ANALISIS KRITIS PERGESERAN FUNGSI UTUSAN DAERAH DALAM DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata 1 pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Oleh:

SANTI NIKASIH

C.100.150.251

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA

2019

HALAMAN PERSETUJUAN

ANALISIS KRITIS PERGESERAN FUNGSI UTUSAN DAERAH DALAM DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

PUBLIKASI ILMIAH

Oleh:

SANTI NIKASIH
C 100 150 233

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh:

Dosen
Pembimbing

(Iswanto,S.H., M.H.)

NIDN : 0021035701

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS KRITIS PERGESERAN FUNGSI UTUSAN DAERAH DALAM DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH
SANTI NIKASIH
C100150251

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Pada Jumat, 19 Juli 2019
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji

1. **Iswanto, S.H.,M.H** (.....)
   (Ketua Dewan Penguji)
2. **Dr.Nuria Siswi Enggarani,S.H.,M.Hum** (.....)
   (Anggota I Dewan Penguji)
3. **Jaka Susila,S.H.,M.H.,M.Si** (.....)
   (Anggota II Dewan Penguji)

Dekan,

(Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.H)
NIK/NIDN : 537/07127085803

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dalam publikasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 1 Agustus 2019

Yang membuat pernyataan,

SANTI NIKASIH

C 100 150 251

ANALISIS KRITIS PERGESERAN FUNGSI UTUSAN DAERAH DALAM DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Abstrak

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 menerangkan jika Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentukrepublik, yang artinya Indonesia memberi kekuasaan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya namun tetap dengan adanya pemerintah pusat sebagai poros pengatur jalannya pemerintahan Indonesia. Melihat hal tersebut, maka diperlukan suatu jembatan penghubung yang digunakan untuk penghubung komunkasi daerah ke pusat untuk mereduksi bahkan untuk menghilangja ketimpangan dan ketidakmerataan daerah. dengan harapan, segala hal yang diperlukan suatu daerah dapat tersampaikan dan cepat terfasilitasi oleh pemerintah pusat. Jembatan penghubung ini dinamakan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) atau bisa dikatakan sebelumnya utusan / perwakilan daerah. DPD sebagai lembaga negara sebelumnya bernama utusan daerah dalam tubuh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Pasca amandemen tahap keempat istilah tersebut berubah begitu pula dengan perbedaan-perbedaan lain yang mendasar, salah satunya tentang sistem pemilihannya. Dalam Paal 22C Ayat (1) menjelaskan jika saat ini DPD dipilih oleh rakyat di provinsi melalui pemilihan umum, hal ini artinya DPD dipilih secara langsung bersamaan dengan pemilihan DPR dan DPRD. Hal ini berbeda dengan sebelumnya yang dipilih oleh DPRD Tingkat 1 atau provinsi. Karena hal tersebutlah representative daripada DPD itu sendiri bergeser yang semula merupakan representative teritorial atau perwakilan daerah, bergeser menjadi representative rakyat daerah yang sebenarnya telah dieban oleh DPRD Provinsi. Beriringan dengan hal tersebut, lalu munculah dampak yakni dengan adanya pergeseran fungsi utusan daerah dalam tubuh DPD itu sendiri.

Kata Kunci : Negara Kesatuan, Utusan Daerah, Pergeseran Fungsi

Abstract

In Article 1 Paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia explains that Indonesia is a unitary state in the form of a republic, which means that Indonesia gives regional power to regulate its government affairs but still with the central government as the axis governing the course of the Indonesian government. Seeing this, we need a connecting bridge that is used to connect regional communication to the center to reduce even to eliminate regional inequality and inequality. with hope, everything needed by an area can be conveyed and quickly facilitated by the central government. This connecting bridge is called the Regional Representative Council (DPD) or can be said to be the regional envoy / representative. DPD as a state institution was previously named a regional envoy in the body of the People's Consultative Assembly (MPR). After the fourth stage of the amendment, the terms changed as well as other fundamental differences, one of which was about the electoral system. In

Article 22C Paragraph (1) explains that currently the DPD is elected by the people inthe province through general elections, this means that the DPD is elected directly in conjunction with the DPR and DPRD elections. This is different from those previously elected by the Level 1 DPRD or the province. Because of this, the representative of the DPD itself shifted which was originally a territorial representative or regional representative, shifted to represent the regional people who actually had been burdened by the Provincial DPRD. Along with this, an impact arises, namely by the shift in the function of the regional envoy in the body of the DPD itself.

Keywords: Unitary State, Regional Envoy, Function Shift

1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara dengan proses pembentukan dan perubahaan yang sangat panjang, sebelum adanya Kemerdekaan para *Founding Fathers* telah mendiskusikan terkait negara dan elemen didalamnya dengan proses yang sangat panjang mulai dari sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) hingga pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dimulai dengan pembahasan bentuk negara yang tak ayal dengan perdebatan yang sangat kompleks. Dalam dokumen masa reses terdapat 17 orang yang mengusulkan bentuk Uni dan 4 orang mengusulkan bentuk Federal dimana jika kita pahami *Uni* atau *Eenheidsstaat* merupakan nama lain dari Negara Persatuan yang berkembang menjadi Negara Kesatuan.[1] Mengingat Indonesia merupakan negara yang terdiri atas 17.504 pulau yang tersebar di seluruh bagian negara.[2] Maka dari itu Indonesia sepakat untuk menjadi Negara Kesatuan sebagai bentuk dari negara, hal ini dengan jelas tertera pada Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik". Selain membahas terkait dengan bentuk dari negara para *Founding Fathers* tak lupun membahas terkait dengan Lembaga Perwakilan yang salah satunya disepakati untuk adanya Badan Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya bernama Majelis Permusyawaratan

[1] RM.A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 177

[2] Kata Data, "Berapa jumlah pulau di Indonesia?", 16 Oktober 2018, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/16/berapa-jumlah-pulau-di-indonesia, diunduh 29 April 2019, pukul 06.30

Rakyat (MPR) yang dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum Amandemen yang berbunyi " Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Hal-hal yang sebelumnya telah dirancang dan sepakati oleh para *Founding Fathers* tersebut pada perkembangannya terdapat beberapa hal yang diperkuat namun ada juga yang dalam perkembangannya berubah dengan adanya amandemen. Salah satu hal yang dipertahankan dan diperkuat ialah terkait dengan bentuk Negara Kesatuan yang diperkuat pada Pasal 37 Ayat (5) Undang Undang Dasar NRI 1945 yang menyatakan "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan." Penguatan ini ditujukan untuk menjamin berjalannya suatu tujuan dari bentuk negara. Diperkuat pula dengan Pasal lainnya, yakni Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menerangkan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Ketentuan tersebut menunjukan ataupun menggambakan Desentralisasi Teritorial, atau bisa dikatakan desentralisasi kekuasaan bukan setralisasi.[3] Indonesia sejauh ini memiliki daerah otonom sejumlah 415 kabupaten dan 93 kota yang terdiri atas 34 Provinsi.[4] Untuk itu dalam melancarkan komunikasi dan hubungan pemerintahan diperlukannya jembatan penghubung diantaranya, maka daripada itu diperlukannya lembaga yang bertugas untuk memenuhi hal ini, yakni Utusan Daerah atau saat ini dinamakan Dewan Perwakilan Daerah atau DPD. Perubahan ini tepatnya pada perubahan ketiga yang dimana terkait Utusan Daerah yang sebelumnya ada di dalam kelembagaan MPR dijadikan suatu lembaga yang baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah

[3] Abby Yuhana, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung : FOKUSMEDIA, hal. 11

[4] Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus, Dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, "Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Di Indonesia Sampai Dengan Tahun 2014, http://otda.kemendagri.go.id/total_daerah_otonom.pdf, diunduh Senin, 29 April 2019, pukul 05.00

(DPD) yang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tertera pada Pasal 22C dan 22D. Dikarenakan adanya lembaga ini secara langsung terlihat bahwa para pembuat peraturan sedang membagai Representative dalam negara Indonesia, yakni DPR sebagai *Representative* Politik dan seluruh rakyat, dan DPD sebagai *Representative* Daerah. Terlihat pada Pasal 22 D yang menjelaskan dengan jelas akan tugas dan wewenang dari DPD itu sendiri sepenuhnya untuk membantu majunya daerah perwakilannya dengan tugas wewenang yang sangat kompleks. Membahas tentang Utusan Daerah yang sebelumnya ada di dalam MPR dan sekarang menjadi Lembaga tersendiri yang dinamakan DPD adapula salah satu hal yang berubah pula terkait dengan pemilihan anggotanya yang berangkat ke pusat, dalam Pasal 22C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum" hal ini menunjukan jika sistem pemilihan anggota dari DPD dilakukan dengan pemilihan umum, Pasal ini diperkuat dengan Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana berbunyi"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali", dan Pasal 22E Ayat (4) "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan". Selain itu pada Pasal 181 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi "Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan." Bunyi pasal tersebut serupa dengan yang tertera di Pasal 22E Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi dari Pasal tersebut dikatakan jika Pemilihan Anggota DPD dilakukan dengan pemilihan Umum yang langsung dipilih oleh Rakyat provinsi yang bersangkutan yang memilih perseorangan yang nantinya menjadi wakil untuk ke pusat. Berbeda dengan pemilihan Utusan Daerah yang sebelumnya ada di MPR yang dipilih dengan hasil permusyawaratan DPRD Provinsi. Hal ini dirasa sangat proporsional saat itu lantaran Pemerintah Daerah yang notabene telah dipilih oleh rakyat akan memilih wakil Utusan Daerahnya dari sisi profesionalisme dalam keilmuannya yang diharapkan akan membantu memajukan daerah, membantu menyelesaikan permasalahan di Daerah dan menjadi Perwakilan suara Daerah

dalam menentukan keputusan di tubuh MPR itu sendiri, bukan dari hanya sekedar populer, menguasai massa, atau menguasai infrastruksi politik yang notabene merupakan resiko dari pemilihan umum dalam hal mutu wakil.[5] 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. Jadi dapat dikatakan DPD juga merupakan bentuk pengakomodasian kepentingan-kepentingan daerah untuk dihubungkan ke Pusat.[6] Dengan adanya perbedaan pemilihan anggota hingga adanya perubahan saat ini, lalu muncul pertanyaan terkait dengan Fungsi dari "Utusan Daerah" yang sebenarnya. Apakah Fungsi "Utusan Daerah" dalam DPD yang sebenarnya, apakah menjadi sebuah lembaga perwakilan rakyat daerah atau menjadi lembaga perwakilan daerah.

2. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah Metode Pendekatan yuridis normatif, karena penelitian ini hanya ditujukan pada Peraturan-Peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada studi kepustakaan. Jenis Penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah deskriptif, karena digunakan untuk memberikan gambaran atau deskripsi tentang suatu keadaan secara objektif. Dengan tujuan untuk menjawab permasalahan yang sedang dihadapi pada situasi sekarang. Yakni berupa Pergeseran Fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah yang sebenarnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengenai Negara Kesatuan diatur pula dengan Pasal lainnya, dimana dalam negara kesatuan yang tercantum pada konstitusi diharapkan dapat mengembangkan keaneragaman antar daerah dalam suatu mekanisme kenegaraan

[5] *Ibid*, hal. 63

[6] Khamami 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, hlm, 26-27

atau dapat dikatakan bentuk NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang luas kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki, diiringi dengan dorongan, dukungan, dan bantuan dari Pemerintah Pusat. Dijabarkan pada Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang Undang Dasar NRI 1945 membahas mengenai otonomi daerah, yang artinya daerah dapat mengatur pemerintahan sendiri. Karena adanya pemerintahan daerah dan pemerintah pusat diantaranya diperlukan jembatan penghubung di dalamnya yakni dnegan adanya utusan daerah. Di dalam pelaksanaan ketatanegaraan tersebut hadir diiringi dengan konsep demokrasi. Saat ini demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah demokrasi pancasila, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945. Nilai-nilai yang terkandung dalam Demokrasi Pancasila merupakan nilai-nilai adat dan kebudayaan dari masyarakat Indonesia secara umum. Dalam pelaksanaan Demokrasi Pancasila nilai-nilai religius dalam sila pertama, humanis dalam sila dua, tiga dan lima dan kolektivisme/kekeluargaan dalam sila keempat Pancasila, dapat menjadi dasar dalam masyarakat hidup sehari-hari. Dan itu artinya dalam dasar negara mengakui adanya jenis demokrasi yakni demokrasi perwakilan, maka dari itu dibentuk adanya lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan. Karna pada negara-negara yang berwilayah luas, demokrasi langsung lebih terasa fungsinya sebagai pemberi dorongan, koreksi, dan pengimbang kekuasaan namun bukan sebagai pengganti demokrasi perwakilan. Dan pada demokrasi perwakilan yang dimana rakyat menjalankan hak yang sama dan menjalankan pengambilan keputusan politik tapi bukan dalam konteks perseorangan namun melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggungjawab terhadapnya, yang bila dipahami sebenarnya ada keharusan untuk memisahkan antara pemerintah dan waarga masyarakat secara periodik diselenggarakan pemilihan umum sebagai cara rakyat untuk mengontrol pemerintahannya dengan mempercayakan sepenuhnya keputusan di tingkat parlemen dan pemerintahan melalui sistem pemilihan umum. Saat ini perwujudan demokrasi di Indonesia tertuang pada Batang Tubuh Undang-Undang Dasar NRI 1945 yakni terlihat pada Pasal 1 Ayat (2) yang menerangkan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Yang memberikan sepenuhnya pilihan berada di tangan rakyat atau dikatakan demokrasi langsung.

Seperti yang diketahui jika perpanjangan tangan dari demokrasi di Indonesia adalah Pemilihan umum, dan konstitusi telah mengatur tegas terkait dengan pemilihan umum dari struktur hierarki atas hingga dibawahnya. Dengan tetap berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menerangkan dengan terang terkait dengan pemilu. Yang pada Pasal 22E Ayat (1) berbunyi "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Menjadi pengetahuan umum jika pemilu dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 22C telah menerangkan terkai dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sesuai dengan pembahasan tulisan ini, bunyi pasal tersebut sebabagi berikut;

1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihanumum.
2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan PerwakilanRakyat.
3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalamsetahun
4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-undang.

Sejalan dengan pasal sebelumnya Pasal 22E yang memuat terkait dengan Pemilu tepatnya pada Ayat (4) yang berbunyi "Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah Perseorangan". Dua pasal tersebut merupakan hasil dari Amandemen ketiga UUD NRI 1945. Dari dua pasal dalam UUD NRI 1945 dijadikan dasar untuk menyusun Undang-Undang yang mengatur lebih lanjut terkait dengan pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia saat ini, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum Pasal 181 yang berbunyi "Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan." Tertera dengan tegas dalam aturan perudang-undangan tersebut jika calon anggota DPD haruslah "perseorangan". Terkait dengan makna

“perseorangan” dijabarkan lebih rinci pada pasal selanjutnya yakni Pasal 182 dalam hal ini huruf (l) sebagai berikut; “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.”

Dari beberapa aturan diatas dapat ditemukan beberapa fakta hukum yang muncul yakni antara lain :

1) Jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggotaDPR
2) Anggota DPD dari tiap provinsi sama yakni 4orang
3) Calon anggota DPD adalah perseorangan bukan perwakilan dari Partai Politik

Namun kondisi pada lapangan berbanding jauh dengan apa yang menjadi amanat yang tertuang pada konstitusi. Data yang diperoleh dari Indonesian Parliamentary Center menyebutkan pada periode 2014 – 2019 saja dari total keseluruhan anggota DPD yakni 132 anggota sejumlah 78 anggotanya merupakan pengurus dari partai politik. yang digambarkan pada tabel berikut ;[7]

Tabel 1. Anggota DPD Berafiliasi Politik Tahun 2014-2019

PARTAI POLITIK	JUMLAH
HANURA	28
GOLKAR	14
PPP	8
PKS	6
PAN	5
DEMOKRAT	3
PKB	3
PDIP	2

[7] Indonesian Parliamentary Center, 2017, http://ipc.or.id/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/, diakses pada 20 Juni 2019

Partai Aceh	2
NASDEM	1
Gerindra	1
PDS	1
Partai Buruh	1
PNI-Marhaenisme	1
Partai Perjuangan Indonesia Baru	1
Partai Idaman	1

Dari jumlah tersebut dapat ditarik kesimpulan jika lebih dari setengah keanggotaan dari Dewan Perwakilan Daerah berafiliasi dengan partai politik yang diantaranya merupakan pengurus dari Partai Politik. Hal ini dianggap akan memicu adanya benturan kepentingan di tubuh DPD. Situasi apapun dimana kepentingan pribadi maupun organisasi yang dibawa oleh seseorang akan mempengaruhi pekerjaan ataupun penilaian profesional seseorang, maka konflik kepentingan telah terjadi. Kepentingan partai politik dilaksanakan secara konkrit dan sistematis oleh pengurus-pengurusnya. Sikap politik maupun ideologi partai politik akan selalu diusung oleh anggota maupun simpatisan partai politik, namun agenda konkrit partai politik wajib dilaksanakan oleh pengurusnya. Dapat dilihat di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Negara mengatur partai politik melalui pola kepengurusan serta kewajiban pelaporan kepengurusan partai politik secaraadministratif.

Terkait dengan permasalahan yang muncul dalam tubuh DPD sebenarnya telah dibahas dan pernah dipermasalahkan dimuka peradilan konstitusi untuk menguji konstitusionalitasnya, yakni pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang sempat menjadi perhatian publik lantaran berhubungan dengan kasus Ketua Umum Partai Politik Nasional menjadi anggota DPD dan diangkat menjadi ketua pada saat itu, hal ini menimbukan protes yang sangat intens hingga akhirnya dipermasalahkan di Mahkamah Konstitusi dengan

mempermasalahkan Pasal 182 huruf (l) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Lebih tepatnya terkait dengan frasa “pekerjaan lain” yang diujikan dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi. Hingga akhirnya muncul Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang menghendaki bahwa DPD harus terbebas dari partai politik. Hal ini didasari oleh beberapa hal, selain sebagai bentuk upaya sinkronisasi ke jalan awal atau marwah konstitusi yang menginginkan adanya pembeda representative tentang kedua lembaga negara di Indonesia. Yang artinya saat itu Mahkamah mengabulkan permohonan pengujian yang diajukan terkait dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sebab, Pasal 182 UU tersebut mengatur persyaratan perseoragan untuk menjadi calon anggota DPD tidak secara tegas menyebut ada larangan bagi pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD. Dengan tidak adanya penjelasan atas frasa “pekerjaan lain” yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, atau hak sebagai anggota DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam pasal tersebut, dan Mahkamah memandang sebagai ketidakpastian hukum. Hal ini akan bertentangan dengan hakikat DPD sebagai representasi daerah. Hal ini juga akan berpotensi melahirkan perwakilan ganda karna adanya pengurus parpol dalam utusandaerah.

Dua hal yang membuat masuknya pengurus partai bukan sekedar anggota partai menjadi semakin tidak relevan dengan karakter konstitusional DPD. Pertama, adanya pengurus partai telah mendorong adanya perubahan karakter keterwakilan DPD. DPD kini telah dilihat sebagai wadah baru bagi partai politik untuk memperjuangkan kepentingannya secar langsung dan kasat mata. DPD menjadi lebih bercorak partai politik daripada kedaerahan. Kedua, model atau cara kerja partai politik yang lebih berbasis pada massa anggota daripada konstituensi wilayah tanda sekat keanggotaan partai politik terbawa ke dalam DPD. Afiliasi atau pemihakan partai politik tidak akan bisa dihindari, namun yang menjadi permasalahan adalah kepengurusan. Dimana kepengurusan dalam partai politik menjadikan karakter keterwakilan partai politik menjadi menguat di dalam DPD

sehingga membawa DPD keluar dari koridor konstitusionalnya sebagai perwakilandaerah.

Mari kita cermati dengan adanya pengurus partai politik telah mendorong adanya perubahan karakter keterwakilan DPD. DPD kini telah dilihat sebagai wadah baru bagi partai politik untuk memperjuangkan kepentingannya secara langsung dan kasat mata. Keseluruhan dampak akhirnya akan mengganggu legitimaci dari sebuah lembaga. Menurut AM. Lipset, legitimasi mencangkup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu .[8] Dan dapat dikatakan jika legitimasi lembaga menurun akhirnya kepercayaan masyarakat pun menurun karena hal tersebut.

Munculnya permasalah yang ada di tubuh DPD dalam hal masuknya unsur pengurus parpol dalam DPD atau diartikan dominasi anggota yang berafiliasi partai politik bahkan Ketua Partai Politik masuk menjadi pimpinan DPD sendiri didasari oleh karena kondisi yang mendesak. Dikatakan mendesak karena dampak dari sistem pemilihan umum sendiri yang menjadi sistem proporsional terbuka ditambah lagi dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Mengenai Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu yang notabene diikuti oleh peserta calon dari Partai Politik dilakukan menggunakan sistem proporsional terbuka dimana dipilih menggunakan sistem suara terbanyak dengan tetap memperhitungkan kursi yang didapat tiap partai. Mengingat sistem partai politik yang ada di Indonesia merupakan sistem partai kader maka dari itu hal terdesak itu mulai muncul. Selain itu dalam Pasal 215 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan terkait sistem pemilihan anggota DPD yakni dengan cara suara terbanyak. Karena sistem suara terbanyak dan sistem partai kader itu tadi yang melatar belakangi para pengurus partai politik atau bisa dikatakan pimpinan partai politik terdesakkarena

[8] Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* , Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal.65

kursi yang terdapat dan tidak bisa bersaingnya dengan kadernya mengakibatkan pimpinan parpol mencari celah lain untuk masuk dalam pemerintahan, dan DPD dianggap menjadi celah yang sangat strategis untuk dijadikan jalan masuk lantaran sistem pemilihan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat sama seperti pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, dan DPRD. Namun, jika kita melihat dari sistem pemilihan DPD sebelumnya yang bernama Utusan Daerah dalam tubuh MPR sebelum amandemen, Utusan Daerah dipilih oleh DPRD tingkat I yang artinya memang diyakini sebagai calon yang tepat sesuai dengan kebutuhan daerah. Dengan adanya penturan kepentingan politik di tubuh DPD saat ini dapat dikatakan fungsi-fungsi yang melekat dalam DPD sesuai dengan marwahnya sudahmelenceng.

Kembali lagi kepada permasalahan Demokrasi yang salah kaprah dimana meletakan seluruhnya berada di tangan rakyat membuat demokrasi kita tidak seimbang, memang benar jika melaksanakan kedaualatan di tangan rakyat sangat penting karena rakyat adalah corong dan kepentingan utamanya. Namun kita tak bisa menutup mata bahwa ada kepentingan daerah juga hadir di suatu negara sebagai buah dari negara Kesatuan. Membahas mengenai DPD sebagai Perwakilan Daerah atau utusan daerah berarti membahas pula terkait dengan legitimasi yang melekat, dikatakan perwakilan daerah berarti legitimasi yang melekat adalah kepentingan daerah dan itu artinya yang melegitimasinya adalah daerah. Berbeda dengan DPRD yang menjadi legitimasi dari rakyat daerah, berarti yang melegitimasinya adalah rakyat daerah. Hal ini sebenarnya sudah tertera dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan dengan jelas jika “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.”. dan Pasal 291 yang berbunyi “DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerahprovinsi.”

Memang Pemilu digunakan untuk melaksanakan konstitusi, namun tidak dengan melupakan dasar negara yang menjadi nafas dari konstitusi tersebut. Sekali lagi perlu dipahami jika DPD adalah Utusan Daerah yang mana Utusan

Daerah pada Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan jika "Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya" inilah bunyi pasal yang setelahnya berganti Undang-Undang dengan istilah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Tentunya dengan perubahan cara pemilihan menjadi dipilih oleh rakyat daerah. Hal tersebut yang menjadikan perubahan legitimasinya seolah menjadi perwakilan rakyat daerah yang sebelumnya telah dibahas menjadi legitmasi DPRD. Seharusnya, DPD harus kembali menjadi lembaga perwakilan daerah yang sesungguhnya sesuai dengan original intent yang diharapkan seperti yang sebelumnya telah dibahas, itu artinya DPD harus kembali ke sistem pemilihan sebelumnya yakni dipilih oleh DPRD Provinsi dan Gubernur sebagai perwujudan memang utusan dari daerah yang notabene mengerti apa yang menjadi permasalahan daerah. Hal ini sama sekali tidak melenceng dari koridor konstitusi mengingat yang sebelumnya kita bahas jika demokrasi kita tak hanya demokrasi langsung, adapula yang bernama demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dan DPRD Provinsi yang sebelumnya dipilih oleh rakyat daerah, yang memegang legitimasi dari rakyat daerah sudah tepat untuk melaksanakan hal tersebut. Terakhir, yang harus kita ketahui jika DPD sebagai perwakilan daerah dipilih oleh DPRD Provinsi dan Gubernur tidak akan menutup kemungkinan suara dan kepentingan rakyat didalamnya karena sejatinya di dalam kepentingan daerah terdapat pula kepentingan rakyat di dalamnya. Jadi tidak benar apabila pembaharuan sistem pemilihan DPD melanggar konstitusi ataupun membuat konstruksi bangsa menjadi runyam, yang ada adalah dengan pembaharuan sistem pemilihan DPD ini akan mengembalikan Fungsi dari DPD yang sesungguhnya agar tidak adalagi permasalahan yang kembali hadir dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

4. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Peran DPD yang telah sebelumnya penulis paparkan dirasa sangatlah krusial, namun tidak diiringi dengan penguatan sistem untuk memaksimalkan fungsi DPD itu sendiri. Perubahan sistem pemilihan Utusan atau Perwakilan Daerah ini yang menjadi pintu masuk pengaburan fungsi DPD tersebut. Dari dipilih oleh DPRD Provinsi sekarang beralih dipilih oleh rakyat dengan sistem pemilihan langsung, dimana dalam Pemilihan Umum dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. DPD yang menjadi perwakilan ataupun representative daerah dipilih bersamaan dengan lembaga lain yang menjadi wakil ataupun representative Politik (DPR) dan Rakyat daerah (DPRD). Padahal sewajarnya kita memahami arti dari perwakilan atau utusan daerah itu berarti DPD memiliki legitimasi daeri daerah ataupun menjadi utusan dari daerah yang seharusnya diutuspun oleh daerah yang didalamnya dikelola oleh pemerintah daerah. Berbeda konteksnya dengan dipilih oleh rakyat karna itu artinya legitimasi antara DPD dengan DPRD yang memang mengemban legitimasi tersebut akan tumpang tindih, maka dari itu memang seharusnya DPD dikembalikan ke tujuannya. Alasan dari berubahnya cara pemilihan dari DPD tersebut dilantari oleh adanya konsep demokrasi kedaulatan ditangan rakyat yang mana adanya penafsiran yang kabur dari demokrasi di Indonesia yang saat ini memandang segalanya pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat, padahal jika kita menelaah kembali tentang konsep demokrasi di dalamnya yang berasal dari dasar negara yakni Pancasila yakni sila ke-empat yakni tentang “Permusyawaratan – Perwakilan” hal ini menunjukan jika konsep demokrasi tak hanya mengenai demokrasi langsung namun ada pula demokrasi tidak langsung atau perwakilan dimana rakyat menjalankan hak yang sama dan menjalankan pengambilan keputusan politik tapi bukan dalam konteks perseorangan namun melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggungjawab terhadapnya.

Dampak penafsiran kabur ini menjadikan pintu masuk dari masalah lain pula yakni dengan masuknya unsur yang kabur pula dalam tubuh DPD, yakni masuknya elit-elit partai didalamnya. Indonesian Parliamentary Center menyebutkan pada periode 2014–2019 saja dari total keseluruhan anggota DPD

yakni 132 anggota sejumlah 78 anggotanya merupakan pengurus dari partai politik. Hal ini yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, atau hak sebagai anggota DPD akan bertentangan dengan hakikat DPD sebagai representasi daerah. Hal ini juga akan berpotensi melahirkan perwakilan ganda karna adanya pengurus parpol dalam utusan daerah. Melihat permasalahan-permasalahan yang timbul ini dapat dikatakan memang fungsi dari DPD sebagai Lembaga Perwakilan Daerah mulai bergeser menjadi Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang sebenarnya bukan merupakan *original intent* dari DPD itu sendiri karena telah menjadi legitimasi DPRD.

4.2 Saran

Pemerintah perlu berbenah dalam hal pemahaman dari konteks pelaksanaan Demokrasi. Bahwa demokrasi tak hanya seputar pemilihan umum oleh rakyat atau demokrasi langsung saja, lebih daripada itu terdapat demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung yang wajar seharusnya dilakukan di Indonesia mengingat pada Dasar Negara pun mengandung pemaknaan tersebut tepatnya pada sila ke-empat. Selain daripada itu, dalam prakteknya demokrasi perwakilan bukanlah suatu yang menghalang-halangi hak asasi ataupun suara dari rakyat itu sendiri, mengingat dalam demokrasi perwakilan rakyat telah mempercayakan dengan memilih wakil-wakil rakyat yang nantinya akan mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan oleh rakyat kepadanya dalam hal ini jika DPRD Provinsi yang notabene dipilih oleh rakyat selanjutnya memilih DPD sebagai perwakilan ataupun utusan daerah itu bukanlah sesuatu yang akan melanggardemokrasi.

Perlunya pemahaman pula terkait dengan original intent akan dibentuknya suatu lembaga negara dalam hal ini DPD oleh seluruh masyarakat dapat mengembalikan marwah dari fungsi DPD itu sendiri, jika DPD memiliki fungsi yang urgent bagi daerah untuk dapat lebih memajukan daerah yang diwakilinya dengan membahas segala hal yang diperlukan daerah ddengan pusat, jadi bukanlah suatu hal yang tepat jika DPD dijadikan wadah penghimpun kekuasaan politiksemata.

Diperlukannya perubahan dalam hal pengembalian sistem pemilihan untuk utusan daerah atau perwakilan daerah seperti semula yakni dipilih oleh DPRD Provinsi dan Gubernur yang menjalankan roda pemerintahan daerah yang paham etuh mengenai apa yang menjadi tujuan yang ingin disasar ataupun permasalahan apa yang perlu segera diselesaikan atau dapat dikatakan DPD adalah pembantu dari pemerintahan daerah itu sendiri. Tentunya pengembalian sistem pemilihan ini diiringi dengan perubahan Undang-Undang yang berlaku sekaligus pula memberikan penguatan fungsi dari DPD itu sendiri, mengingat kedudukan DPD yang sangat penting bagi daerah tidak diiringi dengan wewenang yang sebanding dengan wadah representative lainnya dalam hal ini DPR sebagai representative rakyat dalam hal legislasi. Yang nantinya peran, fungsi dan wewenang DPD semakin menjadi jelas dan dapat mendukung pemajuan tiap daerah-daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literasi

A.B.Kusuma, RM., 2004, *Lahirnya Undang - Undang Dasar 1945*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta :Konstitusi Press

Budiardjo, Meriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik* , Jakarta : Gramedia Pustaka Utama

Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta : PT. Widya Komputer Indonesia

Yuhana, Abby, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung :FOKUSMEDIA

Jurnal & Artikel Ilmiah

Khamami 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

Website

Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus, Dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, "Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Di Indonesia Sampai Dengan Tahun 2014, http://otda.kemendagri.go.id/total_daerah_otonom.pdf, diunduh 29 April 2019

Indonesian Parliamentary Center, 2017, http://ipc.or.id/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/, diakses pada 20 Juni 2019

Kata Data, "Berapa jumlah pulau di Indonesia?", 16 Oktober 2018, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/16/berapa-jumlah-pulau-di-indonesia, diunduh 29 April 2019

Muhammad Ali Safaat, Gerakan Studi Hukum Kritis, dalam http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/201/12/StudiHukumKritis.pdf diakses pada 19 Mei 2019.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah