka meningkatkan kualitas anggota DPR tentunya perlu dilengkapi oleh staff ahli yang memiliki kemampuan spesifik dalam bidang tertentu, sesuai dengan lingkup atau bidang kerja dari masing-masing anggota DPR itu sendiri.

F. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

1. Pengertian, Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, DPD mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan partai politik. Keberadaan DPD sebagai lembaga baru

³⁴*Ibid*, hlm. 195.

diatur dalam Bab VIIA tentang DPD UUD NRI 1945 yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D.

Pembentukan DPD, semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral ini diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check*, yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Salah satunya merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.³⁵

Menurut **Ramlan Surbakti**, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD: *Pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.³⁶ Selain itu, keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain dimaksudkan untuk; (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, (2) meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan

³⁵Jimly Asshidiqie, *Op. Cit* (1), hlm. 189.

³⁶Titik Triwulan, *Op. Cit.*, hlm. 195.

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

Di lain pihak, menurut **Bagir Manan**, gagasan di balik kelahiran DPD adalah :³⁷

- a. Gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*). DPR dan DPD digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR).
- b. Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai *koreksi* atau penyempurnaan sistem utusan daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum perubahan.

Mengenai fungsi DPD terbatas, terutama tentang substansinya, baik mengenai usul rancangan undang-undang maupun pengawasan atas pelaksanaan undang-undang itu sendiri, jika dirinci mengenai fungsi DPD ada empat hal, yaitu :

- a) Mengajukan usul rancangan undang-undang;
- b) Ikut dalam pembahasan;
- c) Ikut mempertimbangkan; dan

³⁷Hernadi Affandi, "Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 138.

d) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945, DPD memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut :

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

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D di atas, maka dapat dikatakan bahwa DPD memiliki fungsi-fungsi:

- 1) *Fungsi legislasi* atau perumusan undang-undang dan untuk itu DPD memiliki wewenang untuk: (1) mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) *Fungsi konsultasi* atau fungsi pertimbangan dan untuk itu DPD diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Termasuk pula dalam fungsi konsultatif DPD adalah terkait dengan dimilikinya wewenang untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat (1) UUD 1945).
- 3) *Fungsi kontrol* atau pengawasan dan untuk itu DPD diberi wewenang untuk dapat (ikut) melaksanakan 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.

- 4) *Fungsi anggaran*. Fungsi ini terlihat dari diberikannya wewenang kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, wewenang untuk memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapat dan belanja negara, serta wewenang untuk dapat (ikut) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN itu.

Dari ketiga usulan perubahan itu, mereka menghendaki agar DPD dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui oleh DPR. Di samping itu, jika DPD menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, maka RUU itu tidak dapat diajukan lagi pada masa persidangan DPR berikutnya. Kalau dibaca dari konteks membangun *checks and balances* antara DPD dan DPR dalam penggunaan fungsi legislasi, keinginan untuk memperoleh kewenangan itu masuk akal dan menjadi sebuah keniscayaan. Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 DPD itu, hanya dapat mengajukan dan ikut

membahas rancangan undang-undang tentang; otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.³⁸

Dalam rancangan undang-undang tentang Susunan, dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, diatur mengenai ketentuan tentang hak dan kewajiban anggota DPD yang diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 47. Rumusan hak dan kewajiban yang terdapat dalam kedua pasal itu kiranya telah cukup memadai.

Pasal 46 rancangan undang-undang tentang Susunan dan kedudukan menyatakan anggota DPD mempunyai hak:

- a. Menyampaikan usul dan pendapat;
- b. Imunitas;
- c. Protokoler;
- d. Keuangan dan administratif.

Hak menyampaikan usul dan pendapat dalam penjelasan Pasal 46 huruf a rancangan undang-undang menyatakan antara lain, bahwa yang dimaksud dengan hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat kepada DPR sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Sedangkan yang dimaksud dengan hak imunitas adalah hak yang dimaksudkan untuk

³⁸Saldi Isra, *Op. Cit*, hlm. 319.

memberikan perlindungan hukum berkenaan dengan pernyataan yang disampaikan seorang anggota DPD maupun rapat-rapat internal DPD.

Sementara itu, kewajiban anggota DPD dirumuskan pada Pasal 47 yang menyatakan Anggota DPD mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan UUD NRI 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan kerukunan nasional;
- e. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- f. Memperhatikan, menyerap, menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah;
- g. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- h. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.³⁹

³⁹Agung Djojosekarto dkk, 2004. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia*. Jakarta, Perpustakaan Nasional RI, hlm. 67.