

**PROBLEMATIKA PENGATURAN KEANGGOTAAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DARI KADER DAN PENGURUS
PARTAI POLITIK**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



oleh:

GRIMALDI ANUGRAH PUTRANTO

No. Mahasiswa: 14410594

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEMATIKA PENGATURAN KEANGGOTAAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DARI KADER DAN PENGURUS
PARTAI POLITIK**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir /
Pendadaran

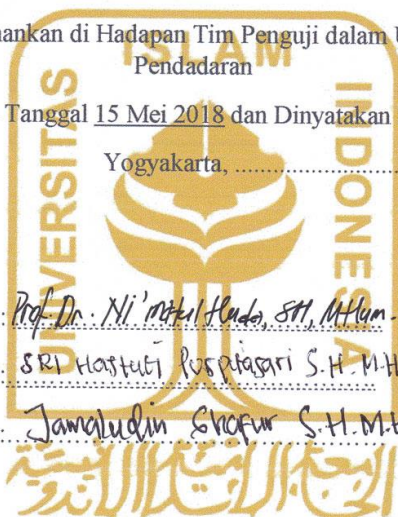
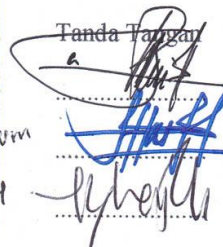
Pada Tanggal 15 Mei 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta,

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni' Maki Huda, SH, M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Rusriyanti S.H., M.Hum.
3. Anggota : Jamaludin Ghofur S.H., M.H.

Tanda Tangan

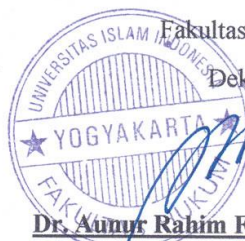


Mengetahui

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Anur Rahim Faqih, SH., M.Hum.

NIK: 844100101

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA
PENDADARAN**

**PROBLEMATIKA PENGATURAN KEANGGOTAAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DARI KADER DAN PENGURUS PARTAI
POLITIK**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran pada Tanggal 15 Mei
2018.



Yogyakarta, 15 Mei 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

Jamaludin Ghafur S.H., M.H.
NIK. 124100102

SURAT PERNYATAAN

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIM**

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **GRIMALDI ANUGRAH PUTRANTO**

NIM : **14410594**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

**PROBLEMATIKA PENGATURAN KEANGGOTAAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DARI KADER DAN PENGURUS PARTAI
POLITIK**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiasi);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut;

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2). Saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Mei 2018

Pembuat Pernyataan



Grimaldi Anugrah Putranto
NIM. 14410594



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Grimaldi Anugrah Putranto
2. Tempat Lahir : Kuningan
3. Tanggal Lahir : 18 April 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jalan Lowano- (Perumahan Mutiara Lowano No. B.1, Umbul Harjo- Taman Siswa Yogyakarta.
7. Alamat Asal : Jalan Raya Cidahu No. 55 Desa Cidahu, Kecamatan Cidahu, Kuningan, Jawa Barat
8. Identitas Orang Tua :
 - a. Nama Ayah : Indra Purwantoro
Pekerjaan : PNS
 - b. Nama Ibu : Yanti Sri Hardiyanti
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : Jalan Raya Cidahu, No. 55, Desa Cidahu Kecamatan Cidahu, Kuningan, Jawa Barat
10. Riwayat Pendidikan :
 - a) SD : (SD NEGERI 1 CIDAHU)
 - b) SMP : (SMP NEGERI 1 KUNINGAN)
 - c) SMA : (SMA NEGERI 1 CIAWIGEBANG)
11. Organisasi :
 - a) Himpunan Mahasiswa Islam (HMI),
 - b) Klinik Advokasi Hak Asasi Manusia (KAHAM UII)



12. Prestasi : *Participant of Students Exchange Programme 2016
Ahmad Ibrahim Kuliyyah of Laws, International
Islamic University of Malaysia (10 September-7
Oktober 2016)*

13. Hobi : Traveling, Baca Buku

Yogyakarta, 15 Mei 2018

Pembuat Pernyataan



Grimaldi Anugrah Putranto

NIM. 14410594

MOTTO

“Barangsiapa bertakwa pada Allah, maka Allah memberikan jalan keluar kepadanya dan memberi rezeki dari arah yang tidak disangka-sangka. Barangsiapa yang bertaqwa pada Allah, maka Allah jadikan urusannya menjadi mudah. Barangsiapa yang bertaqwa pada Allah akan dihapuskan dosanya dan mendapatkan pahala yang agung”

(QS. Ath-Thalaq: 2, 3, 4)

"Jadilah kamu manusia yang pada kelahiranmu semua orang tertawa bahagia, tetapi hanya kamu sendiri yang menangis; dan pada kematianmu semua orang menangis sedih, tetapi hanya kamu sendiri yang tersenyum."

(Mahatma Gandhi)

Musuh yang paling berbahaya di atas dunia ini adalah penakut dan bimbang.
Teman yang paling setia, hanyalah keberanian dan keyakinan yang teguh.

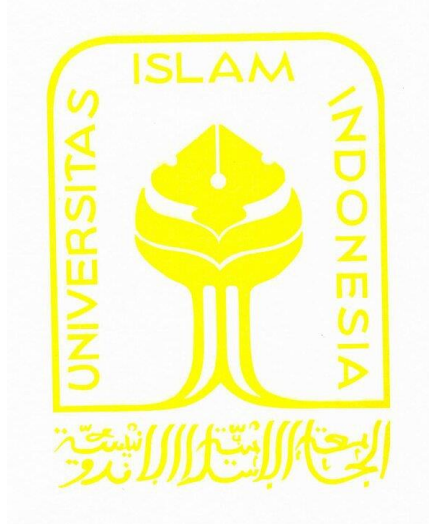
(Andrew Jackson)

HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi ini saya persembahkan untuk Allah SWT
dan Orangtua saya*

Terima kasih telah memberikan kasih sayang, memberikan cinta, mendidik dan mendampingi serta memberikan yang terbaik. Kalian adalah kebahagiaan hakiki dalam kehidupan penulis.

Terima kasih untuk segalanya.





KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum.wr.wb,

Allahmdulillah, puji syukur penulis haturkan atas kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya berupa kekuatan lahir dan batin, sehingga skripsi yang berjudul **“Problematika Pengaturan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dari Kader dan Pengurus Partai Politik”**.

Alhamdulillah dapat penulis selesaikan. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada Jurusan Ilmu Hukum Departemen Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kendala dan hambatan banyak penulis hadapi dalam proses penyusunan skripsi ini. Namun, atas bimbingan, dorongan, dan bantuan dari semua pihak, skripsi dapat selesai disusun pada waktunya. Untuk itu, terima kasih banyak dan penghargaan yang setinggi-tingginya serta rasa hormat kepada semua pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan skripsi ini, utamanya kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
2. Kepada Junjungan Nabi besar Muhammad SAW sebagai panutan umat Islam di muka bumi ini.
3. Kepada Bapak Nandang Sutrisno, SH., LLM.,M.Hum.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.

4. Kepada Bapak Jamaludin Ghafur, SH., MH, selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
5. Kepada Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Kepada Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah memberikan ilmu pada saat penulis menempuh pendidikan Sarjana Hukum, beserta Staf dan Jajaran di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Kepada kedua orang tua Ayah Indra Purwantoro dan Ibu Yanti Sri Hardiyanti yang selalu memberikan dukungan serta selalu mendoakan penulis agar selalu dilancarkan dalam perkuliahan dari awal hingga akhir.
8. Kepada kedua adik-adik, Minerva Ayuningtyas, Satrio Anugrah Priantoro, yang selalu memberikan dukungan serta selalu mendoakan penulis agar selalu dilancarkan dalam perkuliahan dari awal hingga akhir.
9. Kepada Para Sahabat dan orang terdekat yang terbaik dan yang terspesial bagi penulis, sekaligus sebagai keluarga penulis selama melaksanakan studi di Universitas Islam Indonesia: Mufidah Haulah Ramrainy, Muhamad Khatibul Umam, Minaludin, Wawan, Ryan Harjunas. Begitu pula lainnya yang tidak bisa di sebutkan satu persatu, penulis ungkapkan rasa terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam, sudah menjadi sahabat pada masa perkuliahan.
10. Kepada seluruh angkatan 2014 yang telah berjuang bersama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum UII

11. Kepada nama – nama yang tak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih telah hadir dalam kehidupan penulis dan memberikan berbagai pelajaran dan pengalaman tak ternilai bagi penulis

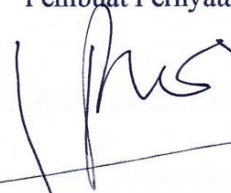
Penulis mengucapkan banyak terimakasih, karena penulis sadari bahwasannya sangatlah berarti bantuan- bantuan yang telah diberikan. Semoga amal baik semua itu mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT dan juga penulis sadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis menghrapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman penulis kelak di masa mendatang.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Wassalammu 'alaikum. Wr. Wb

Yogyakarta, 15 Mei 2018

Pembuat Pernyataan



Grimaldi Anugrah Putranto

NIM. 14410594

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	ii
HALAMAN SURAT PERYATAAN	iii
HALAMAN CURICULUM VITAE.....	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL.....	
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Masalah.....	7
D. Kerangka Teori.....	8
E. Metode Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP DEMOKRASI DAN LEMBAGA PARLEMEN.....	
A. DEMOKRASI	
1. Definisi Demokrasi.....	17
2. Sejarah Demokrasi.....	19

3. Demokrasi Perwakilan.....	22
4. Demokrasi di Indonesia.....	24

B. LEMBAGA PARLEMEN.....

1. Definisi Lembaga Parlemen.....	26
2. Sejarah Lembaga Parlemen.....	27
3. Fungsi Lembaga Parlemen serta Hak Parlemen.....	29
4. Sistem Parlemen Bikameral.....	31
5. Sistem Parlemen Unikameral.....	33
6. Lembaga parlemen di Indonesia.....	3

BAB III PROBLEMATIKA PENGATURAN KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DARI KADER DAN PENGURUS PARTAI POLITIK.....

A. Apa saja problematika yang muncul dengan diperbolehkan kader dan pengurus Parpol menjadi anggota DPD	
1. Pemberitaan Anggota DPD jadi anggota Parpol.....	40
2. Hakikat DPD dalam Struktur Ketatanegaraan.....	43
3. Perbandingan Kinerja DPD periode 2010-2014 dengan 2014-2017.....	47
4. Sistem Parlemen Bikameral Indonesia.....	60
B. Bagaimana seharusnya pengaturan persyaratan keanggotaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia	
1. Perdebatan pembentukan kamar kedua dengan lahirnya DPD.....	70
2. Rekomendasi revisi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 dan Undang- Undang No. 2 Tahun 2018 sebagai upaya mengantisipasi problematika anggota DPD dari Parpol.....	73

3. Kelebihan serta Kelemahan anggota DPD yang terlibat menjadi kader atau pengurus Parpol.....	75
--	----

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan.....	78
2. Saran.....	82

DAFTAR PUSTAKA.....	84
----------------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Daftar Rekapitulasi Pelaksanaan tugas DPD RI (Periode 2009-2014).....	54
---	----

ABSTRAK

Penelitian yang berjudul “Problematika Pengaturan Keanggotaan DPD dari Kader dan Pengurus Partai Politik” dengan latar belakang Ketua DPD Oesman Sapta Odang terlibat aktif sebagai salah satu pengurus partai politik dan beberapa anggota DPD lainnya yang sudah terang-terangan menyatakan dirinya sebagai pengurus partai di berbagai media baik online maupun offline. Maka dengan ini mengangkat dua rumusan masalah, apa saja problematika yang muncul dengan diperbolehkannya kader dan pengurus Partai Politik menjadi anggota DPD serta bagaimana seharusnya pengaturan persyaratan keanggotaan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan apa yang menjadi problematika jika anggota DPD yang terlibat menjadi kader atau pengurus Parpol. Permasalahan tersebut diteliti dan dikaji dengan metode penelitian hukum normatif empiris dan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada dua problematika yaitu dengan menurunnya kinerja DPD serta tidak sesuai dengan semangat pembentukan DPD dari awalnya. Dan problematika yang kedua adalah tidak terciptanya mekanisme “check and balances” dengan konsep bikameral sistem yang ada di lembaga legislatif. Dari kedua problematika tersebut penulis merekomendasikan dua revisi terhadap Undang-Undang, yang pertama revisi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan PEMILU serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Kata Kunci: DPD, Keanggotaan DPD, Semangat Pembentukan DPD, Sistem Bikameral lembaga parlemen.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mereformasi lembaga-lembaga negara, baik di tingkat Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga-lembaga negara yang baru diperkenalkan dalam UUD 1945. Kedudukan dan fungsi MK, KY dan DPD merupakan bagian terpenting dalam reformasi ketatanegaraan Indonesia. DPD yang muncul sebagai produk amandemen ke tiga UUD 1945 (pasal 22C dan 22D) merupakan lembaga perwakilan politik daerah provinsi yang dipilih melalui suatu pemilihan secara langsung. Proporsi untuk keanggotaan DPD tiap provinsi jumlahnya sama, yaitu empat orang dari tiap provinsi yang sifatnya non-partisan. Jumlah seluruh anggota DPD adalah 128 anggota.¹

Lahirnya DPD dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara. Dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang

¹Kris Nugroho, “*Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik*”, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga, <http://www.journal.unair.ac.id/filerPDF/Problematika%20Dewan%20Perwakilan%20Daerah.pdf> , diakses pada hari Kamis 28 September 2017, Pukul 09.48 WIB.

selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi.²

DPD sendiri lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era orde lama hingga orde baru, yang telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah dengan membawa permasalahan/*issue* yang ada di daerah menjadi suatu permasalahan/*issue* Nasional.³

DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, kehadiran DPD mengandung makna bahwa ada lembaga yang mewakili kepentingan diluar kepentingan golongan, komunitas yang syarat dengan kepentingan tersebut. Para wakil perwakilan daerah tersebut bukanlah wakil dari suatu golongan, komunitas di daerah yang berbasis ideologi atau partai politik. DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) tidak dapat dilepaskan dan

²Khamami Zada,, “Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No. 1, 2015, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/1839/1734>, hlm, 26-27

³Miki Pirmasnyah, “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia”, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No.1, 2014, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, , <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/1461>, hlm, 164.

merupakan tuntutan dari terselenggaranya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengedepankan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal ini dapat dilihat dalam perubahan kedua UUD 1945 pada Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B yang memberikan penekanan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, hubungan pusat dan daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi luas. Untuk menjaga dan menindak lanjuti kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan di pusat, maka diperlukan lembaga yang memiliki eksistensi dan kedudukan serta fungsi yang dapat menjembatani kepentingan daerah.

Dengan didasarkan pada pengalaman dalam perjalanan sistem ketatanegaraan Indonesia, dapat dilihat bahwa utusan daerah sebagai perwakilan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) pun tidak dapat melakukan fungsi tersebut, dan melalui tuntutan adanya restrukturisasi kelembagaan MPR, maka diperlukan lembaga perwakilan yang berkaitan dengan kepentingan daerah yang dirumuskan sebagai DPD. Adanya DPD sebagai lembaga legislatif tersendiri selain DPR, maka susunan MPR mengalami perubahan dari susunan sebelum perubahan UUD 1945 yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan-golongan.⁴

Semula ide pembentukan DPD dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar

⁴Salmon E.M Nirahua, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Hukum, Vol. 18, No. 4, 2011, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, <https://media.neliti.com/media/publications/84114-ID-kedudukan-dan-kewenangan-dewan-perwakila.pdf>, hlm 587-590.

(*bicameralism*). Berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Jika ketentuan mengenai DPR diatur dalam Pasal 20, maka keberadaan DPD diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22D.⁵

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesoris demokrasi dalam sistem keterwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.⁶

Namun, realita yang ada sekarang kita tidak lagi melihat perbedaan yang terjadi di dalam tubuh parlemen Indonesia. Perubahan pemahaman tentang perbedaan DPR dengan DPD tidak lagi terlihat kembali, dengan melihat realitas yang ada sekarang. Banyaknya anggota DPD yang hijrah kedalam organ partai politik akhir-akhir ini, yang mana berdampak kekhawatiran hilangnya independennya lembaga DPD ketika anggotanya hijrah ke dalam partai politik, “DPD kini banyak diisi anggota partai politik, bahkan Ketua

⁵Tubagus Muhammad Nasarudin, “Peran DPD sebagai lembaga Negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen), *Fiat Justisia Journal of Law* ISSN 1978-5186 Volume 10 Issue. 1, January-March 2016, Fakultas Hukum, Universitas Malahayati Bandar Lampung, <https://media.neliti.com/media/publications/61652-ID-none.pdf>, hlm 2.

⁶*Ibid*, hlm 7.

DPD yang baru terpilih, yaitu Oesman Sapta adalah Ketua umum Hanura. Hal ini dianggap sebagai kiamat bagi aspirasi daerah”⁷.

Terpilihnya Ketua Partai Hanura, Oesman Sapta Odang menjadi Ketua DPD menuai kontroversi.⁸ Dengan terpilihnya Oesman Sapta Odang lembaga DPD tidaklah lagi netral, DPD haruslah netral dan terbebas dari kepentingan partai politik. Dengan banyaknya anggota DPD menjadi kader partai, hal itu akan mengubah substansi dari pembentukan DPD yang sedianya mewakili rakyat daerah.⁹ Yang semula DPD dalam membawa aspirasi daerahnya bisa bergeser membawa aspirasi dari partai politik tersebut serta dengan adanya anggota DPD yang menjadi anggota partai politik cenderung akan mendahulukan kepentingan partai politiknya dibandingkan dengan kepentingan masyarakat daerah. Sudah ada sekitar 70 anggota DPD yang bergabung dan sudah menandatangani surat pernyataan untuk bergabung.¹⁰ Para anggota tersebut bahkan sudah memiliki Kartu Tanda Anggota (KTA) Partai Hanura dan sepuluh orang di antaranya dipilih menjadi pengurus DPP.¹¹

Dengan masuknya anggota DPD ke Partai Politik menuai problematik baru di lembaga perwakilan Indonesia.

⁷Hary Lukita, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3464698/dpd-dianggap-sudah-dibajak-parpol>, diakses pada hari Kamis, 28 September 2017, pukul 23.40 WIB

⁸Tidak Bernama, Kumparan, <https://kumparan.com/pranama-dewati/mahfud-md-pemilihan-oesman-sapta-jadi-ketua-dpd-ilegal>, diakses pada hari Kamis, 28 September 2017, pukul 01.21 WIB.

⁹FachriFahrudin, Kompas, <http://nasional.kompas.com/read/2017/03/31/18205201/.dpd.bukan.representasi.parpol.tetapi.wilayah>, diakses pada hari Kamis 28 September 2017, pukul 01.30 WIB.

¹⁰Elza Astari Retaduari, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus>, diakses pada hari Kamis 28 September 2017, pukul 22.40 WIB

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Apa saja Problematika yang muncul dengan memperbolehkan kader atau pengurus partai politik menjadi anggota DPD?
2. Bagaimana seharusnya pengaturan persyaratan keanggotaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Problematika pengaturan anggota DPD yang terlibat aktif Partai Politik, mengetahui syarat-syarat pemilihan DPD dalam Pemilihan Umum. .
2. Untuk memberikan gagasan baru dalam lembaga perwakilan di Indonesia. Khususnya dalam persyaratan keanggotaan DPD

D. KERANGKA TEORI

1. Teori Demokrasi

Kata “Demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau

mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri, khususnya dalam bidang ilmu politik. Hal ini disebabkan karena demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator dalam perkembangan politik suatu negara. Demokrasi menempati posisi yang sangat vital dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat dan juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat juga. Prinsip semacam trias politika ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan manakala fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah, dalam hal ini eksekutif yang begitu besar, ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat *absolute* yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan dari pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.¹²

Peran rakyat lebih dihargai karena berperan penting dalam mengambil keputusan untuk kepentingan publik. Sebut saja, dalam menentukan seorang Kepala Daerah, Bupati, Gubernur dan Presiden sebagai kepala negara dalam sistem demokrasi harus dipilih oleh rakyat. Kekuasaan itu tidak didapat atas dasar kekuasaan belaka atau karena ditunjuk orang atau kelompok elit tertentu. Kekuasaan hanya didapat oleh seseorang setelah ia dinilai oleh publik mempunyai kompetensi dan

¹²Jailani, "Sistem Demokrasi di Indonesia dari Sudut Hukum Ketatanegaraan", Jurnal Inovatif, Vol. VIII, No. 1, Januari 2015, <https://online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/article/view/2197/1536>, hlm 135- 136.

kejujuran dalam kepemimpinan didapat harus melalui pemilihan dengan suara terbanyak. Inilah esensi demokrasi dan adanya peran penting dari publik.¹³

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menguakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat karena secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya. Termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi yang berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat itu sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.¹⁴

Sebuah negara dikatakan demokratis apabila negara tersebut terus berproses menuju ke masyarakat demokratis. Salah satu indikasi kuat kriteria negara demokratis adalah adanya pemilihan umum yang jujur dan adil. Seperti diakui oleh pengamat Internasional bahwa sejak tahun 1999, Indonesia sudah melaksanakan pemilu secara relatif adil dan jujur. Bahkan pada pemilu tahun 1955 pun diakui sebagai pemilu yang adil.¹⁵

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut di berbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda, yaitu: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang. Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan Undang-

¹³*Ibid*, hlm 136

¹⁴Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Cipta., Jakarta, 2003, hlm 19.

¹⁵*Ibid.*, hlm 142.

Undang, dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

Dengan terpisahnya tiga kewenangan di tiga lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga dan akan memunculkan mekanisme *check and balances*. Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.¹⁶

Indonesia adalah Negara demokrasi. Demokrasi yang saat ini dipahami di Indonesia merupakan bagian dari pengaruh konsep demokrasi modern. Sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi demokrasi mengalami perubahan dan corak yang berbeda. Praktek demokrasi berdasar UUD mengalami perkembangan demokrasi dalam tiga masa, diantaranya:

- a) Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menonjol peran parlemen serta partai-partai yang pada masa itu dinamai demokrasi parlementer;
- b) Masa Republik Indonesia II, yaitu demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya dan menunjukkan aspek demokrasi rakyat; dan
- c) Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional menonjolkan demokrasi presidensiil, masa ini berakhir bersamaan dengan jatuhnya rezim Orde Baru yang kemudian demokrasi Indonesia memasuki era baru yang di sebut era reformasi, yang diawali dengan adanya perubahan UUD 1945 dengan menonjolkan

¹⁶Dekris Pratama, "Teori-Teori Demokrasi, [http://www.academia.edu/8888280/Teori - Teori Demokrasi](http://www.academia.edu/8888280/Teori_-_Teori_Demokrasi), diakses pada hari Senin, tanggal 2 Oktober 2017, pukul 23.57 WIB.

kebebasan berpolitik yang lebih nyata dan penguatan sistem presidensiil.¹⁷

Demokrasi yang secara resmi mengkrystalkan didalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut “Demokrasi Pancasila” meskipun sebenarnya dasar-dasar konstitusional bagi demokrasi di Indonesia sebagaimana yang berlaku sekarang ini sudah ada dan berlaku jauh sebelum 1965, tetapi, istilah “Demokrasi Pancasila” itu baru ada dan dipopulerkan sesudah orde baru.¹⁸

2. Teori Lembaga Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal yang akan menjadi sesuatu; (ii) bentuk asli; (iii) acuan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁹

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberikan kekuasaan Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaan dari Undang- Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukanya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ Konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan

¹⁷Cora Elly Novianti, “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan”, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No .2, Juni, 2013, <https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf>, hlm. 336.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Op, Cit.* hlm. 42.

¹⁹Jimly Asshiddiqie, “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 31.

undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberikan kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.²⁰

Karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga, negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan Legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah Yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.

Karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintah non-departemen, lembaga negara, lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Dalam hukum tata negara biasa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial.²¹

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian Yuridis-Normatif dan Yuridis-Empiris. Metode Yuridis Normatif adalah pendekatan masalah dengan melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum yang berupa konsepsi, peraturan perundang-undangan, pandangan, doktrin

²⁰ *Ibid.*, hlm, 42.

²¹ *Ibid.*, hlm, 44.

hukum dan sistem hukum yang berkaitan. Jenis penelitian menitik beratkan pada diperolehnya keterangan berupa naskah hokum yang berkaitan dengan objek yang sedang diteliti.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian ini diantaranya, adalah:

- a. Bahan hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 j.o Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 3) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku, literature, jurnal dan karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan Studi Pustaka, yaitu dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, Jurnal, Makalah, dan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan ada dua yaitu pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Pendekatan konseptual dipilih karena penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum. Sedangkan kasus dipilih karena telah melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini di tinjau dari berbagai aspek teori.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif kuantitatif yaitu, pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan

langkah-langkah sebagai berikut: a. bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematiskan; c. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar pengambilan kesimpulan nantinya.

6. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- a) **BAB I** menguraikan Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- b) **BAB II** menguraikan Tinjauan umum, didalam menguraikan serta menyajikan teori-teori Demokrasi dan Lembaga Parlemen
- c) **BAB III** Analisa dan Pembahasan, terkait Politik Hukum Pengaturan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dari Kader dan Pengurus Partai Politik
- d) **BAB IV** Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. DEMOKRASI

1. Definisi Demokrasi

Kata “Demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.²²

Pengertian kata demokrasi pada waktu sekarang kiranya sudah dikenal dan dimengerti oleh kebanyakan orang yang hidup pada abad ke-XX (20) ini, meskipun dalam pengertiannya sederhana. Apabila ditinjau tentang penerapan dan pelaksanaannya faham demokrasi, memang berbeda-beda di negara yang satu dengan lainnya, baik isi maupun kadarnya. Di dalam praktek terdapat berbagai sistem politik yang menurut para penganutnya juga menjunjung asas demokrasi. Namun, dalam kenyataannya terdapat hal-hal yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut ukuran umum.

²²Jailani, *Op,Cit*, hlm, 136

Pada waktu perang dunia ke-II selesai, kata demokrasi merupakan suatu predikat yang memberikan kesan atau citra yang serba baik dalam proses interaksi antara penguasa negara di satu pihak dengan rakyat di lain pihak, didalam hal menentukan kebijaksanaan umum yang berwujud keputusan-keputusan politik. Di dalam sistem politik yang sedemikian itulah mencitrakan adanya kemanunggalan antara penguasa negara dengan rakyat yang serasi, di dalam suatu masyarakat negara yang menjunjung tinggi hak-hak dasar dan asasi manusia, tanpa ada paksaan, tidak ada penindasan, yang kesemuanya itu dikarenakan pemerintah negara tersebut diselenggarakan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat.²³

Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan yang berasal dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat.²⁴

2. Sejarah Demokrasi

Agar memperoleh gambaran yang jelas mengenai masalah demokrasi baik dalam kehidupan kemasyarakatan maupun dalam kehidupan kenegaraan, kiranya perlu mengetahui sejarah perkembangannya, sejak kehadirannya hingga sekarang secara kronologis.

²³Toto Pandayo, *“Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945”*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, 1992, hlm, 6

²⁴Cora Elly Novianti, *“Demokrasi dan Sistem Pemerintahan, Jurnal Konstitusi”*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, Dosen Universitas Moch. Sroedji Jember Ketua Pusat Kajian Konstitusi, <https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf>, hlm, 334

Pada jaman Romawi, asas demokrasi hampir tidak nampak, meskipun bangsa Romawi menerapkan gagasan sistem politik yang berasal dari alam pikiran bangsa Yunani, namun hasilnya berbeda. Hal ini ternyata sistem politik yang dianut oleh bangsa Romawi adalah ketatanegaraan yang bersifat absolut, dengan kekuasaan mutlak pada tangan seorang Caesar. Hal ini disebabkan karena ketika rakyat mengadakan perjanjian dengan Caesar, terjadi perpindahan kekuasaan dari rakyat kepada Caesar secara mutlak yang kemudian diletakan dalam *Lex Regia*. Maka rakyat sudah tidak dapat meminta pertanggung jawaban kepada Caesar lagi.²⁵

Demokrasi merupakan bentuk suatu “produk” karena nama tersebut sebelumnya lebih diartikan sebagai “sumber kekuasaan” dibandingkan sebagai “suatu cara memerintah”. Kemudian sekitar abad ke-19 ide demokrasi meliputi sistem perwakilan parlemen, hak-hak sipil dan politik lainnya seperti keinginan liberal, sehingga bentuk dominan demokrasi dewasa ini juga demokrasi liberal.²⁶

Pada jaman Romawi, asas demokrasi hampir tidak nampak, meskipun bangsa Romawi menerapkan gagasan sistem politik yang berasal dari alam pikiran bangsa Yunani, namun hasilnya berbeda. Hal ini ternyata sistem politik yang dianut oleh bangsa Romawi adalah ketatanegaraan yang bersifat absolut, dengan kekuasaan mutlak pada tangan seorang Caesar. Hal ini disebabkan karena ketika rakyat mengadakan perjanjian dengan Caesar, terjadi perpindahan kekuasaan dari rakyat kepada Caesar secara mutlak yang kemudian diletakan

²⁵*Ibid.*, hlm, 35

²⁶Dadang Supardan, “*Sejarah dan Prospek Demokrasi*”, SOSIO DIDAKTIKA: Social Science Education Journal, 2 (2), 2015, Universitas Pendidikan Indonesia Bandung, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=437804&val=7181&title=Sejarah%20dan%20Prospek%20Demokrasi>, hlm, 127

dalam *Lex Regia*. Maka rakyat sudah tidak dapat meminta pertanggung jawaban kepada Caesar lagi.²⁷

Dalam tahap kedua, konsep demokrasi menuju ke arah pematangan dengan landasan intelektual pada jaman Pencerahan (*Aufklärung*) pada abad ke 17-18. Tokoh besar yang berpengaruh pada masa ini adalah John Lock, J.J. Rousseau dan Montesquieu. John Lock menerbitkan buku yang sangat terkenal *Two Treaties of Government* tahun 1690. Pandangannya menegaskan bahwa semua pemerintahan yang sah bertumpu pada “persetujuan dari yang diperintah”. Pandangan ini telah mengubah secara mendasar pemikiran politik pada masa ini yang akhirnya mendorong perkembangan lembaga-lembaga demokrasi modern. J.J. Rousseau mengembangkan teori *Contract Social*. Montesquieu mengembangkan teori pemisahan kekuasaan. Dalam *L'Esprit des Lois* mengusulkan pemisahan dan penyeimbangan kekuasaan antara cabang-cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagai cara untuk menjamin kebebasan individu.

Teori dari ke tiga tokoh ini melandasi perkembangan demokrasi modern di berbagai wilayah termasuk demokrasi pada awal terbentuknya pemerintahan Amerika Serikat. Demokrasi modern berkembang sedemikian dahsyat. Demokrasi modern berkembang meluas hampir di seluruh belahan benua dengan warna atau variasi

²⁷Toto Pandayo, *Op. Cit*, hlm, 35

yang berbeda dalam pelaksanaannya. Kondisi ini berlangsung sampai dengan pasca Perang Dunia ke-dua.²⁸

Berbeda halnya ketika terjadi Perang Saudara di Inggris, Konstitusi Kepulauan Rhode 1641, dan pada masa seputar perumusan Konstitusi Amerika 1788. Tetapi yang paling memberikan sumbangan terhadap konsep demokrasi adalah Revolusi Prancis 1789. Sejak saat itu istilah demokrasi seolah-olah menjadi nama baru bagi aliran Republikanisme yang merupakan kritik terhadap dominasi lembaga monarkhi di Eropa.²⁹

3. Demokrasi Perwakilan

Demokrasi berdiri berdasarkan logika persamaan dan gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah. Persetujuan memerlukan perwakilan yang hanya dapat diperoleh dengan pemilihan umum. Gagasan tersebut merupakan fondasi dimana demokratisasi saat ini bergerak maju.³⁰

Dari sisi etika politik, masalah demokrasi terkait dengan masalah legitimasi kekuasaan atas masyarakat. Satu-satunya legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokratis, bukan kepercayaan ideologis ataupun keahlian khusus kelompok. Berdasarkan kesamaan semua warga masyarakat, tidak ada suatu kelompok pun yang berhak untuk memerintah orang lain kecuali

²⁸Sri Rahayu Wilujeng, "Meningkatkan Kualitas kehidupan berbangsa melalui budaya Demokrasi", HUMANIKA Vol. 19 No. 1 (2014) ISSN 1412-9418, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, <https://media.neliti.com/media/publications/5080-ID-meningkatkan-kualitas-kehidupan-berbangsa-melalui-budaya-demokrasi.pdf>, hlm, 149

²⁹Dadang Supardan, *Op. Cit*, hlm, 126

³⁰Muchamad Ali Safa'at, "Parlemen Bikameral", Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm, 16

berdasarkan penugasan dan persetujuan masyarakat. Keyakinan inilah yang menjadi inti dari istilah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berdasarkan atas hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat.³¹

Gagasan tentang demokrasi langsung (*direct democracy*), sebuah sistem politik yang melibatkan warga terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan, menghadapi banyak kendala mendasar untuk dipraktikkan dalam kehidupan politik modern. Wilayah yang luas, jumlah penduduk yang semakin besar telah ‘memaksa’ warga menyalurkan pendapat dan keinginannya melalui sebuah lembaga yang beranggotakan orang-orang yang mereka pilih. Dalam konsep demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Para wakil merupakan kelompok orang yang mempunyai kemampuan/kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar. Ada beberapa istilah yang biasa digunakan dalam menyebut lembaga perwakilan antara lain *legislature*, *assembly* dan *parliament*.³²

Demokrasi perwakilan yang konstitusional merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Hal ini disebut oleh Robert A. Dahl

³¹*Ibid.*, hlm, 17

³²Wawan Ichwanuddin, “*Sejarah Lembaga Parlemen dan Hubungan Legislatif-Eksekutif*”, <http://repository.ut.ac.id/4241/1/IPEM4323-M1.pdf>, diakses pada hari Sabtu 05 Mei 2018 pukul 11:14

sebagai *Poliarki*. Demokrasi perwakilan modern merupakan bentuk dari demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi, yaitu: (a) Para Pejabat yang dipilih; (b) Pemilihan Umum yang bebas, adil dan berkala; (c) Kebebasan berpendapat; (d) Sumber informasi alternative; (e) Otonomi asosiasional; (f) Hak kewarganegaraan yang inklusif.³³

Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas. Dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi pada prosedur untuk membentuk dan memilih organ ini.

Menurut pemikiran Jhon Locke,³⁴ walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada suatu organ, namun masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntuan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi. Untuk membentuk masyarakat politik. Dibuatlah Undang-Undang atau hukum. Maka yang pertama kali perlu dibuat adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan dibuat oleh rakyat.

4. Demokrasi di Indonesia

Demokrasi telah ditetapkan sebagai salah satu sistem politik yang dianggap dapat mencapai tingkat kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Secara ideal memang seyogyanya praktik demokrasi yang

³³Muchamad Ali Safa'at, *Op. Cit.* hlm 21.

³⁴*Ibid.*, hlm 22.

dijalankan di beberapa negara akan diyakini dapat merubah nasib rakyat, namun kenyataan praktik demokrasi masih diselimuti oleh berbagai persoalan yang tak kunjung selesai, sehingga dalam implementasinya makna demokrasi hanya dijadikan alat untuk mencapai kekuasaan semata, tanpa banyak berpengaruh kepada kesejahteraan rakyat.³⁵

Dalam perkembangannya mulai dari masa kemerdekaan hingga saat ini, perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut, dalam perjalanan banyak sekali hambatan-hambatan yang menjadi rintangan bagi penegakan demokrasi di Indonesia. Untuk mengetahui sistem demokrasi apa saja yang pernah berlaku di Indonesia maka kita akan dapat melihat dan menelusurinya ke dalam beberapa bagian pelaksanaan demokrasi yang pernah berlaku di Indonesia yaitu:

a) Masa demokrasi parlementer (masa pertama) 1945-1959

Masa demokrasi parlementer atau dikenal juga dengan sistem pemerintahan parlementer mulai berlaku pada 14 Desember 1945 sejak dikeluarkannya maklumat oleh pemerintah Indonesia, dan masa ini berlaku sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dijalankannya sistem ini bermula dari keinginan pemerintah untuk menghapuskan sistem pemerintahan Indonesia yang sebelumnya karena terkesan tidak demokratis, sebab pada masa sebelum dikeluarkannya maklumat 16 Desember 1945 KNIP mempunyai wewenang untuk turut membuat undang-undang

³⁵Rogaiyah Alfitri, "Demokrasi Indonesia : mewujudkan kesejahteraan atau melahirkan kesenjangan", Universitas Sriwijaya, Jurnal PPKn & Hukum Vol.4, 1 April 2009, http://eprints.unsri.ac.id/725/2/Demokrasi_Indonesia%253BMewujudkan_Kesetaraan_atau_Melahirkan_Kesenjangan.pdf, hlm. 1

dan menetapkan GBHN, sehingga seolah-olah memegang sebagian kekuasaan MPR serta DPR dan DPD.³⁶

Sejak diberlakukannya sistem ini maka kekuasaan pemerintahan beralih dari tangan Presiden ke tangan Perdana Menteri (PM) dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada parlemen, apa yang terjadi pada masa ini dianggap oleh sebagian kalangan menyalahi UUD 1945 yang menjadi norma dasar (*grund norm*) dari Indonesia.

b) Masa demokrasi terpimpin (masa kedua) 1959-1966

Masa demokrasi terpimpin dimulai pada saat Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit pada 5 Juli 1959, alasan dikeluarkannya dekrit ini adalah agar Indonesia kembali kepada UUD 1945 sebagai dasar negara yang berusaha menjaga persatuan di tengah-tengah keberagaman bangsa Indonesia.

Konsep demokrasi terpimpin yang dicetuskan oleh Presiden Soekarno tentunya berbeda dengan konsep demokrasi parlementer, yang dianggap oleh Bung karno sebagai demokrasi liberal, sebab dalam demokrasi terpimpin kekuatan atau kekuasaan dipusatkan di tangan satu orang. Perbedaan lain antara demokrasi terpimpin dengan demokrasi parlementer atau liberal adalah bahwa demokrasi terpimpin tidak mengenal adanya prosedur pemungutan sura dalam lembaga perwakilan rakyat melainkan musyawarah

³⁶Yusa Djuyandi, “*Penghantar Ilmu Politik Edisi Kedua*”, Depok, Rajawali Pers, 2017, hlm 87-88.

untuk mufakat sehingga perbedaan antara keduanya sangat signifikan.

Adapun dampak dari dijalankannya demokrasi terpimpin adalah pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno membubarkan parlemen, dan ditetapkan konstitusi di bawah Dekrit Presiden. Soekarno juga membubarkan dewan konstituante yang ditugasi untuk menyusun UUD baru, dan sebaliknya menyatakan diberlakukannya kembali UUD 1945.³⁷

c) Demokrasi Pancasila

Demokrasi yang secara resmi mengkristal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut “Demokrasi Pancasila”, tetapi istilah tersebut baru dipopulerkan sesudah lahirnya Orde Baru 1966.³⁸

Ada yang berbeda dalam teknis pelaksanaan pengambilan keputusan dalam permusyawaratan. Menurut demokrasi terpimpin inti permusyawaratan adalah “musyawarah untuk mufakat” yang bilamana hal itu tidak dapat dicapai maka musyawarah harus menempuh salah satu jalan: (a) persoalan diserahkan kepada pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan; (b) persoalannya ditangguhkan; dan (c) persoalannya ditiadakan sama sekali; sedangkan konsep demokrasi Pancasila juga mengutamakan musyawarah untuk mufakat, tetapi pimpinan tidak diberi hak untuk mengambil keputusan sendiri dalam hal “mufakat bulat” tidak tercapai.³⁹

Tetapi, lebih dari sekedar soal teknis prosedural, upaya memberikan pengertian bagi “demokrasi pancasila” sudah banyak dikemukakan. Pejabat Presiden Soeharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967 antara lain, menyatakan bahwa

³⁷*Ibid.*, hlm 88-89.

³⁸Moh. Mahfud MD, “*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, Gama Media, Yogyakarta, hlm 47.

³⁹*Ibid.*, hlm 48.

Demokrasi Pancasila berarti demokrasi kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya.

Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan dan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Pancasila berpangkal dari paham kekeluargaan dan gotong-royong.⁴⁰

B. LEMBAGA PARLEMEN

1. Definisi Parlemen

Kata parlemen berasal dari Bahasa latin “parliamentum” atau bahasa Perancis “parler” yang berarti “berbicara” dan dapat diartikan suatu tempat atau badan dimana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hak-hal penting bagi rakyat.

Istilah parlemen dan legislatif memiliki kesamaan nafas terhadap arti yang dimaksudkan. Istilah parlemen lebih banyak digunakan di eropa sedang istilah legislatif banyak digunakan di Amerika Serikat. Namun sesungguhnya kedua istilah tersebut menunjukkan pada makna yang sama.⁴¹

Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat Undang-

⁴⁰*Ibid.*, hlm 49.

⁴¹Muchamad Ali Safa'at, *Op. Cit.* hlm 24.

Undang atau badan dalam mana para pembuat Undang-Undang (*legislature*) bekerja.⁴²

Idea parlemen lebih kongkrit banyak disebutkan berasal dari tradisi Anglo Saxon di Inggris sebelum tahun 900 M ketika Raja memanggil suatu dewan bangsawan yang disebut *witengemot* untuk memberikan nasihat tentang masalah-masalah seperti perang dan pajak. Pada saat Wiliam sang penakluk menginvasi Inggris pada tahun 1066, dia membentuk dewan serupa yang disebut Curia Regis atau Dewan Raja yang melakukan pertemuan dengan raja tiga kali dalam setahun.⁴³

2. Sejarah Lembaga Parlemen

Asal muasal lahirnya lembaga perwakilan rakyat muncul di Athena. Jika ditelusuri, maka warga Athena yang menjadi dewan Polis (*Ekklesia*) atau utusan mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan, sekalipun sejumlah kecil di antara mereka mendominasi sidang dewan tersebut. Dewan mendampingi badan lima ratus (*vouli ton pentakosion*) selaku badan eksekutif ini, bertugas mempertimbangkan keputusan badan eksekutif tersebut dan mengeluarkannya dalam bentuk melalui perbedaan antara anggota.

Lama kelamaan, gagasan tentang lembaga yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakn ini menyebar sampai ke imperium Romawi. Senat Romawi memiliki kewenangan sebagai badan pertimbangan pada akhir abad V sebelum masehi. Di pertengahan abad IV sebelum masehi bada tersebut diberikan kewenangan untuk mengkuhkan keputusan (*concilium plebis*), suatu badan yang sifat atau karakternya semi-militer yang terdiri dari 100 orang. Pada penghujung abad III SM dan seterusnya semua keputusan lembaga yang disebut dengan *Plebeian (concilium plebis)*

⁴²Bambang Cipto, “*Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industria*”, Raja Grafindo, Jakarta, 1995, hlm 5.

⁴³*Ibid*, hlm, 6

diberlakukan ekspansi, senat dan lembaga tersebut dibentuk di semua negara yang pernah ditaklukkannya atau negara jajahan.⁴⁴

Pada abad ke XV, parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, sungguhpun dari segi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan dipilih melalui pemilihan umum terjadi dalam abad XVIII di Inggris. Sebelumnya semua badan yang dibentuk saat itu bersifat utusan dan ditunjuk atau diangkat tujuannya adalah untuk membawa aspirasi penduduk. Paham ini sebagai kepedulian atas hak-hak rakyat sipil.⁴⁵

3. Fungsi Lembaga Parlemen serta Hak Parlemen

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan rakyat adanya Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan keharusan. Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri satu kamar atau dua kamar (*bicameral*). Ada yang disebut dengan parlemen atau legislatif, apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Melalui inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.⁴⁶

Perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai wewenang yang diperoleh melalui

⁴⁴Nelman kusuma, “*Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia*”, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm, 97

⁴⁵*Ibid*, hlm, 98

⁴⁶Sri Soemantri, “*DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm.

kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi:⁴⁷

- 1) Fungsi pembentukan Undang-Undang;
- 2) Fungsi pengawasan, untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk oleh parlemen; dan
- 3) Fungsi pendidikan politik rakyat, dimana rakyat dapat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya sehingga sadar akan hak dan kewajibannya.

Anggota parlemen diberbagai negara bisa dipilih menggunakan sistem pemilihan satu wakil untuk satu daerah (*single-member constituency*) yang biasanya disebut sistem distrik, atau perwakilan berimbang dimana satu daerah pemilihan diwakili oleh lebih dari satu wakil (*multi-member constituency*) yang biasanya disebut dengan sistem proposional. Disamping itu, anggota parlemen juga dapat diangkat oleh otoritas atau dipilih secara tidak langsung.⁴⁸

Prof. Miriam Budiardjo berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok dari lembaga legislatif. *Pertama*, menentukan kebijakan dan membuat perundangundangan (fungsi legislasi). Untuk melaksanakan fungsi ini lembaga legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengamandemen rancangan undangundang yang diajukan pemerintah, terutama dalam soal budget atau anggaran. *Kedua*, mengontrol lembaga eksekutif. Untuk menjalankan kewenangannya ini lembaga

⁴⁷*Ibid*, hlm. 3

⁴⁸Muhamad Ali Safa'at, *Op. Cit*, hlm 28-29.

legislatif dilengkapi dengan sejumlah hak antara lain, hak bertanya, hak interpelasi atau hak untuk meminta keterangan, hak angket atau hak untuk melakukan penyelidikan dan hak mosi.⁴⁹

4. Sistem Parlemen Bikameral

Istilah struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah lain disebut Bikameral. Dalam beberapa definisi tentang bikameralisme adalah sebaga berikut:

Bicameral system: A legislature which has two chamber rather than one (unicameral sistem), providing check and Balances and lessening, the risk of aletive dictatorship, at the birth of the united, Benjamin Franklin wrote that “a plural legislature is nesesity to good government as a single executive” Artinya: sistem bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua kamar untuk melaksanakan mekanisme check and balences agar terhindar dari resiko pemerintah yang diktator, Benjamin Franklin menulis kemajemukan pembuat undang-undang adalah cara unuk menjadikan pemerintah yang baik (*good government*) diatas eksekutif yang tunggal.⁵⁰

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan perkembangan

⁴⁹Wawan Ichwanuddin, *Op. Cit*, hlm. 18

⁵⁰Miki Pirmansyah, Eksistensi “*Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*”, Jurnal Cita Hukum, Vol. I No. 1 Juni 2014, Alumnus Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/1461>, hlm.168

ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Dikhawatirkan bahwa sistem unikameral akan memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan, oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.⁵¹

Perbedaan dalam hal faktor dominan atau perbedaan dalam sejarah latar belakang sosial politik yang lain tentu memuat opsi rancangan bangun parlemen bikameral setiap negara sedikit banyak juga berbeda untuk mengkonsepikan hal ini secara gambang maka secara rinci dapat dijabarkan sebagai berikut:⁵²

1) Sistem Pemilihan Anggota:

- a) Semua anggota dipilih baik secara langsung maupun tidak oleh masyarakat;
- b) Metode gabungan, dimana sebagai dipilih baik secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung melalui istituti politik tertentu. Pada umumnya jumlah bagian yang dipilih banyak dibandingkan yang diangkat seperti 114 anggota 96 anggota diangkat;
- c) Semua anggota diangkat terdapat 14 negara umunya menjadi terjadi pada negara-negara transisi demokrasi seperti Yordania dan Kamboja.

⁵¹Widayati, "Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia", Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), <https://media.neliti.com/media/publications/149048-ID-sistem-parlemen-berdasarkan-konstitusi-i.pdf>, hlm, 417

⁵²King Faisal Sulaiman, "Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia", UII PRES, Yogyakarta, 2013, hlm, 22

2) Jumlah anggota dan Masa Jabatan:

- a) Secara umum, jumlah anggota terbatas dan terbilang kecil jika disbanding dengan jumlah anggota *first/lower chamber*. Di 27 negara yang ada pada umumnya berpendudukan sedikit atau wilayah kecil, jumlah anggota senatnya 19 orang atau kurang sejumlah sedikit negara memiliki anggota antara 20-50 orang;
- b) Sementara dalam hal masa jabatan, secara umum adalah sekitar 4 sampai 6 tahun (terdapat 13 negara bagian dengan jabatan 4 tahun, 22 negara dengan masa jabatan 5 tahun, dan 17 negara dengan masa jabatan 6 tahun).

Sistem parlemen bikameral ini, selain mempunyai kelebihan atau keuntungan, juga terdapat kelemahannya, yaitu masalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undangundang. Untuk mengatasi kelemahan ini, masing-masing negara mempunyai cara untuk mengatasi masalah tersebut antara lain dengan membentuk conference committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara kedua majelis tersebut, sehingga kelemahan sistem itu bisa diatasi.⁵³

Sistem parlemen bikameral ini mempunyai kelebihan atau keuntungan yaitu kemampuan anggota.⁵⁴

- a) Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
- b) Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undanga;
- c) Mencegah disahkannya perundangundangan yang secara cacat atau ceroboh; dan
- d) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

5. Sistem Parlemen Unikameral

Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal

⁵³Widayati, *Op. Cit*, hlm .418

⁵⁴*Ibid*, hlm 419.

adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem parlemen unikameral biasanya dianut oleh negara yang sedikit penduduknya dan masyarakatnya homogen serta wilayah negaranya tidak terlalu luas. Dalam sistem parlemen unikameral, rekrutmen untuk pengisian pejabat parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar.⁵⁵

Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang dapat membawa kepada komplikasi-komplikasi, bisa terjadi penundaan-penundaan dana tau perhitungan ekonomis biaya-biaya dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan. Sejarah penggunaan sistem unikameral, bahwa selama abad ke-20 negara-negara Scandinavia pernah mengganti sistem dari sistem bikameral ke sistem unikameral. Demikian pula konstitusi Norwegia yang disusun tahun 1814 memiliki parlemen dua kamar. Sementara untuk sistem unikameral sangat mendominasi khusus negara-negara yang baru merdeka. Tentunya yang menyesuaikan dengan perkembangan politik negaranya, bahkan kondisi yang berbeda dengan yang ada di Eropa pada saat pemerintah parlemen dilahirkan.⁵⁶

Dalam buku *Parliament of the World* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya negara yang mengadopsi sistem unikameral yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Di negara-

⁵⁵*Ibid*, hlm. 417

⁵⁶Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm 59-60.

negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.

Fungsi dewan atau majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁵⁷

6. Lembaga Parlemen di Indonesia

Sebelum dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI 1945, di tingkatan pusat dikenal adanya dua badan perwakilan rakyat yakni MPR dan DPR. Dengan adanya dua badan perwakilan tersebut, tidak sedikit para ahli yang kemudian berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem parlemen dua kamar (*bicameral*). Kenyataan bahwa Indonesia menganut parlemen dua kamar (*bicameral*) sebenarnya baru terlihat ketika dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI 1945 oleh MPR dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001 yang menghapuskan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan

⁵⁷Jamaludin Ghafur, "Penguatan Lembaga DPD melalui Amandemen ulang Lembaga MPR", JURNAL HUKUM NO. 3 VOL. 14 JULI 2007, Departemen Kajian PSHK FH UII Yogyakarta, <https://media.neliti.com/media/publications/87147-ID-penguatan-lembaga-dpd-melalui-amandemen.pdf>, hlm. 399-400

membentuk DPD sebagai lembaga yang dianggap mampu merepresentasikan perwakilan rakyat/daerah.

Dengan fungsi DPD yang menyerupai DPR dalam hal legislasi, anggaran, dan pengawasan, menjadikannya sebagai kamar tersendiri selain DPR. Inilah kemudian yang dinamakan sebagai sistem parlemen dua kamar (bicameral) dalam ketatanegaraan Indonesia.⁵⁸

Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni DPR dan DPD. Namun ada juga pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia memiliki tiga lembaga perwakilan, ditambah satu yakni MPR. Itulah sebabnya terdapat dilemma untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem bikameral atau trikameral, tetapi keberadaan DPD yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan DPR oleh UUD ini tidak diberi kewenangan yang begitu signifikan.⁵⁹

Keberadaan MPR yang menjadi forum antara DPR dan DPD merupakan sebuah fenomena yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangnya, praktis

⁵⁸Harry Setya Nugraha, "Pemurnian Sistem Presidensial dan Parlemen dua kamar di Indonesia sebagai gagasan perubahan UUD 1945", Jurnal Hukum Vol. 8 No. 1 Februari 2017, journal.uad.ac.id/index.php/Novelty/article/view/5526, hlm, 62

⁵⁹Fajlurrahman Jurdi, "Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi", Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, <http://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/STAATRECHTS/article/viewFile/233/pdf>, hlm, 5-6

parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain seperti misalnya Amerika Serikat yang hanya memiliki dua kamar yang diberi kewenangan yang sama-sama kuat.

Model parlemen bikameral di Indonesia mulai terlihat ketika terjadi perubahan UUD 1945 menjadi Konsitutsi RIS yang dibentuk pada tanggal 27 Desember 1949, yang terdiri dari 16 daerah bagian, yakni Republik Indonesia, Indonesia Timur, Pasundan (termasuk distrik federal Jakarta), Jawa Timur, Madura, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Bangka Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur, dan berdasarkan pembagian wilayah inilah, sejak itu pula dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949, maka untuk pertama kalinya negara Indonesia menganut dan menerapkan sistem bikameral dalam lembaga parlemennya.⁶⁰

Pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu 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.

DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Keberadaan DPD sebagai lembaga yang independen sangat memungkinkan dapat memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh dibandingkan dengan kedudukan DPR yang merupakan wakil rakyat

⁶⁰ Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm. 165

yang berasal dari Partai Politik dan sudah barang tentu lebih terikat pada kebijakan partai.⁶¹

Dengan telah dilakukan perubahan ketiga amandemen UUD 1945 di dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 9 November 2001 maka secara praktis sistem parlemen Indonesia telah menerapkan sistem bikameral kembali dengan lahirnya DPD sebagai kamar kedua, setelah melalui proses perdebatan-perdebatan yang cukup panjang maka terbentuklah parlemen dengan dua kamar yang lunak (*soft bikameral*).⁶²

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti Congress sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate dan House Representatives*.⁶³

Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang

⁶¹Andryan M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution, “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (analisis putusan Mahkamah Konstitusi No.29/PPU-X/2012”, USU Law Journal, Vol.3.No.2 <https://media.neliti.com/media/publications/14273-ID-penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-r.pdf> , hlm. 163

⁶²Taufik Hidayat, “Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia”, JOM Fakultas Hukum Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=335809&val=6452&title=PENERAPAN%20SISTEM%20SOFT%20BIKAMERAL%20DALAM%20PARLEMEN%20DI%20INDONESIA>, hlm. 5

⁶³Bagir Manan, “DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru”, FH- UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 52

Congress, Parliament, Staten Generaal yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya.⁶⁴

Memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malahan menjadi tiga badan perwakilan.⁶⁵

Pertama, walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (original) diluar wewenang DPR dan DPD (lihat antara lain pasal 3 UUD 1945-baru).

Kedua, sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan lingkungan wewenang sendiri. Tetapi memperhatikan ketentuan-ketentuan pasal 22D, DPD adalah badan komplementer DPR. Hal ini didasarkan pada ketentuan-ketentuan seperti: DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang. Selanjutnya pada ketentuan lain disebutkan DPD: menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Ketiga, DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan Undang-Undang dibidang tertentu saja yang disebut secara *enumerative* dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan Undang-Undang hanya ada pada

⁶⁴*Ibid*, hlm. 54

⁶⁵*Ibid*, hlm. 55-56

DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara.

Mengenai kewenangan yang dimiliki oleh MPR sesungguhnya merupakan kelanjutan dan perkembangan dari wewenang MPR sebelum perubahan merupakan lembaga penjelmaan rakyat, dan bukan lembaga parlemen biasa. Masalahnya adalah pada kedudukan MPR yang bukan lagi merupakan lembaga tertinggi, tetapi lembaga tinggi yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain sebagai konsekuensi pembagian kekuasaan secara horizontal menurut UUD.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa MPR adalah lembaga (kamar) parlemen permanen tersendiri yang kedudukannya sejajar dengan DPR dan DPD sebagai bentuk sistem parlemen trikameral, bukan sistem parlemen bikameral. MPR merupakan lembaga parlemen mandiri walaupun fungsinya sejajar dengan fungsi *join session* pada sistem bikameral.⁶⁶

Sistem parlemen trikameral tidak terdapat pada klasifikasi sistem parlemen yang dibuat oleh Arend Lijphart maupun teori-teori parlemen yang lain. Jika mengikuti istilah Sekretariat Jendral MPR, sistem ini adalah sistem khas Indonesia yang tidak dimiliki oleh negara-negara lain. Namun menurut Jimly Asshidiqie sistem trikameral juga pernah ada di Cina sebelum terjadinya perubahan ketatanegaraan di Cina. Dengan demikian sistem parlemen trikameral di Indonesia adalah pengecualian yang diciptakan oleh bangsa

⁶⁶Muhamad Ali Safa'at, *Op. Cit*, hlm. 124

Indonesia dari berbagai pandangan pendapat dan kepentingan yang mendasarinya.

BAB III

PEMBAHASAN

A. APA SAJA PROBLEMATIKA YANG MUNCUL DENGAN DI PERBOLEHKAN KADER DAN PENERUS PARTAI POLITIK MENJADI ANGGOTA DPD?

Mantan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Oesman Sapta Odang (OSO), yang digadang-gadang akan mendapat panggung kepemimpinan DPD, merupakan Ketua Umum Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Apabila OSO naik ke pucuk jabatan, maka performa DPD, yang sejatinya merupakan perwakilan daerah dengan anggota perseorangan, akan menunjukkan performa partai. DPD, hendak berangkat menuju kuasa partai. Parpolisasi DPD tak dapat dianggap remeh. Berdasarkan data yang diperoleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Penegak Citra Parlemen, 27 anggota DPD telah masuk ke dalam kepengurusan Partai Hanura dan 43 anggota telah terindikasi berafiliasi dengan partai politik lain.⁶⁷ Dan beberapa nama anggota DPD yang terlibat dalam Partai Politik (Parpol) diantaranya adalah Bahar Ngitung tokoh (Sulawesi Selatan), Dr. Delis Hehi (Sulawesi Tengah), Benny

⁶⁷Amalia Salabi, RumahPemilu.Org, <http://rumahpemilu.org/menolak-kuasa-parpol-di-dpd-patah-hati-harapan-politik-alternatif/>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018 pukul 19.03 WIB

Ramdhani (Sulawesi Utara), Kadek (Bali), Andi Surya (Lampung), I Gede Pasek Suardika (Bali).⁶⁸

Hijrahnya para anggota DPD ke dalam salah satu Parpol telah mengubah sistem dua kamar yang ada di lembaga parlemen sehingga menjadi problematik baru anggota DPD. Sebagaimana diketahui, DPD merupakan kamar kedua parlemen yang salah satu fungsinya sebagai *check and balances* terhadap DPR yang kuat dengan syarat kepentingan parpol.

Oesman Sapta Odang terpilih menjadi Ketua DPD dalam Rapat Paripurna DPD yang berlangsung hingga Selasa 4 April 2017 dini hari. Oesman terpilih melalui aklamasi. Sementara itu, Darmayanti Lubis dan Nono Sampono dipercaya menjadi Wakil Ketua DPD. Menjadi Ketua DPD, Oesman bertekad memperjuangkan kepentingan masyarakat di daerah⁶⁹, Wakil Ketua MPR dari unsur DPD Oesman Sapta Odang terpilih menjadi ketua umum Partai Hanura. Seiring terpilihnya pria yang karib disapa Oso itu, sejumlah anggota DPD ikut bergabung ke Partai Hanura.

Pesatnya jumlah anggota DPD yang menjadi anggota Parpol tertentu sungguh sangat mengkhawatirkan dan berpotensi merusak bangunan ketatanegaraan di Indonesia.⁷⁰

⁶⁸ Elza Astari Retaduari, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus>, diakses pada hari Rabu 13 Juni 2018 pukul 09.03 WIB

⁶⁹ Mula Akmal, SindoNews, <https://nasional.sindonews.com/read/1194047/12/terpilih-jadi-ketua-dpd-oesman-bertekad-makmurkan-daerah-1491273811>, diakses pada hari Selasa, 4 April 2017 pukul 09:43 WIB

⁷⁰ Whisnu Mardiansyah, metroTv News, <http://news.metrotvnews.com/politik/IKYmG2JK-anggota-dpd-masuk-parpol-dinilai-rusak-sistem-ketatanegaraan>, diakses pada hari Rabu 25 April 2018 pukul 20.48 WIB

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Margarito Kamis, secara fundamental kesepakatan tersebut menjadi pembuktian bahwa sistem bikameral atau dua kamar (DPR dan DPD) di Indonesia gagal. Kontribusi produktif DPD untuk masyarakat daerah juga akan semakin luntur.⁷¹

Sedangkan menurut Refly (Pakar Hukum Tata Negara), DPD sebagai lembaga wakil rakyat seharusnya tidak dicemari oleh partai-partai politik, apalagi satu partai politik tertentu. Bukan mempermasalahkan partainya atau antipartai. Parpol tidak boleh memonopoli DPD dan DPD seharusnya tidak dikuasai oleh parpol.⁷²

Terpisah, pakar hukum Tata Negara Denny Indrayana juga tidak sependapat dengan kesepakatan DPD diisi oleh orang parpol. "Secara pribadi saya tidak sependapat karena aspirasi masyarakat daerah akan terganggu dengan kepentingan politik. Karena pada awalnya DPR itu aspirasi politik, DPD keterwakilan daerah. Kalau sekarang dua-duanya politik"⁷³

Peneliti dari Formappi, Lucius, menilai, banyaknya anggota DPD yang masuk ke Parpol belakangan ini tak sejalan dengan semangat reformasi, dan mereka lupa saat mengajukan diri untuk menjadi wakil daerah. Karena anggota DPD bukan dari parpol. "Ada sebuah keanehan bagaimana orang-orang yang sejak awal maju secara sadar sebagai

⁷¹Ihsan Dalumuthe, CNNIndonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180315083808-32-283160/anggota-dpd-boleh-dari-parpol-kontrol-pemerintah-kian-kendor>, , diakses pada hari Minggu 15 Mei 2018 pukul 19.30 WIB

⁷²Nathania Riris Michico, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3458713/refly-harun-dpd-ri-kini-terkesan-menjadi-milik-parpol>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018 pukul 02.40 WIB

⁷³*Ibid.*,

anggota DPD dari jalur perorangan, kemudian tiba-tiba gabung dan menjadi pengurus partai.⁷⁴

Hakikatnya Parpol dalam melaksanakan fungsi-fungsinya senantiasa mempertimbangkan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya. Suatu partai revolusioner cenderung berjuang untuk merubah secara menyeluruh organisasi pemerintahan yang ada kebudayaan, struktur masyarakat dan perekonomian negara dan jika partai tersebut berhasil maka ia mungkin mengendalikan setiap kegiatan yang penting dalam masyarakat.⁷⁵

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk: 1). Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. 2). Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara

⁷⁴Iwan Sutiawan, Gatra.Com, <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/252642-anggota-dpd-masuk-parpol-tak-sejalan-semangat-reformasi>, diakses pada hari Minggu 15 Mei 2018, pukul 19.50 WIB

⁷⁵Azmi Muttaqin, "Keharusan Partai Politik Mendorong Hadirnya Partisipasi Publik dan Terciptanya Lapisan Sosial Masyarakat Baru Dalam Era Globalisasi", Peneliti pada Lembaga Kajian Strategis untuk Informatika Rakyat (LEKSTRA), Vol. 12, No. 2, Juli, 2012, hlm. 7.

dan daerah. 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI.⁷⁶

Pembahasan tentang DPD tak dapat dilepaskan dari struktur ketatanegaraan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 (amandemen keempat). Sedangkan ketatanegaraan itu sendiri merupakan konsekuensi hubungan dan kedudukan antar lembaga tinggi yang diatur dalam konstitusional suatu negara. Hubungan dan kedudukan lembaga tinggi inilah yang mendinamisasi proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan suatu bangsa. Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu).

Dalam proses lahirnya DPD RI sebagai kamar kedua dalam Parlemen bukanlah melalui proses yang mudah, melainkan melalui perdebatan yang rumit dalam sidang MPR RI. Dalam perdebatan-

⁷⁶Miki Pirmansyah, Eksistensi *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I No. 1 Juni 2014, Alumnus Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/1461>, hlm. 164

perdebatan dalam rapat Komisi setidaknya ada 3 alasan mengapa perlunya diterapkan sistem Bikameral tersebut, diantaranya:⁷⁷

- 1) Kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasinya untuk mewakili rakyat daerah dan golongan. MPR mempunyai kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensial karena dapat menjatuhkan Presiden dengan mekanisme sidang istimewa;
- 2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya dewan yang secara khusus mempresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional; dan
- 3) Kebutuhan bagi reformasi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dua kamar, diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.

⁷⁷Taufik Hidayat, *Penarapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, JOM Fakultas Hukum Volume 2, Nomor 2, Oktober 2015, <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/download/7050/6735> hlm. 1.

Dalam kerangka prinsip perwakilan, kehadiran DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia merupakan cermin prinsip representasi teritorial atau *regional*. DPD dikatakan sebagai lembaga *regional representation* karena *political representation* sudah menjadi bagian dari DPR. Namun sejatinya, DPD memiliki keunikan tersendiri sebab selain juga *regional representation*, DPD juga memainkan peran sebagai *political representation*. Hanya saja bedanya dengan DPR adalah dalam kaitannya dengan aspirasi politik lokal atau kedaerahan yang menjadi ruh perjuangan DPD dalam menjalankan tugasnya. Sedangkan DPR adalah wakil politik masyarakat secara umum yang diseleksi melalui mekanisme partai politik.

Untuk menjelaskan soal ini tentulah tidak mudah. DPD lebih kurang empat belas tahun, tetapi harapan atas perannya setinggi gunung. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam, kompleks dan beragam. Salah satunya muncul dari hubungan pemerintah pusat dan daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penampungan yang terukur.⁷⁸

Dilihat dari aspek demografi, Indonesia adalah negara berwilayah luas yang terdiri atas ribuan pulau dan ratusan juta penduduk. Keragaman etnis dan budaya turut mengukuhkan pendapat bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk. Melihat kenyataan itu, Indonesia tentu membutuhkan suatu sistem yang lebih baik agar keterwakilan politik daerah dapat berjalan dengan mulus.

⁷⁸Tidak bernama, *Catatan Tahunan Kinerja Komite II DPD RI 2011-2012*, Jakarta, 2012, hlm. 6

Setelah periode pertamanya (2004-2009) berakhir, lembaga negara DPD diisi kembali oleh anggota hasil pemilu 2009. Jumlahnya 132 orang dari 33 Provinsi (tambahan sebuah Provinsi baru: Sulawesi Barat) dimana masing-masing provinsi mewakili 4 orang. Para anggota DPD hasil pemilu 2009 ini kemudian mengucapkan sumpah pada 1 Oktober 2009 yang menandai dimulainya pelaksanaan tugas konstitusionalnya sebagai anggota DPD 2009-2014

Mengawali periode kedua ini, DPD memilih pemimpinnya yang tetap berjumlah tiga orang dan terdiri dari seorang ketua dan dua orang wakil ketua yang mencerminkan perwakilan wilayah barat, tengah, timur Indonesia. Setelah melalui pemilihan langsung dari dan oleh anggota DPD, akhirnya terpilih sebagai ketua adalah H. Irman Gusman (dari Provinsi Sumatera Barat yang mewakili Indonesia Barat), Dr. Laode (dari Provinsi Sulawesi Tenggara yang mewakili Indonesia Timur), dan GKR Hemas (dari Provinsi DIY yang mewakili Indonesia Tengah) sebagai wakil ketua.⁷⁹

Rekapitulasi pelaksanaan tugas DPD RI periode 2009-2013 sejak 1 Oktober 2009 sampai 25 Oktober 2013 dapat dilihat pada table berikut:

Tabel 3.1 Daftar Rekapituasi Pelaksanaan tugas DPD RI Periode 2010-2013

No.	KEPUTUSAN DPD RI	2010	2011	2012	2013	JUML -AH
1.	Usul RUU yang berasal dari DPD RI	3	7	9	4	23

⁷⁹Kelompok DPD di MPR RI, “Eksistensi DPR RI 2009-2013 Untuk daerah dan NKRI”, Kelompok DPD di MPR RI, 2014, Jakarta, hlm. 27-28.

2.	Pandangan dan Pendapat DPD RI	26	15	42	20	103
3.	Pertimbangan DPD RI	1	3	2	1	7
4.	Hasil Pengawasan DPD RI	15	14	23	20	72
5.	Pertimbangan DPD RI yang berkaitan dengan anggaran	4	7	7	4	23
6.	Usul DPD RI untuk program Legislasi Nasional	1	1	1	1	4
7.	Rekomendasi DPD RI	-	-	2	2	4
	JUMLAH	50	47	86	52	236

Rekapitulasi pelaksanaan tugas DPD RI yang disampaikan kepada DPR masa sidang 1 s.d IV tahun 2009-2013.

Laporan kinerja DPD RI merupakan tingkat capaian, pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang sekaligus wujud pertanggungjawaban kelembagaan DPD kepada konstituen di seluruh Indonesia yang menggambarkan konsistensi kelembagaan memperjuangkan suara daerah dalam regulasi dan kebijakan di level nasional. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya memperjuangkan aspirasi daerah di

tingkat regulasi nasional DPD RI semakin baik. Hasil pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang yang dilakukan DPD RI.

Rekapitulasi pelaksanaan tugas DPD RI periode 2014-2016 sebagai berikut:

**Tabel 3.2 Daftar Rekapitulasi Pelaksanaan tugas DPD RI Periode
2014-2016**

No.	KEPUTUSAN DPD RI	2014	2015-2016	JUMLAH
1.	Usul RUU yang berasal dari DPD RI	10	10	20
2.	Pandangan dan Pendapat DPD RI	37	6	43
3.	Pertimbangan DPD RI	5	6	11
4.	Hasil Pengawasan DPD RI	20	25	45
5.	Pertimbangan DPD RI yang berkaitan dengan anggaran	5	4	9
6.	Usul DPD RI untuk program Legislasi Nasional	1	1	2

7.	Rekomendasi DPD RI	-	-	4
	JUMLAH	77	52	129

Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah Nono Sampono mengungkapkan, di masa sidang 2016-2017. Selama periode tersebut, DPD telah menghasilkan 10 usul inisiatif Rancangan Undang-Undang. Selain itu juga punya 25 hasil pengawasan pelaksanaan undang-undang, 6 pertimbangan terkait anggaran dan pemilihan anggota BPK. Lembaga DPD pun mengeluarkan 6 pandangan, pendapat, dan pertimbangan terhadap RUU, serta 1 usulan Program Legislasi Nasional DPD.⁸⁰

Dalam hal ini kinerja DPD selama 6 tahun, dari periode 2010-2017. DPD dengan kinerjanya selama ini dalam bidang legislasi, pengawasan, memberikan pendapat atau memberikan pertimbangan RUU terhadap DPR cukup membawa hasil yang baik dan memuaskan, sesuai data yang ada. Keharmonisan dalam tumbuh lembaga parlemen kita adalah suatu sinyal positif terhadap lembaga perwakilan, dengan terjalinnya hubungan baik antara DPD dan DPR.

DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi kepentingan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan

⁸⁰Jennar Kiansantang, Liputan6, <https://www.liputan6.com/news/read/3059347/ini-capaian-dpd-selama-masa-sidang-2016-2017>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018, pukul 03.43 WIB.

daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintahan 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 peranan partai politik. Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik *political representation*, sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi.

Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan DPD adalah upaya menampung prinsip perwakilan daerah.⁸¹

Pakar hukum tata negara, Refly Harun, berpendapat sebaiknya Partai Hanura tidak mempertahankan Oesman Sapta Odang alias OSO sebagai ketua umum partai. Sebabnya, dia menilai saat ini masyarakat menaruh persepsi negatif terhadap Ketua DPD itu.⁸²

Menjelang 11 bulan kepemimpinan Oesman Sapta (OSO) sebagai Ketua DPD ia menuai kritikan tajam dari sejumlah pakar. Mereka

⁸¹Moh. Dermawan, *Op, Cit.*, hlm. 4.

⁸²Nancy Junita, Kabar24, <http://kabar24.bisnis.com/read/20180223/15/742278/oesman-sapta-lakukan-pembersihan-jika-kader-merusak-hanura>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018, pukul 20.30 WIB.

beranggapan bahwa OSO tak mampu membawa perubahan positif untuk kemajuan DPD. Peneliti Senior Formappi, Lucius Karus,⁸³ menjelaskan bahwa kehadiran DPD tidak memberikan peran-apa. Buktinya, tidak ada bukti keberhasilan yang sudah diraih oleh DPD. Apalagi, kini pimpinan DPD sudah bertambah menyusul adanya revisi UU MD3. “DPR seolah bertepuk tangan dalam diam mensyukuri UU yang sekarang. Di bawah OSO, ini semakin merana, sama sekali tidak menunjukkan kerja berarti. melihat DPD sendiri tidak berdaya dengan dirinya sendiri, merasa anggota DPD menikmati ketidak berdayaannya melalui UUMD3. Dengan kata lain tidak adanya sistem *Check and Balance*

Secara faktual DPD lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD RI. Kehadiran DPD ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Ketegangan ini termanifestasikan lewat sejumlah pemberontakan yang dilakukan oleh daerah, yang bersumber dari ketidakpuasan atas kebijakan pemerintah pusat dan ketimpangan hubungan pusat dan daerah.

Pergolakan daerah yang terjadi di Indonesia sesungguhnya telah mengalami proses yang panjang, jauh sebelum kelahiran negara ini. Pergolakan-pergolakan ini bersumber dari rasa ketidakpuasan atas sikap

⁸³Tidak bernama, KumparanNews, <https://kumparan.com/@kumparannews/formappi-dpd-semakin-merana-di-bawah-kepemimpinan-oso>, diakses pada hari Juma'at 11 Mei 2018, pukul 00.30 WIB

negara penjajah yang berlaku sewenang-wenang dan eksploitatif.⁸⁴ Jika dirunut sejarahnya, Lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Hanya saja persoalan utama yang selalu merubungi. Lembaga ini dari masa ke masa adalah tidak pernah hadirnya Lembaga perwakilan daerah yang mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional.⁸⁵

Semangat pembentukan DPD ini selain mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional, hemat penulis dengan adanya DPD dalam lembaga perwakilan Indonesia saat ini, seharusnya mampu untuk menjawab tantangan yang ada, ketika masyarakat menilai buruk terhadap lembaga perwakilan. DPD lah sebagai bagian dari lembaga perwakilan itu muncul dengan tidak adanya membawa kepentingan lain (Parpol, Golongan-golongan) selain kepentingan daerah yang dibawa sesuai dengan semangat pembentukan itu sendiri, lalu apa bedanya dengan DPR jika DPD anggotanya diisi oleh anggota atau pengurus Parpol.

Terlebih DPD telah memberikan penguatan kehidupan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dengan menyerap aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada Pemerintah atau di tingkat nasional. Hal ini niscaya juga akan mendekatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Pada kelanjutannya akan dapat memupuk

⁸⁴Kelompok DPD di MPR RI Et. Al., *“Untuk apa DPD RI Kelompok DPD di MPR RI”*, Jakarta, 2006, hlm. 12

⁸⁵*Ibid*, hlm. 15

dan memperkuat perasaan akan manfaat pemerintah serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.⁸⁶

Ketika, pesatnya jumlah anggota DPD yang menjadi anggota Parpol tertentu sungguh sangat mengkhawatirkan dan berpotensi merusak bangunan ketatanegaraan di Indonesia.⁸⁷

Secara pengaturan perundangan-undangan khususnya UU No. 7 Tahun 2017 (UU Pemilu) yang mengatur tentang pemilihan umum, didalam pasal 182 syarat untuk menjadi calon anggota DPD adalah warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun atau lebih dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Lalu, berdomisili di wilayah negara Indonesia dan mampu berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia. Selanjutnya, berpendidikan paling rendah tamat SMA, SMK, Madrasah Aliyah, Madrasah Aliyah Kejuruan dan sekolah lain yang sederajat. Lalu setia kepada Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI. Syarat lain adalah tidak pernah dipidana penjara berdasarkan kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan 5 tahun penjara atau lebih. Kecuali, yang bersangkutan memberitahukan kepada publik secara terbuka dan jujur sebagai mantan narapidana.⁸⁸

⁸⁶Yulianta Saputra, Hukum Kenegaraan dan Administrasi, <http://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/> , diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018, pukul 00.30 WIB

⁸⁷Whisnu Mardiansyah, metroTv News, <http://news.metrotvnews.com/politik/IKYmG2JK-anggota-dpd-masuk-parpol-dinilai-rusak-sistem-ketatanegaraan> , diakses pada hari Rabu 25 April 2018 pukul 20.48 WIB

⁸⁸Undang- Undang No. 7 Tahun 2017

Kemudian ada syarat sehat jasmani dan rohani serta bebas dari penyalahgunaan narkoba. Terdaftar sebagai pemilih dan bersedia bekerja penuh waktu. Calon anggota DPD juga harus mengundurkan diri sebagai kepala dan wakil kepala daerah, kepala dan perangkat desa, aparatur sipil negara, TNI, Polri, karyawan BUMN/BUMD atau lembaga lain yang bersumber dari keuangan negara dan yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.⁸⁹

Selain itu, ada pula syarat-syarat seperti bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Syarat selanjutnya adalah bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan dan yang anggarannya bersumber dari keuangan negara. Mencalonkan hanya untuk 1 (satu) lembaga perwakilan; mencalonkan hanya untuk 1 (satu) daerah pemilihan; dan mendapatkan dukungan minimal dari pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.⁹⁰

⁸⁹ Undang- Undang No. 7 Tahun 2017

⁹⁰ Undang- Undang No.7 Tahun 2017

Serta melihat UU No. 2 Tahun 2018 (UUDM3) Bagian keempat dalam UUMD3 yang berkaitan dengan keanggotaan DPD dalam pasal 252:⁹¹

- 1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang;
- 2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR;
- 3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden;
- 4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya; dan
- 5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Ataupun bagian ke duabelas mengatur tentang larangan keanggotaan DPD yang tertuang dalam paragraph 1 pasal 302 UUMD3:⁹²

- 1) Anggota DPD dilarang merangkap jabatan sebagai:
 - a. pejabat negara lainnya;
 - b. hakim pada badan peradilan; atau
 - c. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
- 2) Anggota DPD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan wewenang dan tugas DPD serta hak sebagai anggota DPD.
- 3) Anggota DPD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dari keseluruhan syarat-syarat yang ada baik yang ada dalam UU Pemilu ataupun UUDM3 yang mengatur terkait dengan keanggotaan DPD,

⁹¹Undang- Undang No.2 Tahun 2018

⁹²Undang-Undang No.2 Tahun 2018

penulis melihat tidak adanya aturan yang menjelaskan baik secara tertulis langsung atau pun tidak soal pencalonan anggota DPD dari kader/pengurus dari Parpol. Hal inilah yang menjadi problematika pertama yang terjadi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Disisi lain polemik berkepanjangan soal kader Parpol yang tak diperbolehkan menjadi anggota DPD akhirnya selesai. Di Pemilu 2019 mendatang, kader parpol boleh maju menjadi calon anggota DPD. Hal ini dikonfirmasi dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara Kemendagri, Komisi II DPR, dan KPU RI di gedung DPR RI Senayan, Jakarta pada Selasa, 13 Maret.⁹³ Inisiatif pembuatan peraturan ini berasal dari pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu. Lalu, diperkuat lagi dengan rancangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tersebut disetujui oleh DPR dan Kemendagri dalam rapat dengar pendapat tanpa ada perubahan sedikit pun.

Motif KPU memperbolehkan kader parpol mendaftar jadi calon anggota DPD adalah karena memang tak ada aturan tertulis yang melarangnya dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu tersebut. Semangatnya memang memisahkan DPD dan parpol, tapi dalam undang-undang tidak disebut secara eksplisit Parpol dan DPD harus dipisahkan.

Mengutip pendapat kembali, pendapat Pakar Hukum Tata Negara Rafly Harun, “Pada awalnya DPD dibentuk agar menyuarakan

⁹³Ramadhan, Asumsi, <https://www.asumsi.co/post/akhirnya-kader-parpol-boleh-jadi-calon-anggota-dpd-di-pemilu-2019>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018, pukul 02.15 WIB.

kepentingan daerah, terutama di luar Jawa. Karena aturannya dulu anggota DPD harus menjadi penduduk dari provinsi yang ia wakili. Tidak seperti DPR yang tak harus berasal dari dapil (Daerah Pemilihan) yang ia wakili. Jika rakyat hanya diwakili oleh DPR, maka suara dan kepentingan daerah diluar Jawa dinilai sulit untuk masuk dalam proses pembangunan”.⁹⁴

Ketika sebuah perdebatan filosofis historis semangat pembentukan DPD dalam struktur ketatanegaraan namun tidak dibarengi dengan aturan yang mengikutinya, maka, hal inilah yang melatarbelakangi tantangan serta problematika struktur ketatanegaraan Indonesia khususnya keanggotaan DPD dalam ketatanegaraan Indonesia. Kemudian diperkuat oleh pendapat ahli Hukum Tata Negara Denny Indrayana juga tidak sependapat dengan kesepakatan DPD diisi oleh orang parpol. Namun, hal itu juga sudah menjadi ketetapan hukum berdasarkan peraturannya yang membolehkan itu.⁹⁵

Tidak hanya itu saja yang menjadi problematika yang ada. Dalam proses lahirnya DPD RI sebagai kamar kedua dalam Parlemen bukanlah melalui proses yang mudah, melainkan melalui perdebatan yang rumit dalam sidang MPR RI. Dalam perdebatan-perdebatan dalam rapat Komisi

⁹⁴Rahmat Nur Hakim, Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/07/18122671/refly.harun.harus.ada.penegasan.soal.posisi.dpd>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 02.15 WIB

⁹⁵Ihsan Dalimunthe, CNN Indonesia, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180315083808-32-283160/anggota-dpd-bole_h-dari-parpol-kontrol-pemerintah-kian-kendor, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018, pukul 02.24 WIB

setidaknya ada 3 alasan mengapa perlunya diterapkan sistem Bikameral tersebut, diantaranya:⁹⁶

- 1) Kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasinya untuk mewakili rakyat daerah dan golongan. MPR mempunyai kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensial karena dapat menjatuhkan Presiden dengan mekanisme sidang istimewa.
- 2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya dewan yang secara khusus mempresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional.
- 3) Kebutuhan bagi reformasi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dua kamar, diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.

Sistem parlemen bikameral (dua kamar) dijalankan pada tahun 1959. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959,

⁹⁶Taufik Hidayat, *Penarapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, JOM Fakultas Hukum Volume 2, Nomor 2, Oktober 2015, <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/download/7050/6735> hlm. 1

dikeluarkan pula penetapan Presiden No. 2/1959 tentang pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12/1959 tentang susunan MPRS yang terdiri dari anggota DPR (hasil Pemilu 1955) ditambah utusan-utusan daerah dan golongan karya. Perekrutan keanggotaan MPRS tidak melalui pemilu melainkan pengangkatan langsung oleh Presiden Soekarno.

Soekarno memangkas habis kedudukan, fungsi dan wewenang MPRS melalui TAP MPRS No. 1/MPRS/1960/ pada masa MPRS hanya menjalankan tugas menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan tidak memiliki hak untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.⁹⁷

Sistem bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam Lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Lalu kemudian, Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.⁹⁸

Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral. UUD 1945 menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem bikameral dengan membentuk kamar

⁹⁷Kelompok DPD di MPR RI Et. Al., *Untuk Apa DPD RI* Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006, .hlm. 12

⁹⁸Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm. 169

ke dua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah.⁹⁹Sistem bikameral dalam sistem perwakilan di berbagai negara pada umumnya atas dua pertimbangan:¹⁰⁰

a. *Representatives*

Perlunya perwakilan yang lebih luas daripada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah.

b. *Redundancy*

Perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting, dibahas secara berlapis sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara masak dan mendalam.

Perwujudan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan suatu negara tidak hanya terjadi antar cabang-cabang kekuasaan yang ada (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif), tetapi juga terdapat dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Dalam negara yang menganut sistem bikameral, maka pengawasan dan perimbangan harus terjadi antara kedua kamar dalam lembaga perwakilan tersebut.¹⁰¹

⁹⁹Titik Triwulan Tutik, "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada lembaga perwakilan rakyat dalam sistem bikameral guna pelaksanaan *check and balances*", Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya, Yustisia Vol.1 No. 3 September - Desember 2012, <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/10082/8996>, hlm. 42

¹⁰⁰Wahyu Widodo, "Peran dan Fungsi DPD RI dalam rangka menuju sistem Bikameral yang efektif melalui amandemen", Universitas PGRI Semarang, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume 1,, No. 2, Mei- Agustus 2014, https://www.researchgate.net/publication/318567930_PERAN_DAN_FUNGSI_DPD_RI_DALAM_RANGKA_MENJUJU_SISTEM_BIKAMERAL YANG EFEKTIF MELALUI AMANDEM EN UUD 1945 KE-5, hlm,126

¹⁰¹Adika Akbarrudin, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945" Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013, journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta/article/view/2352

Karakter perwakilan yang di pakai dalam UUD 1945 adalah perwakilan politik DPR dan perwakilan teritorial/daerah DPD. DPR menjalankan fungsinya sebagai perwakilan politik sekaligus sebagai wakil rakyat. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPR mempunyai porsi yang tepat dalam UUD 1945 yaitu selayaknya lembaga perwakilan pada umumnya DPR mempunyai 3 fungsi, dalam Pasal 20A Ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai 3 fungsi yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Anggaran”. Sama halnya dengan DPR, DPD juga mempunyai fungsi yang sama dengan DPR yaitu Legislasi, Pengawasan dan Anggaran. DPD dibentuk untuk menciptakan *check end balances* di tubuh parlemen itu sendiri, agar produk perundang-undangan yang dibuat lebih bersifat aspiratif.

Pentingnya sistem *cheks and balances* antara lembaga perwakilan, agar terjadi suatu kontrol dalam menjalankan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangannya. Di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, dengan model sistem perwakilan yang dapat dikatakan sebagai model perwakilan dua kamar, maka sistem *cheks and balances* wajib hukumnya untuk diterapkan dalam hubungan antar lembaga, baik antara DPR, DPD atau lembaga yang lain. Secara khusus antara DPR dan DPD dalam menjalankan salah satu fungsi utama sebagai lembaga perwakilan yaitu dalam bidang legislasi, sistem *cheks and balances* sangat diperlukan.

Upaya untuk mewujudkan sistem *cheks and balances* antar lembaga parlemen di Indonesia sebenarnya sudah dilakukan setelah

reformasi pada tahun 1998 dan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, gagasan untuk memasukkan *cheks and balances* antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari hal tersebut sebenarnya dapat kita ketahui bahwa setelah amandemen UUD 1945 telah lahir lembaga baru yaitu DPD, dengan adanya DPD inilah sebenarnya diharapkan mampu menciptakan sistem *cheks and balances* dalam lembaga perwakilan terutama dalam bidang legislasi, karena setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi setiap cabang kekuasaan lainnya, maka inti dari *cheks and balances* tersebut adalah tidak ada lembaga negara yang berkuasa.¹⁰²

Namun pada kenyataan akhir- akhir ini diberitakan ada kurang lebih 30 anggota DPD menjadi anggota Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Ada yang menilai anggota DPD yang masuk ke parpol justru akan merugikan lembaga. Ketua DPD Oesman Sapta mengungkapkan “Kalau ada yang bilang masuknya anggota DPD ke parpol tidak menguntungkan itu salah. Justru sebaliknya, ini akan menguntungkan DPD RI karena aspirasinya bisa disuarakan melalui fraksi atau DPD”.¹⁰³ Ini menjadi sejarah, yaitu pertama kali kursi Ketua DPD diduduki oleh ketum parpol.¹⁰⁴

¹⁰²*Ibid*, hlm. 61

¹⁰³Ferdiansyah, Kahmi, <http://www.teropongsenayan.com/56693-banyak-anggota-masuk-parpol-oso-dpd-beruntung>, diakses pada hari Juma'at 11 Mei 2018, pukul 23.44 WIB

¹⁰⁴Indah Mutiara Kami, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3464342/oso-novanto-zulkifi-ketum-parpol-propemerintah-yang-pimpin-parlemen>, diakses pada hari Juma'at 11 Mei 2018, pukul 00.20 WIB

Menurut Miriam Budiardjo “*Checks and balances* ini yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara efektif”. *Sistem checks and balances* ini mengakibatkan setiap kekuasaan dapat diatur, dibatasi dan dikontrol dengan sebaikbaiknya, sehingga penyalahgunaan tugas, fungsi, dan kewenangan lembaga perwakilan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. *Checks and balances* antar lembaga perwakilan memungkinkan adanya saling kontrol antar lembaga perwakilan yang ada yaitu antara DPR dan DPD dan dalam sistem *checks and balances* menghindarkan terjadinya over lapping antar kewenangan yang ada.¹⁰⁵

Dengan melihat realitas yang terjadi dalam lembaga DPD pada saat ini, penulis melihat ketika anggota DPD menjadi kader ataupun menjadi pengurus Parpol akan timbulnya problematika lain pada DPD tersebut. Yang mana tidak terciptanya lagi lembaga dua kamar (bikameral) yang secara konsepsinya adalah untuk *Checks and balances* antar lembaga perwakilan, yang menjelaskan dua kamar yang berbeda antara DPR politik representatif, DPD teritorial representatif. Dengan dibawah kepemimpinan OSO yang berasal dari Parpol, terlihat DPD sudah tidak lagi banyak melakukan kritikan ataupun pandangan politiknya terkait dengan tugas dan fungsi DPD itu sendiri.

¹⁰⁵ Adika Akbarrudin, *Loc, Cit*, hlm. 24

Salah satunya adalah tentang penambahan ketua DPD dalam Revisi UUDMD3. Selain itu, DPD yang terlibat menjadi kader/ pengurus Parpol akan lebih memfokuskan pada kepentingan Parpolnya sendiri, sehingga semangat kedaerahan yang dimiliki oleh DPD perlahan mulai hilang oleh kepentingan Parpol.¹⁰⁶

B. BAGAIMANA SEHARUSNYA PENGATURAN PERSYARATAN KEANGGOTAAN DPD DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN DI INDONESIA?

Bersama DPR, DPD diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (bicameral) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini propinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.¹⁰⁷

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasasmita sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi MPR dalam sistem keterwakilan di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak

¹⁰⁶Tidak bernama, KumparanNews, <https://kumparan.com/@kumparannews/formappi-dpd-semakin-merana-di-bawah-kepemimpinan-oso>, diakses pada hari Juma'at 11 Mei 2018, pukul 00.30 WIB.

¹⁰⁷Mikky Firmansyah, *Op, Cit*, hlm. 165

demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis.¹⁰⁸

Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.

Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis.

Konsep awal pembentukan DPD RI sesungguhnya diarahkan untuk membangun sistem bikameral yang kuat dan efektif (*strong and effective bicameral*). Yang jelas, DPD RI bukanlah sebuah reinkarnasi dari fraksi

¹⁰⁸*Ibid*, hlm, 166

Utusan Golongan / Daerah yang mekanisme pemilihannya hanya tunjuk dan /atau diangkat oleh partai penguasa dan berperan sebagai *Lip Service* belaka.¹⁰⁹

Memasuki perubahan ke III UUD 1945, dengan sub pembahasan tentang struktur parlemen. Dalam pembahasan tersebut terjadi perdebatan dan tarik menarik dari anggota parlemen kita mengenai berapa kamar yang perlu ada dalam parlemen. Jika, kewenangan parlemen dianalisis secara fisik dan seluruh fungsi-fungsinya. Maka jawabannya adalah ada 3 kamar yaitu, MPR, DPR dan DPD, sedangkan dianalisis dari sisi kewenangan membentuk UU merujuk pada fungsi legislasi dalam arti sempit menurut asas hukum tata negara, maka struktur parlemen terdiri dari 2 kamar yaitu, DPR dan DPD. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut DPR menyelenggarakan sidang-sidang untuk membahas rancangan model parlemen di Indonesia yang sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia.¹¹⁰

Masalah yang sering ditampilkan sebagai penolakan atas sistem bikameral adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan menyatakan bahwa sistem dua kamar (bikameral) akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Karenanya. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti ini dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” berupa waktu yang diperlukan dalam proses pembuatan undang-undang.

Karenanya, negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing berupaya untuk mengatasi masalah yang muncul antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada diantara dua majelis tersebut. Jika

¹⁰⁹Taufik Hidayat, *Op, Cit*, hlm. 2

¹¹⁰Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm. 169

terkelola dengan baik kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.¹¹¹

Misalnya, Aberson Sihalo (Fraksi PDI-P) mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan dan mempertegas bahwa Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya. Menguatkan pendapat yang dikemukakan tadi, Khofifah Indar Parawansa (Fraksi PKB) mengemukakan: Bagi Fraksi PKB, keberadaan Utusan Daerah masih diperlukan karena kecenderungan pengutan otonomi daerah. Karena itu, tambah Fraksi PKB, untuk menjaga soliditas negara kesatuan, Utusan Daerah diperlakukan karena akan berkonsentrasi pada aspirasi daerahnya masing-masing.

Sejalan dengan usul itu, Hamdan Zoelva (Fraksi PBB) setuju untuk mempertahankan Utusan Daerah dengan syarat dipilih langsung secara khusus di daerahnya masing-masing. Menguatkan pandangan itu, Antonius Rahail (Fraksi KKI) secara tegas mengusulkan agar Utusan Daerah dipilih secara langsung. Begitu juga pandangan Andi Mattalatta (Fraksi PG), pengaturan komposisi DPR diperlukan karena DPR merupakan perwakilan partai, sedangkan Utusan Daerah adalah perwakilan lokal.¹¹²

Pandangan Fraksi PDI-P bertentangan dengan partai Fraksi Partai Golkar (PG). Menurut PG, dengan kehadiran DPD, maka sistem atau struktur perwakilan di Republik Indonesia adalah sistem bikameral yang dipilih dengan dasar agar memberikan penggarisan dan jaminan lebih tegas terhadap adanya *check and balances* termasuk *check and balances* diantara lembaga dalam parlemen yang mewakili rakyat dan lembaga-

¹¹¹Saldi Isra, *Op. Cit*, hlm. 237-238

¹¹²*Ibid*, hlm, 239

lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representative terwakili didalam pengambilan keputusan ditingkat kebijak publik.¹¹³

Pada sidang MPR tahun 2000, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengusulkan nama Dewan Utusan Daerah, untuk membedakan dengan DPR. Masih menurut F-PPP, walaupun fungsi legislasi DPD lebih sedikit dibanding dengan DPR, dan akan dikembangkan lebih lanjut melalui pengaturan dalam UU susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPD. Dengan adanya DPR dan DPD sejajar, maka pastilah identik dengan pemikiran bahwa parlemen kedepan merupakan *bicameral house*.¹¹⁴

Lebih lanjut Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) mengusulkan agar MPR bukan merupakan lembaga yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan juga bukan merupakan lembaga tertinggi negara. Menurut F-PBB pengaturan DPR dan DPD serta pembentukan UU diatur dalam 1 bab yang diberi judul MPR, DPR dan DPD. Berdasarkan pandangan F-PBB tersebut, dapat disimpulkan bahwa kamar dalam MPR adalah DPR dan DPD sehingga dapat dinamakan sistem bikameral.¹¹⁵

Pada tahun 2001, Fraksi PDKB mengemukakan bahwa MPR adalah *join session* antara DPR dan DPD. Maka menurut F-PDKB menyimpulkan struktur parlemen RI adalah bikameral. Fraksi KKI pada sidang PAH 1 BP MPR tahun 2001 mengusulkan MPR sebagai *permanent body*, sebab keinginan mereka dapat tertampung semua kekuatan-kekuatan bangsa, yang tidak semuanya diakomodir dalam DPR dan DPD melalui pemilihan umum, sehingga anggota MPR terdiri dari anggota yang dipilih dan yang diangkat.

Fraksi Utusan Golongan mengusulkan berbeda sehubungan dengan jumlah kamar dalam parlemen. Dalam sidang PAH III BP MPR tahun

¹¹³Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm, 170

¹¹⁴*Ibid*, hlm, 171

¹¹⁵*Ibid*, hlm, 172

1999 mengemukakan bahwa akan lebih sehat jika MPR terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD yang anggota utusan daerah. Dalam sidang PAH 1 BP MPR pada tahun 2000 diusulkan agar pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara yang anggotanya terdiri DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan UU.

Setelah semua fraksi menyampaikan pendapat mereka, pimpinan rapat mengelompokan usul mengenai MPR mejadi tiga kelompok, *pertama*, susunan keanggotaan MPR terdiri dari: (1) DPR dan DPD; (2) anggota DPR dan anggota DPD; dan (3) anggota DPR, anggota DPD, dan TNI/Polri yang diangkat. *Kedua*, hampir semua fraksi sepakat bahwa mekanisme pengisian anggota MPR dilakukan dengan pemilihan langsung. *Ketiga*, fungsi DPR, DPD dan MPR dibahas masing-masing bab sesuai dengan penempatannya dalam usulan perubahan UUD 1945.¹¹⁶

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa kelembagaan DPD adalah wujud representasi daerah, oleh karenanya maka, secara normatif, UUD, menghendaki bahwa mereka yang duduk dilembaga ini adalah orang-orang yang bukan saja benar-benar mengerti akan kepentingan atau kebutuhan daerah yang diwakilinya tetapi juga pada saat yang sama mengerti bagaimana seharusnya menempatkan kepentingan daerah itu dalam konteks kehidupan berbangsa secara nasional. Artinya, peranan sebagai anggota DPD sebagai person yang memperjuangkan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik ditingkat nasional tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga membahayakan kepentingan bangsa secara keseluruhan.

¹¹⁶Saldi Isra *Op. Cit*, hlm. 240

Itulah sebabnya wewenang-wewenang DPD selalu ditempatkan dalam konteks wewenang DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat (pasal 22D (1), ayat (2), ayat (3)). Demikian pula, pembatasan jumlah keseluruhan anggota DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR (pasal 22C ayat (2)) juga mengandung maksud agar dalam pengambilan keputusan tidak terlalu didominasi oleh kepentingan daerah sehingga mengabaikan kepentingan nasional.¹¹⁷

Maka konsep berpikir yang harus dibangun kedepan sebagai sebuah sistem parlemen yang mampu menopang sistem hukum dan demokrasi yang kuat adalah perlu dilakukan langkah-langkah secara konperenhensif, progresif, dan holistik terhadap sistem perwakilan berkenaan dengan cara menentukan perwakilan.

Penulis merekomendasikan tentang tiga model sistem perwakilan, politik representatif, teritorial representatif, fungsi representatif. Alasan dasar menggunakan sistem pengisian keterwakilan di parlemen adalah didukung oleh asas demokrasi dan kedaulatan rakyat. Bahwa rakyatlah yang berkuasa, oleh karena itu cara yang digunakan juga adalah cara yang mampu mengkomodir keterwakilan rakyat melalui sistem yang dibangun tadi.

Oleh karena itu, penulis mengusulkan pertama merevisi kembali UUDM3 untuk mempertegas persyaratan anggota DPD dan larangan anggota DPD dalam UUMD3 menjadi kader pengurus Parpol karena tidak sesuai dengan konsep awal pembentukan DPD yang menyebutkan ketentuan sebagai berikut.

¹¹⁷Jenedjri M Gaffar, Agung Djojosoekarto, Syiaruddin, Daniel Sparingga, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jendral MPR dengan UNDP, 2003, hlm. 66

Ketentuan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah bersifat perseorangan, sebagaimana diatur dalam pasal 22E ayat (3) UUD 1945, harus dipahami semata-mata dalam konteks bahwa mereka yang akan duduk didalam lembaga DPD itu adalah orang-orang yang mengenal betul daerah yang diwakilinya dan tidak boleh terikat oleh kepentingan politik lain selain kepentingan untuk memperjuangkan daerahnya tanpa mengabaikan persatuan nasional dan keutuhan wilayah negara. Sifat perseorangan yang diisyaratkan dalam pengisian jabatan keanggotaan DPD secara implisit juga bermakna bahwa anggota DPD harus terbebas dari kepentingan partai politik manapun secara institusional. Hal ini dikarenakan keberadaan DPD, pada sisi lain juga dimaksudkan untuk mengimbangi warna kepentingan partai dalam proses pengambilan keputusan politik ditingkat nasional.¹¹⁸

Selanjutnya didukung dalam pengaturan penyelenggaraan Pemilu, yang mempertegas dengan merevisi UU Pemilu khususnya ketentuan syarat calon anggota DPD yang tercantum dalam pasal 182, tidak seperti sekarang tidak adanya bahasa yang lebih kongkrit menyatakan larangan syarat anggota DPD yang mana memperbolehkan atau tidak dari kader salah satu Parpol.

Dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegajawatahkan kedaulatan rakyat. Pemilu juga merupakan metode yang secara universal digunakan untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan di Indonesia, setelah perubahan UUD 1945, tidak ada lagi anggota DPRD, DPR, MPR yang diangkat. Semuanya dipilih secara langsung melalui Pemilu. Pemilu juga digunakan untuk memilih Presiden dan Kepala Daerah. Pilihan sistem pemilu yang diterapkan akan berperan menstrukturkan hubungan antara pemilih dengan calon dan selanjutnya berperan menstrukturkan hubungan wakil dengan rakyatnya. Salah satu alternatif menstrukturkan hubungan rakyat dengan wakilnya adalah untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah.¹¹⁹

Dengan merekomendasikan kedua revisi UU tersebut, maka, penulis mempunyai kesimpulan terhadap kelebihan dan kekurangan apabila

¹¹⁸*Ibid*, hlm. 67

¹¹⁹Ibnu Tricahyo, *“Reformasi Pemilu menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal”*, In-Trans Publishing, Malang, 2009, hlm, 1

anggota DPD dari kader Parpol. Untuk menjelaskan soal ini tentulah tidak mudah. DPD lebih kurang empat belas tahun, tetapi harapan atas peranya setinggi gunung. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam, kompleks dan beragam. Salah satunya muncul dari hubungan pemerintah pusat dan daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penampungan yang terukur.¹²⁰

Dilihat dari aspek demografi, Indonesia adalah negara berwilayah luas yang terdiri atas ribuan pulau dan ratusan juta penduduk. Keragaman etnis dan budaya turut mengukuhkan pendapat bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk. Melihat kenyataan itu, Indonesia tentu membutuhkan suatu sistem yang lebih baik agar keterwakilan politik daerah dapat berjalan dengan mulus.

Di negara-negara maju seperti Amerika Serikat yang namanya senator memiliki hak sama dengan DPR. Namun di Indonesia senator seperti "dianak-tirikan". DPR yang merupakan perwakilan partai politik terkesan tak mau DPD berkembang. DPD tidak punya hak *budget* dan kontrol.¹²¹ DPD seolah-olah seperti subkoordinasi, bahkan tidak sejajar dengan DPR. Fungsi dan kewenangannya hanya sebatas pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembahasan RUU, memberi

¹²⁰Tidak bernama, *Catatan Tahunan Kinerja Komite II DPD RI 2011-2012*, Jakarta, 2012, hlm. 6

¹²¹Hotman Siregar, BeritaSatu, <http://www.beritasatu.com/politik/311488-11-tahun-berdiri-dpd-masih-seperti-lembaga-anak-tiri.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 04.40 WIB

pertimbangan, dan pengawasan implementasi RUU yang berhubungan dengan daerahnya.¹²²

Ketimpangan dan kesenjangan yang terjadi antara DPR dan DPD sangat kental terjadi, terutama dari segi kewenangan yang diperoleh DPD yang membawa aspirasi daerah di DPR tidak berjalan efektif. Maka alasan sebagai jembatan aspirasi, Parpol dianggap ruang yang tepat untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan DPD. Dengan manuver yang dilakukan oleh anggota DPD masuk menjadi salah satu kader atau pengurus Parpol, dengan begitu anggota DPD memperoleh banyak mendapat dukungan secara politik di tataran lembaga legislatif.

Selanjutnya dari segi kelemahannya anggota DPD yang terlibat aktif dalam salah satu Parpol. Anggota DPD adalah wakil daerah Provinsi yang telah bersumpah atau berjanji untuk melaksanakan tugasnya sesuai konstitusi dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan daerah. Potensi negatif yang terjadi dalam struktur kelembagaan DPD ini akan sangat mungkin dapat merusak sistem yang ada di dalam kelembagaan anggota DPD, hilangnya indenpendesi sebuah lembaga yang dilahirkan atas keresahan masyarakat terhadap kepentingan daerah yang tidak lagi diperjuangkan perlahan akan hilang, ketika banyaknya anggota DPD yang terjun atau hijrah kedalam sebuah Parpol. Potensi rusaknya pengaturan sistem dua kamar yang ada di dalam lembaga parlemen kita

¹²²Tidak Bernama, Pelita Karawang, <http://www.pelitakarawang.com/2015/10/dpd-lemah-ibarat-lsm-suaranya-tak-perlu.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 04.40 WIB

menjadi awal mula hilangnya semangat pembentukan dan penguatan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Lord Acton dengan dalilnya mengatakan *power tend to corrupt, but asolute power corrups absolutely*, Miriam Budiarjo, menerjemahkan dalil tersebut, manusia mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya. Intinya adalah agar kekuasaan tidak bertumpuk pada satu tangan atau organ maka, kekuasaan itu harus dipisahkan atau dibagi-bagikan kedalam cabang kekuasaan lain. Tujuan yang hendak dicapai adalah keseimbangan yang paripurna.¹²³

UUD 1945 yang telah diamandemen menjadi UUD NRI 1945 sesungguhnya telah berhasil dilaksanakan dengan mengukuhkan terselenggaranya parlemen dua kamar atau bikameral. Dengan pertimbangan secara demokrasi dibentuk suatu lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan yaitu DPD, maka diharapkan lembaga-lembaga yang dibentuk mampu bekerja dengan baik berdasarkan fungsinya masing-masing disertai prinsip *check and balances*. Hal yang paripurna dalam upaya mewujudkan prinsip *check and balances* sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila-sila Pancasila, yaitu, keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan.¹²⁴

Selaku wakil daerah *regional representation* memainkan peran yang cukup strategis dalam memperjuangkan dan mengartikulasikan sejumlah kebutuhan daerah dalam produk kebijakan yang nyata dan berdampak langsung pada kepentingan pembangunan di daerah. Mekanisme pemilihan anggota DPD dari sisi legitimasi politik, jauh lebih kuat ketimbang DPR. Dalam konteks ini, idea perimbangan kekuasaan dengan prinsip *check and balance* antara lembaga perwakilan rakyat menjadi sebuah keniscayaan.¹²⁵

Gagasan awal pembentukan DPD dalam kerangka penguatan sistem bikameral di Indonesia yang terdiri dari lembaga DPR dan DPD. DPR adalah lembaga perwakilan yang anggotanya adalah dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum dari jalur partai

¹²³Nelman kusuma, *Op. Cit*, hlm. 161

¹²⁴*Ibid*, hlm, 162

¹²⁵King Faisal Sulaiman, *Op,Cit*, hlm. 187

politik, sedangkan DPD dipilih melalui perwakilan perseorangan yang ada di setiap wilayah atau Provinsi.

Spesifik terkait dengan keanggotaan DPD yang terlibat aktif dalam partai politik, sebenarnya, menurut penulis terdapat kelemahan diantaranya rawan intervensi. Keanggotaan DPD yang berasal dari partai politik, tidak bisa dipungkiri akan menguatkan intervensi partai politik terhadap kebijakan DPD, baik secara kelembagaan maupun secara personal. Fakta ini kian menambah daftar betapa besarnya hasrat partai politik merambah kekuasaan ke berbagai lembaga Negara. Tidak hanya berupaya masuk ke dalam DPD, tetapi pada saat yang bersamaan juga diwacanakan akan kembali masuk ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dan soal yang paling besar adalah kemandirian dan independensi kelembagaan. Sulit membayangkan bagaimana kebijakan suatu lembaga ketika kendali utama berada ditangan partai politik.

Dan selanjutnya mengacaukan sistem. Jika keanggotaan DPD diperbolehkan berasal dari Parpol, maka jelas akan mengacaukan sistem parlemen kita. Kekacauan ini setidaknya berkaitan dengan 2 (dua) hal, yakni: Pertama, akan merusak sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Akan sangat sulit mengatakan DPD sebagai representasi daerah jika keanggotaannya berasal dari partai politik. Kedua, fungsi DPD sebagai penyeimbang DPR akan menjadi absurd. Tidak akan ada garis demarkasi yang tegas antara DPD dan DPR, akibat keduanya sama-sama berasal dari partai politik. Hasilnya, sistem dua kamar (*bikameral*) dimana DPD

seharusnya berfungsi sebagai kamar kedua, menjadi tidak berarti sama sekali. Lantas buat apa DPD dibentuk.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Problematika yang dialami oleh keanggota DPD adalah ketika Ketua DPD Oesman Sapata (OSO) mengiklarkan dirinya beserta para anggotanya dengan terlibat aktif di salah satu Parpol. Dilihat dalam pernyataannya dalam beberapa media online. OSO terpilih menjadi Ketua DPD dalam Rapat Paripurna DPD yang berlangsung hingga Selasa 4 April 2017 dini hari. Oesman terpilih melalui aklamasi. Sementara itu, OSO terpilih menjadi Ketua umum Partai Hanura. Seiring terpilihnya pria yang karib disapa Oso itu, sejumlah anggota DPD ikut bergabung ke Partai Hanura. Menilai kinerja DPD 2010-2014 yang relatif cukup baik dalam segi pengawasan, memberi pertimbangan kepada DPR terkait dengan RUU, sebaliknya di 2014-2017 banyak menuai krititik, salah satunya adalah ketika DPD tidak memberikan pendapat apa-apa terkait dengan revisi UUDM3 yang menambah kuota penambahan kursi ketua DPD. DPD seperti menjadi sebuah kamar lain yang tidak mempunyai kekuatan apa-apa dalam hal ini. Melihat kinerja yang menurun tersebut, banyak kalangan masyarakat yang menyayangkan dan kecewa dengan kinerja anggota DPD sekarang ini, ketika lembaga yang lahir dari tuntutan reformasi dengan semangat kedaerahan yang mampu membawa kepentingan daerah ke tataran nasional serta mampu

menjadi kamar pembeda dari DPR. Malah memunculkan problematika awal ketika DPD malah masuk dan menjadi kader atau pengurus Parpol. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD dengan melihat tingkahnya yang tidak sesuai lagi dengan semangat kedaerahan. Ditambah dengan beberapa penilaian para ahli yang menyebutkan bahwa kinerja DPD saat ini menurun, hal itulah yang menguatkan bahwa problematika yang terjadi di keanggotaan DPD yang terlibat aktif dalam Parpol. Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral. UUD 1945 menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem bikameral dengan membentuk kamar ke dua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah. Tujuan adanya sistem bikameral ini tiada lain adalah untuk mengontrol kinerja DPR, baik dari segi Legislasi, Pengawasan, dan budgeting. Melihat realitas yang terjadi sekarang ini, DPD sudah tidak lagi menjadi pengontrol dari DPR, ketika ccontohnya realita yang sekarang terkait dengan revisi UUDM3 dengan penambahan jajaran ketua di dalam DPD. Maka dengan hal ini, muncul problematika lain didalam struktur anggota DPD yang terlibat aktif dalam kader maupun pengurus Parpol, yaitu tidak adanya lagi sistem *check and balances*

antar dua kamar ini, atau menerapkan konsep bikameral yang sebelumnya sudah disepekat bersama.

2. Dengan tidak adanya pengaturan yang khusus mengatur tentang persyaratan pencalonan anggota DPD, maka penulis memberikan 2 rekomendasi revisi UU, yang pertama UU No. 7 Tahun 2017 (UU Pemilu) yang berkaitan dengan persyaratan calon anggota DPD. Yang kedua UU No. 2 Tahun 2018 (UUDM3) yang berkaitan dengan ketentuan keanggotaan DPD, serta larangan jelas tentang keanggotaan DPD. Memberikan gambaran dampak kelebihan dan kelemahan anggota DPD dari kader atau pengurus Parpol. Maka, menurut penulis kelebihan: Di negara-negara maju seperti Amerika Serikat yang namanya senator memiliki hak sama dengan DPR. Namun di Indonesia senator seperti "dianak-tirikan". DPR yang merupakan perwakilan partai politik terkesan tak mau DPD berkembang. DPD tidak punya hak *budget* dan kontrol. DPD seolah-olah seperti subkoordinasi, bahkan tidak sejajar dengan DPR. Fungsi dan kewenangannya hanya sebatas pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembahasan RUU, memberi pertimbangan, dan pengawasan implementasi RUU yang berhubungan dengan daerahnya. Ketimpangan dan kesenjangan yang terjadi antara DPR dan DPD sangat kental terjadi, terutama dari segi kewenangan yang diperoleh DPD yang membawa aspirasi daerah di DPR tidak berjalan efektif. Maka alasan sebagai jembatan aspirasi, Parpol dianggap ruang yang

tepat untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan DPD. Dengan manuver yang dilakukan oleh anggota DPD masuk menjadi salah satu kader atau pengurus Parpol, dengan begitu anggota DPD memperoleh banyak mendapat dukungan secara politik di tataran lembaga legislatif. Serta penulis berkesimpulan untuk kelemahannya: diantaranya rawan intervensi. Keanggotaan DPD yang berasal dari partai politik, tidak bisa dipungkiri akan menguatkan intervensi partai politik terhadap kebijakan DPD, baik secara kelembagaan maupun secara personal. Fakta ini kian menambah daftar betapa besarnya hasrat partai politik merambah kekuasaan ke berbagai lembaga Negara. Tidak hanya berupaya masuk ke dalam DPD, tetapi pada saat yang bersamaan juga diwacanakan akan kembali masuk ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dan soal yang paling besar adalah kemandirian dan independensi kelembagaan. Sulit membayangkan bagaimana kebijakan suatu lembaga ketika kendali utama berada ditangan partai politik. Dan selanjutnya mengubah sistem. Jika keanggotaan DPD diperbolehkan berasal dari Parpol, maka jelas akan mengubah sistem parlemen kita. Kekacauan ini setidaknya berkaitan dengan 2 (dua) hal, yakni: Pertama, akan merusak sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Akan sangat sulit mengatakan DPD sebagai representasi daerah jika keanggotaannya berasal dari partai politik. Kedua, fungsi DPD sebagai penyeimbang DPR akan menjadi absurd. Tidak akan ada garis demarkasi yang tegas antara DPD dan DPR, akibat keduanya sama-

sama berasal dari partai politik. Hasilnya, sistem dua kamar (*bikameral*) dimana DPD seharusnya berfungsi sebagai kamar kedua, menjadi tidak berarti sama sekali. Lantas buat apa DPD dibentuk.

B. SARAN

1. Dari penulis menyarankan agar Ketua DPD yang sekarang terlibat aktif dalam salah satu Parpol disegerakan untuk mengundurkan diri, dikarenakan dampak yang menjadikan problematika baru di dalam lembaga parlemen legislatif. Dengan mundurnya Ketua DPD setidaknya akan mengurangi dampak prolematika yang ada. Melihat bahwa DPD itu dipilih dari jalur perseorangan, meski, tidak ada aturan yang secara khusus yang mengatur memperbolehkan atau tidak dari Parpol, namun secara etika politik ini sudah tidak mencerminkan ke konsistenan diri dari anggota DPD itu sendiri.
2. DPR bersama DPD disegerakan mengambil langkah membahas terkait dengan peraturan persyaratan pencalonan diri anggota DPD dengan jelas dan terang. UU yang di bahas antara lain adalah UU No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilahan Umum dan UU No. 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Artikel

- Alfitri, Rogaiyah. “Demokrasi Indonesia: mewujudkan kesejahteraan atau melahirkan kesenjangan”, Universitas Sriwijaya, *Jurnal PPKn & Hukum* Vol.4, 1 April 2009, hlm. 1
- Asshiddiqie, Jimly. “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 31.
- Akbarrudin, Adika. “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945” *Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang*, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013.
- Cipto, Bambang. “*Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industri*”, Raja Grafindo, Jakarta, 1995, hlm. 5.
- Djuyandi, Yusa. “*Penghantar Ilmu Politik Edisi Kedua*”, Depok, Rajawali Pers, 2017, hlm. 87-88.
- Gaffar, Jenedjri M, dkk. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jendral MPR dengan UNDP, 2003, hlm. 66
- Ghafur, Jamaludin. “Penguatan Lembaga DPD melalui Amandemen ulang Lembaga MPR”, *JURNAL HUKUM* NO. 3 VOL. 14 JULI 2007, Departemen Kajian PSHK FH UII Yogyakarta, hlm. 399-400.
- Hidayat, Taufik. “*Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*”, *JOM Fakultas Hukum* Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015, hlm. 5
- Jailani, “Sistem Demokrasi di Indonesia dari Sudut Hukum Ketatanegaraan”, *Jurnal Inovatif*, Vol. VIII, No. 1, Januari 2015, hlm, 135- 136
- Jurdi, Fajlurrahman. “*Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi*”, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 5-6.
- Kelompok DPD di MPR RI, “*Eksistensi DPR RI 2009-2013 Untuk daerah dan NKRI*”, Kelompok DPD di MPR RI, 2014, Jakarta, hlm. 27-28.
- Kusuma, Nelman. “*Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia*”, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 97.

- Lubis, Andryan M. Solly, dkk. "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (analisis putusan Mahkamah Konstitusi No.29/PPU-X/2012)", *USU Law Journal*, Vol.3. No.2, hlm. 163.
- Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Cipta., Jakarta, 2003, hlm. 19
- Mahfud, "*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*", Gama Media, Yogyakarta, hlm. 47
- Manan, Bagir. "*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*", FH- UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 52
- Muttaqin, Azmi. "Keharusan Partai Politik Mendorong Hadirnya Partisipasi Publik dan Terciptanya Lapisan Sosial Masyarakat Baru Dalam Era Globalisasi", *Peneliti pada Lembaga Kajian Strategis untuk Informatika Rakyat (LEKSTRA)*, Vol. 12, No. 2, Juli, 2012, hlm. 7.
- Nasarudin, Tubagus Muhammad. "Peran DPD sebagai lembaga Negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)", *Fiat Justisia Journal of Law* ISSN 1978-5186 Volume 10 Issue. 1, January-March 2016, Fakultas Hukum, Universitas Malahayati Bandar Lampung, hlm. 2.
- Nirahua, Salmon E.M. "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 4, 2011, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, hlm, 587-590.
- Nugraha, Harry Setya. "Pemurnian Sistem Presidensial dan Parlemen dua kamar di Indonesia sebagai gagasan perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum* Vol. 8 No. 1 Februari 2017, hlm. 62
- Noviati, Cora Elly. "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, Dosen Universitas Moch. Sroedji Jember Ketua Pusat Kajian Konstitusi, hlm. 334
- Pandayo, Toto. "*Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*", Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, 1992, hlm. 6.
- Pirmasnyah, Miki. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No.1, 2014, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 164.

- Safa'at, Muchamad Ali. "*Parlemen Bikameral*", Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm. 16.
- Soemantri, Sri. "*DPR dalam Sisten Ketatanegaraan Indonesia*", Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm. 1.
- Sulaiman, King Faisal. "*Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*", UII PRES, Yogyakarta, 2013, hlm. 22.
- Supardan, Dadang. "Sejarah dan Prospek Demokrasi", *SOSIO DIDAKTIKA: Social Science Education Journal*, 2015, Universitas Pendidikan Indonesia Bandung, hlm. 127.
- Tidak bernama, *Catatan Tahunan Kinerja Komite II DPD RI 2011-2012*, Jakarta, 2012, hlm. 6
- Tricahyo, Ibnu. "*Reformasi Pemilu menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*", In-Trans Publishing, Malang, 2009, hlm. 1
- Tutik, Titik Triwulan. "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada lembaga perwakilan rakyat dalam sistem bikameral guna pelaksanaan check and balances", *Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya, Yustisia* Vol.1 No. 3 September - Desember 2012, hlm. 42
- Widayati, "*Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia*", Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), hlm. 417.
- Widodo, Wahyu. "Peran dan Fungsi DPD RI dalam rangka menuju sistem Bikameral yang efektif melalui amandemen", Universitas PGRI Semarang, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume 1., No. 2, Mei- Agustus 2014, hlm. 126.
- Wilujeng, Sri Rahayu. "Meningkatkan Kualitas kehidupan berbangsa melalui budaya Demokrasi", *HUMANIKA* Vol. 19 No. 1 (2014) ISSN 1412-9418, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, hlm. 149.
- Zada, Khamami. "Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 1, 2015, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 26-27.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Internet

Akmal, Mula. <https://nasional.sindonews.com/read/1194047/12/terpilih-jadi-ketua-dpd-oesman-bertekad-makmurkan-daerah-1491273811> , diakses pada hari Selasa, 4 April 2017 pukul 09:43 WIB

Dalumuthe, Ihsan. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180315083808-32-283160/anggota-dpd-boleh-dari-parpol-kontrol-pemerintah-kian-kendor> , diakses pada hari Minggu 15 Mei 2018 pukul 19.30 WIB

Dewan Perwakilan Daerah, Laporan Kinerja 2015, <https://drive.google.com/file/d/0BwmF0ugwarRwRGJJUkczYloxRDQ/view>

Elly, Noviati Cora .“*Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No.2, Juni 2013,<https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf> , hlm. 336.

Fahrudin, Fachri. Kompas, <http://nasional.kompas.com/read/2017/03/31/18205201/.dpd.bukan.represen-tasi.parpol.tetapi.wilayah>, diakses pada hari Kamis 28 September 2017, pukul 01.30 WIB.

Hakim, Rahmat Nur. <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/07/18122671/refly.harun.harus.a-da.penegasan.soal.posisi.dpd>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 02.15 WIB

Hotman Siregar, <http://www.beritasatu.com/politik/311488-11-tahun-berdiri-dpd-masih-seperti-lembaga-anak-tiri.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 04.40 WIB

Ichwanuddin, Wawan. “*Sejarah Lembaga Parlemen dan Hubungan Legislatif-Eksekutif*”, <http://repository.ut.ac.id/4241/1/IPEM4323-M1.pdf> , diakses pada hari Sabtu 05 Mei 2018 pukul 11:14

Iwan Sutiawan, <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/252642-anggota-dpd-masuk-parpol-tak-sejalan-semangat-reformasi>, diakses pada hari Minggu 15 Mei 2018, pukul 19.50 WIB

Jennar Kiansantang, Liputan6, <https://www.liputan6.com/news/read/3059347/ini-capaian-dpd-selama-masa-sidang-2016-2017>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018, pukul 03.43 WIB.

Lukita, Hary. DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3464698/dpd-dianggap-sudah-dibajak-parpol>, diakses pada hari Kamis, 28 September 2017, pukul 23.40 WIB

Mardiansyah, Whisnu. <http://news.metrotvnews.com/politik/IKYmG2JK-anggota-dpd-masuk-parpol-dinilai-rusak-sistem-ketatanegaraan> , diakses pada hari Rabu 25 April 2018 pukul 20.48 WIB

Nathania Riris Michico, <https://news.detik.com/berita/d-3458713/refly-harun-dpd-ri-kini-terkesan-menjadi-milik-parpol>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018 pukul 02.40 WIB

Nancy Junita, Kabar24, <http://kabar24.bisnis.com/read/20180223/15/742278/oesman-sapta-lakukan-pembersihan-jika-kader-merusak-hanura>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018, pukul 20.30 WIB.

Nugroho, Kris. “*Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik*”, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga, <http://www.journal.unair.ac.id/filerPDF/Problematika%20Dewan%20Perwakilan%20Daerah.pdf> , diakses pada hari Kamis 28 September 2017, Pukul 09.48 WIB.

Retaduari, Elza Astari, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus>, diakses pada hari Kamis 28 September 2017, pukul 22.40 WIB

Ramadhan, Asumsi. <https://www.asumsi.co/post/akhirnya-kader-parpol-boleh-jadi-calon-anggota-dpd-di-pemilu-2019>, diakses pada hari Kamis 10 Mei 2018, pukul 02.15 WIB.

- Salabi, Amalia. <http://rumahpemilu.org/menolak-kuasa-parpol-di-dpd-patah-hati-harapan-politik-alternatif/>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018 pukul 19.03 WIB
- Saputra, Yulianta. Hukum Kenegaraan dan Administrasi, <http://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018, pukul 00.30 WIB
- Siregar, Hotman <http://www.beritasatu.com/politik/311488-11-tahun-berdiri-dpd-masih-seperti-lembaga-anak-tiri.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018 pukul 04.40 WIB
- Pratama, Dekris. *“Teori-Teori Demokrasi,* [http://www.academia.edu/8888280/Teori - Teori Demokrasi](http://www.academia.edu/8888280/Teori_-_Teori_Demokrasi), diakses pada hari Senin, tanggal 2 Oktober 2017, pukul 23.57 WIB.
- Tidak Bernama, Kumparan, <https://kumparan.com/pranamyadewati/mahfud-md-pemilihan-oesman-sapta-jadi-ketua-dpd-ilegal>, diakses pada hari Kamis, 28 September 2017, pukul 01.21 WIB.
- Tidak bernama, KumparanNews, <https://kumparan.com/@kumparannews/formappi-dpd-semakin-merana-di-bawah-kepemimpinan-oso>, diakses pada hari Juma’at 11 Mei 2018, pukul 00.30 WIB.
- TimViva, Viva.Co.Id, <https://www.viva.co.id/berita/politik/901842-menakar-kinerja-dpd-di-bawah-kepemimpinan-oso>, diakses pada hari Minggu 13 Mei 2018, pukul 20.30 WIB
- Tidak Bernama, <http://www.pelitakarawang.com/2015/10/dpd-lemah-ibarat-lsm-suaranya-tak-perlu.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018, pukul 04.40 WIB
- Tidak Bernama, Pelita Karawang, <http://www.pelitakarawang.com/2015/10/dpd-lemah-ibarat-lsm-suaranya-tak-perlu.html>, diakses pada hari Senin 14 Mei 2018 pukul 04.40 WIB