

**SUATU PANDANGAN TENTANG EKSISTENSI DAN PENGUATAN DEWAN  
PERWAKILAN DAERAH**

Oleh :

**Muhammad Zainul Arifin, SH. MH**

**Hj. Yunial Laily Mutiari, SH. M.Hum<sup>1</sup>**

**Abstrak**

DPD lahir sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional. Utusan daerah ditunjuk oleh DPRD provinsi di daerah, sedangkan utusan golongan ditunjuk oleh organisasi kemasyarakatan, hal ini jugalah yang mendasari untuk meniadakan utusan daerah dan utusan golongan dan diganti dengan terbentuknya lembaga baru yaitu DPD, lembaga ini terbentuk dalam kerangka demokrasi, maka anggota DPD RI ini dipilih langsung oleh masyarakat di daerah dengan 4 orang anggota perwakilan di setiap provinsi dan DPD RI merupakan lembaga pada tingkat nasional yang selama masa jabatan 5 tahun bersidang di Ibukota negara Republik Indonesia untuk menyuarakan aspirasi masyarakat dan daerah dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional.

**Kata Kunci :** *Eksistensi, Penguatan, Dewan Perwakilan Daerah*

**A. Pendahuluan**

Setelah reformasi dan terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah<sup>2</sup> (selanjutnya disingkat DPD) menjadi bagian dalam konsep bikameral Indonesia. Muncul masalah yang sangat krusial. Yakni tentang minimnya kewenangan yang diberikan kepada DPD dalam

---

<sup>1</sup> Muhammad Zainul Arifin dan Hj. Yunial Laily Mutiari adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang. Mereka dapat dihubungi secara official melalui [zainularifin@fh.unsri.ac.id](mailto:zainularifin@fh.unsri.ac.id) [yuniallailimutiari@fh.unsri.ac.id](mailto:yuniallailimutiari@fh.unsri.ac.id)

<sup>2</sup> Sistem perwakilan dalam praktek ketatanegaraan yang berlaku di dunia, hanya dikenal dua kemungkinan struktur parlemen, yaitu sistem perwakilan satu kamar (unikameral) dan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Struktur ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), tidak mengenal sistem perwakilan bikameral, karena struktur kelembagaan MPR berdiri sendiri selain DPR dan DPD. Hal ini terjadi karena susunan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sehingga memberikan kedudukan MPR sebagai lembaga yang terlepas sendiri yang tidak terdiri atas DPR dan DPD sebagai kelembagaan. Dengan struktur MPR seperti ini pun, Indonesia memberlakukan sistem perwakilan yang unik di dunia berupa sistem perwakilan trikameral. Lihat juga Jimly Asshaddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta, 2005, hlm. 275-276.

menjalankan fungsi dan kewenangannya. Hal ini menyebabkan DPD cenderung lebih banyak tidak memiliki fungsi secara langsung. Sebab jika ditarik lagi kebelakang menurut pasal 22 D UUD 1945 menjelaskan bahwa kewenangan DPD terbatas sekali hanya di bidang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah serta hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD lahir sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan tersebut maka lembaga baru ini oleh MPR RI ditetapkan melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).<sup>3</sup>

Sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral (satu kamar) menjadi sistem bikameral (dua kamar). Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di lembaga MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. MPR RI, pembahasan tersebut selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan lembaga DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005, hlm.

daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan, kecemburuan sosial dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberikan indikasi ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Sebelum terbentuknya DPD, daerah mempunyai perwakilan yang namanya Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang merupakan anggota MPR, dimana utusan daerah dan utusan golongan merupakan fraksi di MPR yang mewakili daerah dan organisasi kemasyarakatan.<sup>4</sup>

Utusan daerah ditunjuk oleh DPRD provinsi di daerah, sedangkan utusan golongan ditunjuk oleh organisasi kemasyarakatan, hal ini jugalah yang mendasari untuk meniadakan utusan daerah dan utusan golongan dan diganti dengan terbentuknya lembaga baru yaitu DPD, lembaga ini terbentuk dalam kerangka demokrasi, maka anggota DPD RI ini dipilih langsung oleh masyarakat di daerah dengan 4 orang anggota perwakilan di setiap provinsi dan DPD RI merupakan lembaga pada tingkat nasional yang selama masa jabatan 5 tahun bersidang di Ibukota negara Republik Indonesia untuk menyuarakan aspirasi masyarakat dan daerah dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional.<sup>5</sup> Oleh karena itu DPD RI merupakan ujung tombak inisiatif untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik karena negara yang besar dan majemuk seperti Indonesia, pembuatan kebijakan tidak dapat dilakukan secara efektif, terbuka dan akuntabel tanpa adanya pertimbangan kebutuhan dan

---

<sup>4</sup> Indra J. Piliang, *Kelompok DPD Di MPR, Untuk Apa DPD RI*, diterbitkan oleh Kelompok DPD di MPR RI, Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Tahun 2006, Hlm 13

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 53

kepentingan daerah. Dalam hal pemilihan anggota DPD RI dilakukan pertama kalinya melalui pemilihan umum tahun 2004 (masa jabatan 2004-2009) dengan jumlah 32 provinsi dan jumlah anggota 128 orang, dan saat ini DPD RI sudah melakukan pemilihan yang kedua melalui pemilihan umum Tahun 2009 (masa jabatan 2009-2014) dengan jumlah 33 provinsi dan jumlah anggota 132 orang.<sup>6</sup>

Dengan perubahan kedudukan lembaga di legislatif ini, MPR RI tidak dapat lagi disebut lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sekarang di lembaga legislatif terdapat 3 lembaga, yaitu DPR RI, DPD RI dan MPR RI, masing-masing lembaga legislatif tersebut memiliki tugas dan wewenang tersendiri.<sup>7</sup> Kedudukan DPD RI merupakan unsur perwakilan daerah, sementara DPR RI merupakan unsur perwakilan partai-partai politik. Jika DPR RI dan DPD RI digabungkan, keduanya membentuk keanggotaan MPR RI. Fungsi dan wewenang MPR RI adalah untuk mengubah UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden atau memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan tindak pidana berat atau melakukan perbuatan tercela.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah diganti dengan Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mencantumkan ketentuan konstitusional mengenai komposisi dan struktur DPD RI, serta mendefinisikan DPD RI yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

## **B. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Ketatanegaraan Indonesia**

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid*

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tepatnya pada tanggal 1 Oktober 2004 ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah / janji para anggota DPD RI. Kehadiran DPD tidak bisa dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia.<sup>8</sup>

Ketegangan ini termanifestasi dalam sejumlah pemberontakan yang dilakukan oleh daerah dan bersumber dari ketidakpuasan atas kebijakan pemerintah pusat dan ketimpangan hubungan pusat dan daerah. Pergolakan yang lahir didaerah akhirnya melahirkan sebuah gagasan untuk menyatukan daerah melalui wakil-wakil rakyat non-partai yang diharapkan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat.

DPD lahir sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan tersebut maka lembaga baru ini oleh MPR RI ditetapkan melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral (satu kamar) menjadi sistem bikameral (dua kamar). Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di lembaga MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. MPR RI, pembahasan tersebut selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang juga melibatkan

---

<sup>8</sup> Indra J. Piliang, *Kelompok DPD Di MPR, Untuk Apa DPD RI*, diterbitkan oleh Kelompok DPD di MPR RI, Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Tahun 2006, Hlm 13

pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.<sup>9</sup>

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan lembaga DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan, kecemburuan sosial dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberikan indikasi ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945)<sup>10</sup> dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Sebelum terbentuknya DPD, daerah mempunyai perwakilan yang namanya Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang merupakan anggota MPR, dimana utusan daerah dan utusan golongan merupakan fraksi di MPR yang mewakili daerah dan organisasi kemasyarakatan.

Utusan daerah ditunjuk oleh DPRD provinsi di daerah, sedangkan utusan golongan ditunjuk oleh organisasi kemasyarakatan, hal ini jugalah yang mendasari untuk meniadakan utusan daerah dan utusan golongan dan diganti dengan terbentuknya lembaga baru yaitu DPD, lembaga ini terbentuk dalam kerangka demokrasi, maka anggota DPD RI ini dipilih langsung oleh masyarakat di daerah dengan 4 orang anggota perwakilan di setiap provinsi

---

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.40-42

<sup>10</sup> *Ibid*

dan DPD RI merupakan lembaga pada tingkat nasional yang selama masa jabatan 5 tahun bersidang di Ibukota negara Republik Indonesia untuk menyuarakan aspirasi masyarakat dan daerah dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional. Oleh karena itu DPD RI merupakan ujung tombak inisiatif untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik karena negara yang besar dan majemuk seperti Indonesia, pembuatan kebijakan tidak dapat dilakukan secara efektif, terbuka dan akuntabel tanpa adanya pertimbangan kebutuhan dan kepentingan daerah. Dalam hal pemilihan anggota DPD RI dilakukan pertama kalinya melalui pemilihan umum tahun 2004 (masa jabatan 2004-2009) dengan jumlah 32 provinsi dan jumlah anggota 128 orang, dan saat ini DPD RI sudah melakukan pemilihan yang kedua melalui pemilihan umum Tahun 2009 (masa jabatan 2009-2014) dengan jumlah 33 provinsi dan jumlah anggota 132 orang.<sup>11</sup>

Dengan perubahan kedudukan lembaga di legislatif ini, MPR RI tidak dapat lagi disebut lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sekarang di lembaga legislatif terdapat 3 lembaga, yaitu DPR RI, DPD RI dan MPR RI, masing-masing lembaga legislatif tersebut memiliki tugas dan wewenang tersendiri.<sup>12</sup> Kedudukan DPD RI merupakan unsur perwakilan daerah, sementara DPR RI merupakan unsur perwakilan partai-partai politik. Jika DPR RI dan DPD RI digabungkan, keduanya membentuk keanggotaan MPR RI. Fungsi dan wewenang MPR RI adalah untuk mengubah UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden atau memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan tindak pidana berat atau melakukan perbuatan tercela.

---

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> Abd. Rahman, "Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia", Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, hlm. 33.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah diganti dengan Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mencantumkan ketentuan konstitusional mengenai komposisi dan struktur DPD RI, serta mendefinisikan DPD RI yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

### **C. Teori Perwakilan<sup>13</sup>**

Di setiap Negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyatlah titik sentralnya, dan rakyat di suatu Negara adalah pemegang kedaulatan. Manakala kata kedaulatan itu diartikan sebagai “kekuasaan yang tertinggi yang menentukan segala kekuasaan yang ada, atau sering diucapkan orang rakyatlah sumber kekuasaan itu, maka pertanyaan yang muncul adalah kapan kekuasaan yang tertinggi itu dapat dilihat dan bagaimana caranya rakyat melaksanakan kekuasaan tersebut.

Jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dapat diberikan setelah mengetahui hubungan orang seorang dengan masyarakat. Kalau kita mencoba untuk melihat kembali pada masa yang lalu, dan memperhatikan sekarang ini tentang hal tersebut, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah tidak mungkin rakyat memerintah dirinya. Pada masyarakat yang

---

<sup>13</sup> Perwakilan merupakan dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Perancis. Di sini awalnya hanya dikenal perwakilan fungsional sebab pada umumnya yang menjadi wakil pada waktu itu adalah orang-seorang yang direkrut melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan kelas-kelas yang ada di dalam masyarakat. Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan di atas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili ( si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya.



bagaimanapun sifatnya, mulai yang sederhana sampai yang modern, akan terdapat dua pihak, yaitu pihak yang memerintah dan yang diperintah, pihak pertama yang memerintah selalu berjumlah kecil, dan yang berjumlah banyak adalah pihak yang diperintah.

Saat ini, dan pada masa yang akan datang, seperti juga pada masa yang lalu, sekelompok kecil orang tersebut adalah mereka yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan banyak orang. Kelebihan itu pada dewasa ini, mungkin karena faktor pendidikan, dimana mereka itu mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan banyak orang atau karena faktor pekerjaan, dimana mereka itu mempunyai pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan banyak orang.<sup>14</sup>

Dalam proses bernegara sekelompok kecil tersebut adalah wakil-wakil rakyat yang dalam perjalanannya menjadi lembaga perwakilan seperti yang dikenal seperti sekarang ini. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini atau dengan sebutan yang bermacam-macam seperti “parlemen Legislatif”, “Dewan Perwakilan Rakyat” atau apapun sebutannya, ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F. Pollard dalam bukunya berjudul *“The Evolution of Parliament”* yang menyatakan *“Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system.”*<sup>15</sup>

Di Negara-negara barat sampai pada pertengahan abad ke-14, rakyat tidak lebih dari obyek penguasa yang absolut. Sejalan dengan perjuangan manusia untuk diakui sebagai manusia yang mempunyai hak, yang pada awalnya banyak dipengaruhi pemikiran John Locke, pembentukan suatu badan perwakilan semakin menjadi kenyataan. Pada awalnya penentuan siapa yang akan duduk di lembaga perwakilan tersebut dilakukan dengan cara

---

<sup>13</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79

<sup>15</sup> Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 34

pengangkatan. Sejarah telah mencatat bahwa awalnya, House of Commons yang sering dianggap sebagai parlemen pertama di dunia (Inggris) anggotanya diangkat.<sup>16</sup>

Dengan semakin berhasilnya perjuangan untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, maka pada akhirnya, rakyat tidak lagi dianggap sebagai obyek penguasa, tetapi sudah diakui sebagai subyek dalam proses bernegara. Pengakuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan kemudian ditempatkan dalam konstitusi.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya, seperti dikatakan oleh Mohammad Hatta : “Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat di atas dasar permusyawarannya.”<sup>17</sup>

Ketidak mampuan rakyat melaksanakan sendiri kedaulatannya tidak hanya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di wilayah yang relatif cukup luas. Juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks.<sup>18</sup>

Kehidupan yang semakin kompleks itu melahirkan spesialisasi yang pada gilirannya menuju profesionalisme. Akibatnya orang tidak akan lagi mampu mengerjakan beberapa jenis pekerjaan yang sifatnya berbeda pada waktu yang relatif sama. Orang sudah terbiasa berpendapat, urusan-urusan yang ia pandang bukan bidangnya akan diserahkan pada orang lain untuk mengerjakannya. Demikian pula dalam masalah kenegaraan, rakyat akan menyerahkannya pada ahlinya.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 182

<sup>17</sup> Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Usaha Nasional*, Surabaya, 1980, hlm. 11

<sup>18</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, 1997, hlm. 132

<sup>19</sup> Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1980, hlm. 169

#### **D. Fungsi Dan Kedudukan Lembaga Perwakilan**

Lembaga perwakilan yang biasa disebut legislatif ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu :

- a. Fungsi pengaturan (legislasi);
- b. Fungsi pengawasan (control);
- c. Fungsi perwakilan (representasi).<sup>20</sup>

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat, kegiatan bernegara, pertama-tama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu,<sup>21</sup>

1. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara,
  2. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara, dan
  3. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara.
- Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut yang disebut dengan “undang-undang”, hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari rakyat itu sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karenanya, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat rakyat dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Sebab,

---

<sup>20</sup> Gilbert Abcarian and George S, Massanat, *Contemporary Political System*, Charter Scribner's and Son, New York, 1970, hlm. 177-178

<sup>21</sup> Gilbert Abcarian and George S, *Ibid*

cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka pengaturan yang paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen.

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan rakyat, dan dapat membebani harta kekayaan rakyat serta pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang.

Sedangkan fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.

#### **D. Sistem Perwakilan**

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai Negara demokrasi, yaitu :

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*);
- b. Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*).

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini punya kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, perundang-

undangan, ekonomi dan lain-lainnya, sedangkan para ahli sulit terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi kalau pemilihan umumnya memakai sistem pemilihan distrik. Di Negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju dan merata, itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari Negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada Negara-negara sedang berkembang, disamping perwakilan politik juga melalui pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan. Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka ini disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional representation*).

Walaupun seorang anggota partai politik, tetapi ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak masuk dalam kategori ini, suatu parlemen dari suatu Negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan dan penguasanya membentuk parlemen baru menurut penunjukan. Sedangkan apabila di dalam perwakilan fungsional (*functional representation*) menghasilkan wakil-wakil daerah, seperti anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Bagir Manan, 2005 *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- Indra J. Piliang, Tahun 2006, *Kelompok DPD Di MPR, Untuk Apa DPD RI*, diterbitkan oleh Kelompok DPD di MPR RI, Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia,

- Bintan R. Saragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Dimity Kingsford Smith, 1999, "Interpreting the Corporation Law-Purposive, Practical Reasoning and the Public Interest", *Journals of Sidney Law Review*, p. 7
- Jimly Assiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Mohammad Hatta, 1980, *Kedaulatan Rakyat, Usaha Nasional*, Surabaya,
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1997, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta
- Muhammad Hatta, Masa Perjuangan Sudah Habis Romatiknya, Pidato pada rapat terbatas di Medan, 21 November 1950. Lebih Jauh Baca Muhammad Hatta. Juli 2002 (Cetakan Kedua). Kumpulan Pidato III, Jakarta : Divisi Penerbit PT Gunung Agung Tbk, Hlm 62
- Hanna Fenichel Pettkin, 1980, *The Concept of Representation*, University of California Press
- Gilbert Abcarian and George S, Massanat, 1970, *Contemporary Political System*, Charter Scribner's and Son, New York
- Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Sulistyowati Irianto, 2004, "Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodelogi Penelitian Ilmu Hukum", *Hukum dan Pembangunan*, No. 2 Tahun XXXII
- M. van Hoecke, 1984, *Aard en Methode Van de Rechtswetenschap*, dalam Bernard Arief Sidharta. 2000.
- Philipus M. Hadjon, 2005, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya

Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung