

**PERANAN DPD DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI  
PERSPEKTIF SOSIOLOGIS DAN HUKUM**

Oleh :

**Ujang Suratno, S.H., M.Si.**

Penulis adalah Dosen Kopertis Wil. IV Jabar-Banten  
DPK Fakultas Hukum Universitas Wiralodra Indramayu

*Regional Representatives Council (DPD) is a new state institution in Indonesia's state system. Regional Representative Council was born on a national agreement to replace the position of regions and factions representatives. In socioantropologist perfective, Regional Representative Council is intended to accommodate all kinds of local people aspiration that are not conveyed through the political parties. Therefore, the role of DPD should be recognized and felt by the people in their region. However, the fact shows that Regional Representative Council is less function to accommodate regional aspiration. This condition cannot be separated from to juridical aspect, Regional Representative Council (DPD) is only assigned to propose and discuss certain bills for certain aspect, and also to keep eyes on the implementation of the laws, without being given a role to take decision (article 22 of the 1945 Constitution).*

**A. Pendahuluan**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kelahirannya menggantikan Utusan-Utusan dari Daerah dan Golongan-golongan, ditetapkan pada perubahan Konstitusi ke-4. Secara khusus Bab VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

ditambah Bab VII A mengenai Dewan Perwakilan Daerah, yang terdiri dari 2 Pasal yaitu : Pasal 22C dan Pasal 22D.

DPD memiliki peran dan fungsi yang diperluas dari peran yang diberikan kepada Utusan Daerah dan Golongan. Pada masa

lalu Utuan Daerah dan Golongan hanya baru berperan, manakala Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bersidang. Pada saat ini DPD memiliki peran yang cukup besar, karena peranan yang diberikan kepada untuk mengajukan rancangan undang-undang, mengikuti pembahasan rancangan undang-undang, serta pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembenahan, 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 kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Namun peran-peran yang diberikan di atas, pada saat ini mulai dipertanyakan. Selama satu tahun terakhir peran DPD mulai diperdebatkan dan menjadi

wacana di berbagai media masa dan diskusi-diskusi terbatas. Secara fungsional DPD dianggap mandul dan secara manajerial kinerja DPD dianggap belum optimal, bahkan gaung DPD nyaris tak terdengar di daerah-daerah. Di Jawa Barat pun peran DPD mulai dipertanyakan, sebagaimana penilaian Numan Abdul Hakim (Wakil Gubernur Jawa Barat), bahwa DPD tidak cukup berperan dalam memperjuangkan hubungan Pusat dengan Daerah<sup>1</sup>. Begitu pula kritikan terhadap peranan DPD dalam memperjuangkan undang-undang, bahkan dalam hal pemekaran dan penggabungan wilayah DPD sangat depensif.

Didalam berbagai wacana terdapat beberapa pandangan yang menginginkan DPD dihapus saja dalam system ketatanegaraan Indonesia. Namun tidak sedikit yang menginginkan bahwa peran DPD harus diperluas dan ditingkatkan. Pemberian peran yang hanya sekedar mengajukan RUU, mengikuti pembahasan, dan

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dianggap memberikan kekuasaan yang berlebihan karena pada dasarnya peran itu sudah banyak dimiliki kalangan LSM dan perorangan yang berpendidikan tinggi. DPD menginginkan peran yang hanya mengajukan rancangan undang-undang atau mengikuti pembahasan tetapi juga harus pada saat pengambilan keputusan, pada proses itulah peran DPD dapat diaktualisasikan. Peran DPD untuk melakukan pengawasan terhadap peran yang diberikan dalam konstitusi dan UU No. 23 tahun 2003 tampaknya kandas di tangan para aktor Politik di DPR. DPD tidak menginginkan keterbatasan peran DPD dalam mengambil keputusan pada peran-peran yang diberikan di atas.

Pada saat ini DPD berhadapan dengan dilema pada persimpangan jalan, mana yang akan dilakukan: "dibiarkan", "didelet" atau "diperkuat". Hal inilah yang memerlukan berbagai kajian yang komprehensif yang bukan hanya

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dianggap belum memberikan kekuasaan apa-apa, karena pada dasarnya peran-peran itu sudah banyak dilakukan kalangan LSM dan perguruan tinggi. DPD menginginkan bukan hanya mengajukan rancangan atau mengikuti pembahasan, tetapi juga harus pada tataran pengambilan keputusan, karena pada proses itulah peran tersebut dapat diaktualisasikan. Perjuangan DPD untuk melakukan perubahan terhadap peran yang diberikan konstitusi dan UU No. 23 Tahun 2003 tampaknya kandas di tangan para aktor Politik di DPR, yang tidak menginginkan keterlibatan DPD dalam mengambil keputusan pada peran-peran yang diberikan di atas.

Pada saat ini DPD berada pada *persimpangan jalan*, arah mana yang akan dituju, "dibiarkan", "didelet" atau "diperkuat". Hal inilah kiranya diperlukan berbagai kajian yang komprehensif yang bukan hanya

secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan, tetapi secara politis dapat diterima berbagai elemen kekuatan politik, secara hukum dapat ditegakan keberadaannya, dan secara sosiologis dapat diterima masyarakat.

### B. Perspektif Sosioantropologis

Tidak ada yang lebih menarik mengkaji berbagai peran organisasi yang tumbuh dalam masyarakat, termasuk Negara adalah pada aspek sosioantropologis. Kajian atas interaksi antara organisasi dengan lingkungan sekitarnya dan kebudayaan dimana ia tumbuh dan berkembang merupakan aspek yang sangat aktual, karena disitulah "bumi dipijak langit dijunjung". Volgaist "jiwa bangsa" akan sangat terasa pada tataran ini.

Di mana sesungguhnya organisasi DPD berada ? Bagaimana interaksi DPD dengan

masyarakat daerah yang memilihnya ? serta bagaimana daya dukung budaya yang membangun organisasi ? itulah beberapa pertanyaan yang saat ini berkembang berkaitan dengan peran DPD dalam sistem Politik dan ketatanegaraan RI. Sekalipun sejak konstitusi diubah dan ditetapkannya DPD sebagai bagian dari system ketatanegaraan RI, namun postur DPD belum terlihat dengan jelas dan interaksi masih belum terbangun.

Terdapat 3 (dua) interaksi yang harus terbangun DPD dalam membangun postur, yakni : **Petama**, sebagai lembaga Negara yang ditetapkan konsitusi, DPD harus membangun interaksi politik dengan kelembagaan Negara lainnya, seperti MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Konstitusi, BPK, **Kedua**, sebagai lembaga politik, maka DPD harus membangun interaksi dengan konstituen yang memilihnya. Untuk menjadi anggota DPD harus

melalui pemilihan yang dilakukan secara demokratis, oleh karena DPD dapat dikategorikan sebagai lembaga politik, dimana konstituen menentukan jadi tidaknya seseorang diangkat menjadi anggota DPD; **ketiga** sebagai lembaga perwakilan daerah, maka DPD harus membangun interaksi dengan masyarakat dan lembaga-lembaga pemerintahan di daerah, seperti Pemda, Bupati, DPRD, dan lain-lain.

Pada saat ini tampaknya DPD masih banyak disibukan interaksi dengan lembaga-lembaga Negara, ketimbang dengan konstituen dan masyarakat dan pemerintah yang diwakilinya. Kondisi ini mengingat, **pertama**, untuk mempertahankan eksistensi DPD, mengharuskan DPD selalu melakukan komunikasi politik dengan lembaga Negara lainnya, khususnya DPR. Terdapat kecenderungan keberadaan DPD sering dianggap "rival" ketimbang "mitra" oleh DPR, bahkan oleh Pemerintah Pusat dalam

merumuskan berbagai terutama kepentingan dan Diberikannya peran hanya sebagai lembaga yang mengajukan RUU, mer pembahasan, dan mel pengawasan ter pelaksanaan UU, keikutsertaan dalam pengam keputusan atas suatu ma kenegaraan yang bersangk dengan daerah, menun keengganan DPR membe peran yang lebih besar ke DPD. Membesarkan DPD b memperkecil peran DPR se politik dimata konstitusi Bandingkan pula reaksi DPR y diwakili partai-partai P terhadap Putusan Mahka Konstitusi berka diperbolehkannya pes perseorangan mencalon Pilkada. **Kedua**, jalan pelaksanaan tugas y dibebankan DPD hanya berjalan apabila anggota D memiliki kemauan inter

merumuskan berbagai hal, terutama kepentingan daerah. politik dengan lembaga Negara yang lain, khususnya DPR.

Diberikannya peran hanya sekedar sebagai lembaga yang dapat mengajukan RUU, mengikuti pembahasan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, tanpa keikutsertaan dalam pengambilan keputusan atas suatu masalah kenegaraan yang bersangkutan dengan daerah, menunjukkan keengganan DPR memberikan peran yang lebih besar kepada DPD. Membesarkan DPD berarti memperkecil peran DPR secara politik dimata konstituen. Bandingkan pula reaksi DPR yang diwakili partai-partai Politik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan diperbolehkannya peserta perseorangan mencalonkan Pilkada. Kedua, jalannya pelaksanaan tugas yang dibebankan DPD hanya bisa berjalan apabila anggota DPD memiliki kemampuan interaksi

Tampak secara sosiologis DPD sangat disibukan untuk melakukan interaksi dengan lembaga lain khususnya DPR, agar keberadaannya lebih berarti dan lebih bermakna dalam system ketatanegaraan. Jika kerangka dasar "rivalitas" dibiarkan ini akan menjadi "tontonan" yang menarik karena kedua-duanya tumbuh dari kandungan yang sama, dipilih rakyat yang tersebar didaerah-daerah, sementara rakyat di daerah tak pernah bersitegang soal itu. Energi yang terserap DPD untuk mempertahankan eksistensinya akan sangat melelahkan dan akan melemahkan interaksi yang harus dibangun dengan konstituen dan lembaga-lembaga di daerah yang diwakilinya.

Pada tataran intraksi dengan konsituen pada saat ini belum digarap dengan sungguh-sungguh, bahkan gaungnya belum

menunjukkan DPD berfungsi sebagai wakil dari daerah yang bersangkutan. Kelembagaan DPD di mata masyarakat daerah "masih terasing". Sebagai lembaga penyalur aspirasi daerah, termasuk aspirasi masyarakat di daerah DPD diharapkan dapat menampung setiap aspirasi daerah kemudian di salurkan ke lembaga-lembaga legislasi atau lembaga permusyawaratan. Dalam kenyataannya masyarakat di daerah tidak pernah tahu seberapa besar aspirasi daerah yang ditampung DPD, apakah aspirasi tersebut sudah disalurkan atau diperjuangkan atau belum, bahkan konstituen sendiri "kebingungan" harus kemana dan kepada siapa aspirasi tersebut disampaikan?

Interaksi yang dilakukan anggota DPD dengan berbagai komponen di daerah belumlah optimal, termasuk lembaga pemerintahan di daerah, seperti Pemerintah Daerah, dan DPRD. Di Jawa Barat misalnya

sebagaimana dikeluhkan Mantan Wakil Gubernur (Numan Abdul Hakim), peran DPD dalam memperjuangkan daerah Jawa Barat masih sangat kecil, bahkan seringkali Pemda Jabar harus berjuang sendirian.

Sekalipun selama 3 tahun DPD telah melakukan pelaksanaan tugas sesuai yang diamanatkan konstitusi antara lain<sup>2</sup>

1. 10 buah usul RUU yang berasal dari DPD RI.
2. 54 buah RUU pandangan dan pendapat DPD RI.
3. 4 buah RUU pertimbangan DPD RI.
4. 32 buah pengawasan DPD terhadap pelaksanaan UU.
5. 17 buah pertimbangan DPD RI yang berkaitan dengan anggaran.

Namun keberhasilan-keberhasilan DPD ini belum terasa manfaatnya oleh masyarakat dan pemerintah Daerah, khususnya

Pemerintah dan Masyarakat Barat, terlebih oleh konstituen. Oleh karena masa-masa yang akan datang DPD harus lebih mengoptimalkan interaksi dengan masyarakat pemerintah Daerah diwakilinya.

Didalam upaya penguatan DPD, interaksi ini sangat penting karena keberadaan DPD memerlukan adanya legitimasi dari masyarakat. Legitimasi ini sangat penting seperti dikemukakan Moedjiono Mas'ud dan Nasikun<sup>3</sup>, bahwa keabsahan atau legitimasi masyarakat merupakan hal yang harus dimiliki lembaga politik dan pemimpin, karena dalam upaya mempertahankan pengaruh terhadap para pemilihnya, pemimpin tidak dapat mengandalkan sumber daya politik berupa materil saja yang memang sangat terbatas, tetapi juga harus adanya pengakuan masyarakat bahwa sang pemimpin dan tugas yang diterimanya

Pemerintah dan Masyarakat Jawa Barat, terlebih oleh para konstituen. Oleh karena pada masa-masa yang akan datang DPD harus lebih mengoptimalkan interaksi dengan masyarakat dan pemerintah Daerah yang diwakilinya.

Didalam upaya penguatan DPD, interaksi ini sangat penting karena keberadaan DPD perlu adanya legitimasi dari masyarakat. Legitimasi ini sangat penting, seperti dikemukakan Mochtar Mas'ud dan Nasikun<sup>3</sup>, bahwa keabsahan atau legitimasi dari masyarakat merupakan hal yang harus dimiliki lembaga politik atau pemimpin, karena dalam upaya mempertahankan pengaruhnya terhadap para pemilihnya, para pemimpin tidak hanya mengandalkan sumber daya politik berupa materil saja yang memang sangat terbatas, tetapi juga harus adanya pengakuan dari masyarakat bahwa sang pemimpin dan tugas yang diterimanya

sebagai sesuatu yang sah dan secara moril mengikat.

Kapan keberadaan DPD dianggap sah atau legitimit ? Menurut Mochtar Mas'ud dan Nasikun<sup>4</sup>, suatu lembaga politik dianggap memiliki keabsahan apabila mayoritas warga masyarakat keberadaannya sebagai baik dan patut, dan karenanya warga masyarakat itu bersedia secara sukarela mematuhi tertib yang berlaku dan berketetapan hati untuk melanggengkan keberadaan pemerintah atau lembaga politik itu.

Namun demikian pertanyaan berikutnya adalah apa yang dimaksud dengan "warga masyarakat menganggap keberadaan lembaga tersebut sebagai baik ? Apa ukuran baik itu ? Sekalipun tidak mudah dijawab, Mochtar Masud dan Nasikun mencoba merumuskan, bahwa yang dianggap sesuatu itu baik oleh masyarakat adalah apabila

terdapat kesesuaian dengan "apa yang kita anggap baik". Apa yang kita anggap baik dalam ilmu sosial disebut *nilai atau nilai-nilai sosial*. Nilai-nilai adalah sesuatu yang baik, sesuatu yang hendak kita kejar. Karena itu nilai-nilai kita sebenarnya tujuan-tujuan kita.

Jadi, lembaga politik itu dianggap baik dan patut didukung kalau ia bersesuaian dengan apa yang dianggap baik atau dengan nilai-nilai sosial sebagian warga masyarakat. Jadi ukuran legitimitas atau tidak legitimitasnya suatu lembaga politik, seperti DPD adalah apakah DPD itu berkorespondensi dengan nilai-nilai yang dianut oleh mayoritas warga masyarakat atau tidak.

Pertanyaan selanjutnya adalah segi-segi manakah dari lembaga politik itu yang harus bersesuaian dengan nilai-nilai mayoritas warga masyarakatnya? Proses pembentukan lembaga itu? Ciri-ciri dan perilaku lembaga

tersebut? Kepemimpinannya? atau *output* yang dihasilkannya?

Yang ideal, tentu saja semua segi itu harus bersesuaian dengan nilai yang dianut mayoritas masyarakatnya. Tetapi tidak semua segi mudah diketahui secara empirik. Tanpa bisa mengetahui secara empirik, sulit mengetahui apakah lembaga politik itu bersesuaian dengan dengan nilai-nilai atau tidak. Yang paling mungkin untuk diketahui secara empirik adalah kesesuaian antara *output* yang dihasilkan lembaga politik itu dengan "apa yang dianggap baik" oleh mayoritas warga masyarakatnya. Lebih jelas lagi, kesesuaian antara dampak dari *output* yang dihasilkan dari lembaga itu dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Dalam hal ini, keabsahan atau legitimasi menjadi relatif. Keabsahan bukanlah soal ada atau tidak ada, tetapi seberapa banyak legitimasi yang dimiliki oleh lembaga politik itu. Semakin sesuai hubungan antara

dampak *output* suatu lembaga politik dengan tujuan-tujuan mayoritas warga masyarakat, semakin tinggi legitimasi lembaga itu<sup>5</sup>

Dengan demikian, semakin tinggi legitimasi DPD akan semakin tinggi dampaknya. Bilamana dampak *output* yang diperolehnya, sesuai dengan yang diinginkan masyarakat, legitimasi DPD akan semakin tinggi. Namun sebaliknya legitimasi DPD akan semakin menurun bilamana dampak *output* yang diperolehnya tidak sesuai dengan keinginan mayoritas warga masyarakat, bahkan tidak diakui lagi. Dari gambaran ini tampak bahwa saat ini dampak *output* DPD (sudah *outputnya*), belum dirasakan oleh masyarakat dan pemerintah daerah yang diwakilinya. Konsekuensi dari hal tersebut akan menimbulkan konsekuensi pada masa mendatang, yaitu melemahnya legitimasi DPD dimana masyarakat dan pemerintah daerah yang diwakilinya.



dampak *output* suatu lembaga politik dengan tujuan-tujuan mayoritas warga masyarakat, semakin tinggi legitimasi lembaga itu<sup>5</sup>

Dengan demikian, maka legitimasi DPD akan semakin kuat bilamana dampak *output* yang diperanannya, sesuai dengan yang diinginkan masyarakat. Namun sebaliknya legitimasi DPD akan semakin menurun bilamana dampak *output* yang diperankannya tidak sesuai dengan keinginan mayoritas warga masyarakat, bahkan tidak akan diakuinya lagi. Dari gambaran di atas tampak bahwa saat ini dampak *output* DPD (sudah ada *outputnya*), belum dirasakan oleh masyarakat dan pemerintah daerah yang diwakilinya. Kondisi tersebut akan membawa konsekuensi pada semakin melemahnya legitimasi DPD dimana masyarakat dan pemerintah daerah yang diwakilinya.

Ada berbagai alasan mengapa dampak *output* DPD belum sesuai dengan aspirasi daerah, sebagaimana berkembang dalam wacana DPD setahun terakhir ini (2007). Namun salah satu alasan yang paling kuat sebagaimana dikemukakan para anggota DPD adalah konstitusi tidak memberikan peran DPD pada tahapan pengambilan keputusan dalam membuat undang-undang. Oleh karena itu ada keinginan penguatan diberikan kepada DPD dengan mengubah konstitusi, dimana DPD ditetapkan sebagai bagian dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, sebagaimana halnya DPR.

### C. Perspektif Hukum

Dalam persepektif hukum, terdapat beberapa pendekatan untuk memahami Dewan Perwakilan Daerah (DPD), antara lain pendekatan yuridis, pendekatan sosioyuridis, ataupun

melalui konstruksi hukum. Pada tulisan ini penulis tidak akan memaparkan seluruh pendekatan, mengingat keterbatasan waktu dan ruang, hanya akan dilihat dari beberapa pendekatan saja. *Pertama* pendekatan penafsiran hukum baik melalui interpretasi historis maupun gramatikal. *Kedua*, pendekatan yuridis.

Dilihat dari interpretasi historis, yakni DPD dilihat dari penafsiran makna undang-undang menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah, baik sejarah hukumnya maupun sejarah terjadinya undang-undang. Dengan demikian terdapat dua macam interpretasi historis, yaitu pertama, interpretasi menurut sejarah pengaturannya, dan kedua menurut hukumnya.

Sejarah terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah masuk ke dalam konstitusi tidak terlepas dari sejarah terbentuknya UUD 1945, yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945. Pembicara pertama

yang menyebut tentang Perwakilan Daerah adalah Mr Muhammad Yamin, pada waktu membicarakan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di BPUPKI tanggal 11 Juli 1945. Muhammad Yamin mengatakan :

*"...Kemudian dihadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya didalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh Permusyawaratan rakyat seluruh Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil-wakil daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi, ada 2 syarat, yaitu wakil daerah dan wakil langsung daripada rakyat Indonesia. Syarat ini adalah baru dijalankan didalam beberapa konstitusi di atas dunia, seperti Konstitusi Republik Rusia (1936, Pasal 22-29), dan konstitusi*

*San Min Chu I di Tiongkok. Adapun wakil-wakil daerah saya sebut tadi sangat penting karena tanah Indonesia terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak boleh hanya penduduk daerah saja, melainkan melihat keadaan daerah, diadakanlah wakil untuk daerah dalam permusyawaratan tadi..."*

DPD kemudian ditetapkan dalam Rancangan UUD 1945, disetujui pertama kali, pada bagian 33 Permusyawaratan Rakyat. Pasal 18 ayat (1) menyebutkan :

*"Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*

Jadi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan bagian

*San Min Chu I di Tiongkok ..... Adapun wakil-wakil daerah yang saya sebut tadi sangat perlu, oleh karena tanah Indonesia tentu akan terdiri atas beberapa daerah dan wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan tadi....."*

DPD kemudian ditetapkan dalam Rancangan UUD 1945 yang diusulkan pertama kali, berada pada bagian Badan Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 18 ayat (1) menyebutkan :

*"Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*

Jadi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan bagian dari

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang ditetapkan sebagai Perwakilan dari daerah-daerah. Alasannya, karena DPR dipilih mewakili jumlah penduduk yang ada pada suatu daerah, sementara DPD tidak tergantung pada banyaknya jumlah penduduk di suatu daerah, tetapi setiap daerah baik yang penduduknya banyak ataupun yang sedikit terwakili. Keterwakilan daerah ini sangat penting, karena seluruh Indonesia akan terwakili, sebagaimana dikemukakan Soepomo dalam Pidatonya dihadapan BPUPKI 15 Juli 1945, sebagai berikut :

*"... Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dengan ayat ini Panitia berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis ini akan betul-betul dapat dianggap sebagai*

penjelmaan rakyat, yang memiliki perwakilan secara memegang keaulatan Negara. ..." khusus.

Maka menurut para pendiri Negara Republik Indonesia ini, dengan adanya DPD seluruh rakyat Indonesia terwakili, karena kalau hanya ada DPR saja, yang didasarkan jumlah penduduk tidak semua daerah akan terwakili. Menurut hemat penulis, ketidak terwakilan rakyat, bukan hanya karena berdasarkan jumlah penduduk yang timpang, tetapi pula system kepartaian sebagai sumber dari anggota DPR masih sangat sentralistik, sehingga anggota-anggota DPR yang berasal dari daerah-daerah sering tidak banyak menyuarakan daerah asal pemilihannya, tetapi lebih banyak menyuarakan kebijakan partai, sehingga suara-suara daerah sering terabaikan. Kondisi ini tentu tidak menguntungkan bagi daerah-daerah yang dalam dinamika Politik selalu memiliki kepentingan serta aspirasi yang harus diperjuangkan dimana tidak

Berkaitan dengan cara pengisian MPR, Soekiman pada tanggal yang sama berbicara dihadapan anggota BPUPKI menyatakan :

"Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR, pen), maka saya mengusulkan, supaya ditetapkan dalam Undang-undang Dasar ini, bahwa sebagai prinsip, pemilihan MPR harus langsung oleh rakyat. Jadi saya usulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, bahwa MPR sebagai prinsip dipilih oleh rakyat langsung. Dalam pemandangan, maka kedaulatan MPR itu paling sedikit sama kedudukannya dengan Rijksdag Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon atau Tweede Kamer dari Staten-general Belanda, ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar masing-masing negeri itu bahwa badan-badan perwakilan langsung dipilih oleh rakyat (konstitusi Jerman art 22, Konstitusi dai Nippon art. 35, Negeri Belanda art. 83-84), karena MPR tidak dapat dibubarkan dalam bentuk konstruksi

rancangan ini, maka DPR kedudukannya lebih rendah daripada MPR, ialah karena pekerjaannya membuat undang-undang biasa, *organiële wet* (Pasal 20-21). ...”

Usul Soekiman mengenai pemilihan langsung MPR oleh rakyat diterima oleh Panitia, namun Soepomo merasa keberatan bila dicantumkan langsung dalam undang-undang dasar, tetapi ditetapkan dalam undang-undang saja, sebagaimana dikatakan Soepomo dalam diskusi BPUPKI sebagai berikut :

“Pertama usul dari Tuan Soekiman terhadap cara pemilihan MPR dan kedudukan DPR, Panitia tetap berpendirian bahwa cara itu lebih baik diatur dalam Undang-undang, tidak dimasukan dalam Undang-undang Dasar, karena tadi dikemukakan bahwa Undang-undang Dasar disebut harus sesupel-supelnya, memuat aturan yang pokok; yang diuraikan itu sudah tentu sudah tercatat dalam perslahdalam pembicaraan hari ini. Itu tentu akan diperingati untuk

kemudian kalau kita membentuk Undang-undang. ....”

Sebagai prinsip dasar saya tidak ada keberatan. Jadi pasal 17 menjadi : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Tentang cara pemilihan langsung dapat diatur dalam Undang-undang itu...”

Berkaitan dengan pemilihan langsung oleh rakyat, Muhammad Yamin mengemukakan :

“...5. Anggota Permusyawaratan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, dan dalam hal ini anggota tanah seberang hendak dipikirkan dengan sempurna, berhubungan dengan jarangnyanya (kurangnya) penduduk di sana ...”

Dalam kondisi perdebatan tersebut pada akhirnya Soekirman, mengalah, karena ide itu dipandang sulit untuk ditetapkan dalam undang-undang dasar. Jadi

berkaitan dengan cara pengisian DPD harus ditetapkan dalam Undang-undang. Dalam perjalanan cara pengisian DPD ternyata hanya ditunjuk mewakili daerahnya, tidak dipilih langsung oleh rakyat. Namun keinginan Soekirman ini akhirnya terkabul pada perubahan UUD 1945 yang keempat Agustus 2002, Pasal 2 ayat (1) : "MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang". Undang-Undang yang mengatur mengenai DPD yaitu UU No. 23 tahun 2003.

Tampak dari proses perjalanan sejarah hukum terbentuknya DPD, para pendiri Negara (*pounding father*) serta penerusnya memandang penting adanya wakil-wakil dari daerah yang mewakili dan memperjuangkan aspirasi daerah, karena ketidak terwakilinya oleh DPR sebagai wakil rakyat yang

berasal dari partai politik. Diharapkan dengan adanya DPD seluruh rakyat dapat terwakili. Namun disamping itu untuk membangun mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*chek and balaces*) serta untuk membahas sekali lagi (membilas) alam bidang legislative.

Mengenai fungsi dan peranannya, pada awal perjalanannya DPD hanya diberikan peran di MPR saja dan memiliki fraksi utusan daerah, bersidang hanya setahun sekali. Setelah adanya perubahan UUD 1945, terdapat peran DPD bukan hanya pada saat MPR bersidang tetapi secara tersendiri, sebagaimana di tetapkan Pasal 22D UUD 1945 (Amandemen ke 4), yakni :

"1. 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 ekonomi lainnya serta 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, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber alam, dan sumber ekonomi lainnya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama.
  3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber alam, dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pendidikan, dan agama; serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan dan tindak lanjut.
  4. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya

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, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan 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.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran, serta 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. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya

yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang."

Dalam perubahan UUD 1945 yang keempat ini, tampak jelas peran-peran apa saja yang harus dilakukan oleh DPD. Kondisi ini di satu sisi secara yuridis terdapat kepastian dengan fungsi dan peran DPD dalam system ketatanegaraan, namun disisi lain mengandung pembatasan peran DPD dalam struktur ketatanegaraan. Oleh karena itu secara sosilologis kontradiksi ini akan berakibat pada disfungsinya kelembagaan seperti itu. Artinya pembuat konstitusi harus memiliki tujuan yang jelas sebenarnya DPD ini maupun didudukan dimana dalam system keketatanegaraan Indonesia, karena peran-peran yang diberikan oleh konstitusi tidak ubahnya seperti peran LSM.

Menurut pandangan penulis, dengan memperhatikan urgensinya DPD sebagaimana dikemukakan para *pounding father* Negara Kesatuan Republik

Indonesia, dan diikuti oleh para penerusnya, dan secara sepakat telah ditetapkan dalam Konstitusi Keberadaan DPD harus tetap dipertahankan. Persoalannya apakah akan ditetapkan seperti saat ini atau diperkuat peran dan fungsinya bukan hanya sekedar yang ditetapkan saat ini ?

Dua opsi ini akan mengandung konsekuensi-konsekuensi yang harus dipertimbangkan, yakni :

1. Jika opsi yang pertama yang diambil, maka jelas peran DPD tidak akan optimal dalam upaya memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Karena peran-peran itu pada dasarnya umum saja, sebagaimana dimiliki organisasi kemasyarakatan lainnya.
2. Jika opsi yang kedua diambil terdapat hal-hal yang harus dilakukan. Pertama, harus adanya perubahan terhadap UUD 1945, yang sering kali menyulut pertentangan

(kontroversi) dikalangan masyarakat; kedua, penguatan DPD akan menimbulkan berbagai konflik dalam hubungannya dengan DPR, terutama dalam fungsi legislasi.

Perubahan UUD 1945, secara yuridis sebenarnya dapat dilakukan dan tidak perlu adanya kontradiksi, kecuali yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat fundamental seperti Pembukaan UUD 1945. Pasal 37 UUD 1945, menetapkan :

- (1) Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah MPR.
- (2) Setiap usul perubahan UUD diajukan secara tertulis dan diajukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50

memperjuangkannya, dan itu pun hanya dibatasi masalah-masalah tertentu saja, tidak dalam konteks otonomi politik yang selama ini dianut federalisme.

#### D. Penutup

Memperhatikan hasil analisis yuridis maupun sosilogis, nampaknya keberadaan DPD harus tetap dipertahankan, mengingat urgensinya yang sangat penting bagi keterwakilan seluruh rakyat Indonesia, termasuk rakyat-rakyat didaerah. Namun demikian peran DPD saat ini kurang optimal. Hal ini disebabkan beberapa hal antara lain :

1. Kedudukan DPD dalam system ketatanegaran Republik Indonesia belum jelas, bila yang dimaksudkan system dua kamar (bikameral) sebagaimana dianut beberapa Negara didunia, maka peran tersebut harus memiliki kesetaraan dengan DPR.

*persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR.*  
(b) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Namun penulis memahami banyak suara/pandangan pada satu terakhir ini yang tidak menghendaki adanya penguatan DPD dengan mengubah UUD 1945, karena dikhawatirkan akan mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menjadi Negara Federal. Secara yuridis sebenarnya alasan ini sudah tertolak, karena sebagaimana terlihat pada Pasal 37 ayat (5) berkaitan dengan bentuk Negara sudah final tidak dapat diubah, yaitu tetap Negara Kesatuan, sekalipun ada penguatan DPD. Karena DPD dimaksudkan para pendiri Negara dan penerusnya bukan sebagai *provincionalism* terlebih *federalism*, DPD dimaksudkan sebagai penyambung lidah rakyat daerah, dengan menyalurkan aspirasi dan