



## Kedudukan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan

Hebby Rahmatul Utamy & Roni Efendi

Fakultas Syariah IAIN Batusangkar

Email: [hebby.ru@iainbatusangkar.ac.id](mailto:hebby.ru@iainbatusangkar.ac.id)

[roniefendi@iainbatusangkar.ac.id](mailto:roniefendi@iainbatusangkar.ac.id)

### Abstract

*The Regional Representative Council (DPD) as a new institution formed based on the amendments to the 1945 Constitution places the DPD as a state institution that accommodates and fights for the rights of the region and regional representatives in the context of the government system in Indonesia. DPD membership is chosen based on the General Election with one of the provisions that DPD members must be independent as stipulated in Article 182 letter l of Law Number 7 of 2017 concerning ELECTION that there are other work phrases interpreted as constitutionally paid as work that also doubles as an administrator or functionary of a political party, because it can lead to a conflict of interest with the duties, authority, and rights as DPD members in accordance with statutory provisions. This is intended so that the DPD can work without any intervention from any party. However, the legal facts that occur in the current state administration system are found in many DPD members who also double as administrators of political parties. In juridical normative this is clearly constitutional, if viewed from a different perspective with reference to the Supreme Court decision, concurrent positions are not contrary to the constitution because this relates to the constitutional rights of citizens to work in any sector.*

**Keywords:** Independence; Regional Representative Council; State Administration System

### Abstrak

*Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga baru yang dibentuk berdasarkan hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan DPD sebagai lembaga negara yang mengakomodir dan memperjuangkan hak-hak daerah serta utusan daerah dalam konteks system pemerintahan di Indonesia. Keanggotaan DPD dipilih berdasarkan Pemilihan Umum dengan salah satu ketentuan bahwa anggota DPD harus independen sebagaimana dimanakan Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang PEMILU bahwa terdapat frasa pekerjaan lain yang dimaknai konstitusional bersayar sebagai pekerjaan yang merangkap sebagai pengurus atau fungsionaris partai politik, karena dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan agar DPD dapat bekerja tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Namun, fakta hukum yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan saat ini banyak ditemukan anggota DPD yang juga merangkap sebagai pengurus partai politik. Secara yuridis normatif hal ini jelas inskonstitusional, jika dilihat dari perspektif yang berbeda dengan mengacu pada putusan MA, maka rangkap jabatan bukanlah hal yang bertentangan dengan konstitusi karena hal ini berkaitan dengan hak konstitusional warga negara untuk bekerja pada sektor manapun.*

**Keyword:** Independensi; Dewan Perwakilan Daerah; Sistem Ketatanegaraan

## A. PENDAHULUAN

Reformasi konstitusi yang berlangsung sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan dan pelebagaan<sup>1</sup> baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya ditulis DPD) sebagai lembaga perwakilan di tingkat pusat selain lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya ditulis MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya ditulis DPR).<sup>2</sup>

Kedudukan DPD tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD), yakni terdapat pada Pasal 22C, 22 D dan 22E UUD 1945. Lahirnya DPD 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 pemerintah pusat dalam mengelola daerah sebagai dasar berdirinya bangsa Indonesia. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk:<sup>3</sup>

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.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

---

<sup>1</sup> Restrukturisasi dan revitalisasi institusi-institusi demokrasi adalah sebuah keniscayaan, hal itu dimaksudkan agar sistem politik demokrasi dapat segera diwujudkan. Di samping itu, proses revitalisasi tersebut semakin urgen keberadaannya dalam rangka mempercepat proses demokratisasi yang diharapkan bermuara pada perbaikan kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan itu, Robert Dahl mengemukakan perlunya sebuah konstitusi yang demokratis agar keberadaan institusi-institusi demokrasi yang sudah dan akan dibentuk itu dapat bekerja dengan maksimal. Lihat Roberth Dahl, *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, *Perihal Demokrasi*, Jakarta, Yayasan Obor, 2000, hlm 179. Lahirnya lembaga baru dalam system ketatanegaraan negara selalu membawa pertanyaan mengapa lembaga tersebut perlu ada, apa dasar filosofi atau gagasan apa yang menghendaki kelahiran lembaga baru tersebut. Apabila dilihat dalam tataran kepentingan umum, maka pertanyaan yang akan muncul tentunya apa tujuan dan manfaat lembaga itu untuk masyarakat. Lihat, T.A. Legowo dkk. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, hlm 123.

<sup>2</sup> Moh. Dermawan. (2014). "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Kelembagaan Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Volume 2, hlm 1-2.

<sup>3</sup> A.M. Fatwa. (2009). *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas Penerbit, hlm 314.

DPD dibentuk dengan beberapa tujuan di antaranya untuk mengembangkan sistem demokratisasi di Indonesia dan menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah untuk menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara formal konstitusional.<sup>4</sup> Selain itu, Ide awal pembentukan lembaga DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur *bikameral* itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *doublecheck* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.<sup>5</sup>

Keberadaan DPD dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional.<sup>6</sup> Dengan demikian kepentingan dan aspirasi lokal dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan pusat.<sup>7</sup> Intinya DPD diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Itulah yang menjadi pertimbangan politis untuk melahirkan DPD.

Selanjutnya, kehadiran DPD sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>4</sup> Robet Endi Jaweng. (2005). *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute For Local Development (ILD), hlm. 155.

<sup>5</sup> Janedri M. Gaffar dkk. (2004). *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Setjen MPR, hlm 35.

<sup>6</sup> Kelompok DPD di MPR RI. (2005). *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta: tp., hlm 18.

<sup>7</sup> Lihat pasal 18A ayat (1) hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi provinsi dan kabupaten kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, (2) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Pasal 18B UUD 1945 ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Kedua pasal tersebut yang memberikan penekanan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi luas. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga dan menindaklanjuti kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan pada pemerintah pusat, maka diperlukan lembaga yang memiliki eksistensi serta kedudukan dan fungsi yang dapat menjembatani kepentingan daerah.

(MPR) dalam system keterwakilan di era sebelum reformasi.<sup>8</sup> Sehingga 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, DPD mengandung makna bahwa sekarang lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.<sup>9</sup>

Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara konstitusional diatur berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kemudian mekanisme pemilihan DPD juga ditegaskan pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 bahwa Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Untuk dapat dipilih dalam pemilihan umum, calon anggota DPD harus memenuhi ketentuan sebagaimana ditegaskan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis UU Pemilu), di antaranya Pasal 182 huruf l yaitu: 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.

Ketentuan pada Pasal tersebut dimaksudkan agar kehadiran DPD dapat memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi keberadaan DPD tidak tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan, karena DPD tidak lebih dari sekedar aksesoris demokrasi dalam sistem

---

<sup>8</sup> Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. (2009). *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, hlm iii.

<sup>9</sup> Miki Primasnyah. (2014). "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia". *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, hlm. 165.

keterwakilan.<sup>10</sup> Fakta hukum yang terjadi banyak anggota DPD yang menjadi fungsionaris organ partai politik, ini berdampak pada kekhawatiran hilangnya independensi lembaga DPD ketika anggotanya merangkap sebagai fungsionaris partai politik, DPD saat ini banyak diisi anggota partai politik, salah satu contohnya adalah Muhammad Hafidz atau contoh lainnya adalah Ketua DPD yaitu Dr. Oesman Sapta Odang yang notabenenya adalah Ketua Umum Partai Politik Hanura.<sup>11</sup>

Terpilihnya ketua Partai Hanura, Oesman Sapta Odang menjadi Ketua DPD menuai kontroversi.<sup>12</sup> 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, itu akan mengubah substansi dari pembentukan DPD yang sedianya mewakili rakyat daerah.<sup>13</sup> Yang semula DPD dalam membawa aspirasi daerahnya bisa bergeser membawa aspirasi dari partai politik 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 dengan partai politik. Para anggota tersebut bahkan sudah memiliki Kartu Tanda Anggota (KTA) Partai Hanura dan sepuluh orang di antaranya dipilih menjadi pengurus DPP.<sup>14</sup>

Kontroversi tentang keanggotaan DPD ini juga disebabkan oleh pemaknaan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yaitu: setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Di samping Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut kontroversi keanggotaan DPD juga bermula atas pemaknaan frasa pada norma Pasal 182 huruf l UU Pemilu, di

---

<sup>10</sup> Tubagus Muhammad Nasaruddin, (2016). "Peran DPD Sebagai Lembaga Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)". *Fiat Justicia Journal of Law*, Volume 10, hlm 2.

<sup>11</sup> Hari Lukita, *DPD Dianggap Sudah Dibajak Parpol*, Detiknews <https://news.detik.com/berita/d-3464698/dpd-dianggap-sudah-dibajak-parpol> diakses pada 1 Februari 2019.

<sup>12</sup> Kumparan News, <https://kumparan.com/pranamanya-dewati/mahfud-md-pemilihan-oesman-sapta-jadi-ketua-dpd-ilegal>, diakses pada 1 Februari 2019.

<sup>13</sup> Fachri Fahrudin, *DPD Bukan Representasi Partai Politik tapi Wilayah*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/31/18205201/.dpd.bukan.representasi.parpol.tetapi.wilayah> diakses pada 1 februari 2019.

<sup>14</sup> Eliza Atasari, *Hanura: 70 Anggota DPD Bergabung ke Partai, 10 Jadi Pengurus*, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus> diakses pada 1 Februari 2019.

mana sepanjang frasa pekerjaan lain yang dalam penjelasannya tertulis cukup jelas dan tidak dijelaskan apakah yang dimaksud mengenai pekerjaan lain, di antaranya termasuk aktif sebagai pengurus partai politik.

Perbedaan paradigma dalam memahami status keanggotaan dan independensi DPD dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana tersebut di atas menjadi kekhawatiran tersendiri bagi kami, sehingga memotivasi kami untuk menggali serta menganalisis independensi keanggotaan DPD secara komprehensif dalam sebuah artikel yang berjudul *Kedudukan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan*.

## **B. METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan metode penelitian<sup>15</sup> hukum normatif, yang mencakup tentang asas-asas hukum. Selain itu penelitian ini juga mengkaji dan meneliti peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Yakni peraturan perundang-undangan, meta norma yang berasal dari kajian filsafat dan teori hukum. Sehingga ditemukan masalah dan solusi fundamental terkait dengan Kedudukan Keanggotaan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. Penelitian hukum normatif ini akan bertitik tolak pada bahan pustaka atau data sekunder, dengan cakupan bahan hukum primer dan sekunde. Metode penelitian hukum normatif merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan

---

<sup>15</sup> Metode atau metodologi adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah. Sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah dalam melakukan penelitian. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Lihat, Soerjono Soekanto. (2012). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, hlm. 6. Berdasarkan batas-batasan di atas, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisa sampai menyusun laporannya berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala secara ilmiah

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto. (1981). *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Cetakan Pertama. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 15.

pustaka.<sup>17</sup> Dengan kata lain penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library reseach*) yaitu penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang relevan dengan objek kajian kemudian memuat kajian tentang penelitian.<sup>18</sup>

## C. PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan

Mengkaji tentang kedudukan keanggotaan DPD dalam sistem ketatanegaraan maka tidak dapat terlepas dari teori tujuan hukum. Pendapat Rusli Effendi sebagaimana dikutip oleh Shinta Agustina menjelaskan bahwa tujuan hukum itu dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, yaitu: <sup>19</sup>

1. Dari sudut pandang ilmu hukum normatif, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukum.
2. Dari sudut pandang filsafat hukum, maka tujuan hukum dititikberatkan pada keadilan.
3. Dari sudut pandang sosiologi hukum, maka tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatan.

Gambaran yang demikian membawa kita pada tiga nilai dasar hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Meski diharapkan bahwa putusan hakim hendaknya merupakan resultante dari ketiga hal tersebut, namun dalam praktiknya hal itu sulit terjadi. Bahkan seringkali terjadi adalah sebaliknya, bahwa antara ketiganya terjadi ketegangan atau pertentangan. Dalam satu peristiwa, jika hakim harus memutuskan dengan adil, kepastian hukum terpaksa harus dikorbankan. Atau sebaliknya, demi kepastian hukum, keadilan tidak tercapai karena hukum yang sudah ada tidak sesuai lagi dengan rasa keadilan dalam masyarakat.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke 11. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 13-14.

<sup>18</sup> Mestika Zed. (2007). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 3.

<sup>19</sup> Shinta Agustina. (2014). *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta: Themis Books, hlm 25.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Tujuan hukum secara normative ini relevan untuk menterjemahkan secara yuridis terkait dengan independensi keanggotaan DPD dalam sistem ketatanegaraan. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran John Austin tentang aliran positivis<sup>21</sup> yang mempercayai bahwa hukum itu adalah perintah dari otoritas politik tertinggi (*the supreme political authority*). *Law is a command of the Lawgiver* (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan.<sup>22</sup>

Paham postivisme hukum yang dikenalkan oleh Auguste Comte dan lebih dikenal karena pemikiran John Austin bertentangan dengan paham hukum alam (*natural law*). Jika *natural law* menjadikan moralitas sebagai tolak ukur, maka positivisme hukum memberikan garis demarkasi yang tegas antara moral dan hukum. Dengan cara pandang itu bila hukum alam menyatakan terdapat otoritas lebih tinggi dari manusia yang menentukan hukum, maka *legal positivisme* menyatakan bahwa manusia adalah

---

<sup>21</sup> Aliran hukum positivis disebut juga sebagai *The pure theory of law is a theory of positive law, of positive law as such and not of any special system of law. It is general legal theory, not an interpretation of particular national or international legal norm. As theory the pure theory of law aims solely at cognition of its subject-matter, its object. It attempts to answer the questions of what the law is and how is made, not the questions of what the law ought to be or how the law ought to be made. The pure theory of law is legal science (Rechtsweissenschaft) not legal policy. It characterizes itself as a pure theory of law because it aims at cognition focused on the law alone, and because it aims to eliminate from this cognition everything not belonging to the object of cognition, precisely specified as the law. That is, the pure theory aims to legal science of all foreign elements.* Lihat Hans Kelsen. (tt.). *Introduction To The Problems Of Legal Theory*, translate by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson. New York: Clarendon Press – Oxford, p 9.

<sup>22</sup> Lili Rasyidi & Ira Rasyidi. (2002). *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*, Cet. ke Cet. III. Bandung: CV Mandar Maju, hlm 45. Selanjutnya H.L.A. Hart dalam Muchamad Ali Safaat menjelaskan terdapat kepercayaan umum bahwa ketidakpatuhan dalam hukum akan selalu diikuti dengan tindakan yang telah diancamkan, tidak hanya pada saat pertama pengundangan, tetapi secara terus menerus sampai perintah tersebut dicabut atau dibatalkan. Bahkan kekuasaan untuk mewujudkan ancaman atas perintah hanya mungkin ada jika kepatuhan secara sukarela, yaitu ketakutan akan ancaman bagi mereka yang tidak patuh. Oleh karena itu, selalu dipercaya bahwa apapun motifnya, hampir semua perintah lebih sering dipatuhi daripada tidak dipatuhi oleh hampir semua orang yang dikenai hukum. Hal ini yang menjadi ciri dari sistem hukum negara modern adalah adanya sesuatu yang bersifat *supreme* di dalam teritori tersebut, dan bersifat independent dari sistem lain. Secara sederhana, suatu sistem hukum ada pada saat ada beberapa orang atau kumpulan orang (*body of persons*) yang menetapkan perintah umum didukung dengan ancaman tindakan yang secara umum akan dipatuhi, dan secara umum diyakini bahwa ancaman tindakan tersebut akan dilaksanakan terhadap tindakan ketidakpatuhan. Orang atau kumpulan orang tersebut secara internal harus *supreme* dan secara eksternal harus independent. Jika tidak demikian, maka tidak ada satu sistem hukum nasional yang ada adalah aneka ragam sistem. Mengikuti Autin, supremasi dan independensi ini disebut dengan kedaulatan. Hukum di negara manapun secara umum adalah perintah yang didukung dengan ancaman, yang dibuat oleh yang berdaulat atau bawahannya sebagai bentuk kepatuhan terhadap yang berdaulat. Lihat, Muchamad Ali Safa'at. (2016). *Konsep Hukum H.L.A. Hart*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, hlm. 28-29.

otoritas tertinggi tersebut. Hukum harus dicantumkan dalam undang-undang oleh lembaga legislatif dengan memberlakukan, memperbaiki dan merubahnya.<sup>23</sup>

Positivisme hukum berpandangan bahwa hukum itu harus dapat dilihat dalam ketentuan undang-undang, karena hanya dengan itulah ketentuan hukum itu dapat diverifikasi.<sup>24</sup> Aliran Positivisme ini sangat mengagungkan hukum tertulis, sehingga aliran ini beranggapan bahwa tidak ada norma hukum di luar hukum positif.<sup>25</sup> Sehingga dengan teori kepastian hukum yang tertuang kedalam peraturan perundang-undangan, dapat digunakan untuk menganalisis independensi keanggotaan DPD dalam sistem ketatanegaraan.

Di satu sisi, berdasarkan teori kepastian hukum tersebut memperbolehkan atau melegalkan bahwa anggota DPD bisa berasal dari partai atau pengurus partai politik, *legal standing* ini didasarkan atas:

1. Jaminan atas hak konstitusionalitas sebagai warga negara yang telah diatur pada Pasal 28D UUD 1945 yang menyatakan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.<sup>26</sup>
2. Hakikat keberadaan DPD sebagaimana diatur pada Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu tidak mengatur secara eksplisit bahwa anggota DPD tidak boleh berasal dari atau pengurus partai politik, frasa *pekerjaan lain* yang dalam penjelasannya tertulis cukup jelas dan tidak dijelaskan maksud dari pekerjaan lain tersebut sehingga tidak dapat dimaknai pekerjaan lain ini merupakan anggota atau pengurus partai politik. Frasa *pekerjaan lain* yang dikuti frasa *yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan* pada Pasal 182 huruf 1 UU Pemilu dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Sehingga frasa *pekerjaan lain* ini belum memberikan

---

<sup>23</sup> Fletcher, George P. (1996). *Basic Concepts of Legal Thought*. New York: Oxford University Press, p 33.

<sup>24</sup> Achmad Ali. (2002). *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. II. Jakarta: Penerbit Gunung Agung, hlm. 267.

<sup>25</sup> Muhammad Erwin. (2011). *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 155.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, hlm 4.

kepastian hukum yang adil apabila dinyatakan inskonstitusional bersyarat, sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus partai politik.<sup>27</sup>

3. Dalam UU Pemilu tidak lagi memuat persyaratan domisi dan non parpol, sehingga tidak heran jika akibatnya cukup banyak anggota partai politik yang menjadi DPD. Hingga akhir 2017, terdapat 78 dari 132 anggota DPD yang tidak hanya masuk menjadi anggota partai politik melainkan juga menjadi pengurus partai politik, yaitu:<sup>28</sup>

No	Partai Politik	Jumlah Keanggotaan DPD
1	Hanura	28
2	Golkar	14
3	PPP	8
4	PKS	6
5	PAN	5
6	Demokrat	3
7	PKB	3
8	PDI-P	2
9	Partai Aceh	2
10	Nasdem	1
11	Gerindra	1
12	PDS	1
13	Partai Buruh	1
14	PNI Marhaenisme	1
15	PPIB	1
16	Idaman	1

4. Diperbolehkannya anggota DPD berasal dari partai politik atau pengurus partai politik juga didasarkan atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 65

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 11.

P/HUM/2018 yang menyatakan bahwa tindakan KPU mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah tindakan yang beralasan menurut hukum, namun yang menjadi persoalan adalah tatkala ada pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan KPU tersebut di samping itu peraturan KPU tersebut juga diberlakukan secara surut (retroaktif) yang mengakibatkan hilangnya hak konstitusional yang dimiliki oleh calon anggota DPD.<sup>29</sup>

Selanjutnya, teori kepastian hukum juga dapat memberikan kesimpulan yang berbeda dalam memaknai kedudukan keanggotaan DPD dalam sistem ketatanegaraan. Di mana dalam paradigma yang berbeda dapat dianalisis bahwa anggota DPD bebas dari partai ataupun pengurus partai adalah **konstitusional**. Hal ini diamini melalui **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 in casu Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008**, bahwa anggota DPD bukan berasal dari partai politik, hal didasarkan atas beberapa pertimbangan di antaranya sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Persyaratan anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau berasal dari pengurus partai politik mencegah terjadinya distorsi politik berupa lahirnya perwakilan ganda (*double penetration*) partai politik dalam pengambilan keputusan. Jika anggota DPD dimungkinkan bersal dari partai politik, berarti akan terjadi perwakilan ganda dalam keanggotaan MPR di mana partai politik yang sudah terwakili dalam anggota DPR juga terwakili dalam keanggotaan DPD. Hal ini secara tidak langsung telah mengubah desain ketatanegaraan perihal keanggotaan MPR dan juga jelas bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.
2. Keanggotaan DPD sebagai representasi teritorial yang pengisian jabatannya bukan berasal dari partai politik, karena DPD merupakan sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusionalitas yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk

---

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018, hlm 41- 42.

<sup>30</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, hlm 44.

memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan daerah sehingga akan memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.

3. Di samping putusan MK, larangan anggota DPD tidak berasal atau pengurus partai politik juga ditegaskan dalam Pasal 60 A Peraturan Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis KPU) Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD, yang pada pokoknya mewajibkan calon anggota DPD untuk menyerahkan keputusan pemberhentian dan/atau surat pernyataan pengunduran diri baik dari pimpinan partai politik atau dari yang bersangkutan.<sup>31</sup>

#### **D. PENUTUP**

Kontroversi kedudukan keanggotaan DPD yang bebas dari partai politik berawal dari perbedaan dalam memahami norma pada peraturan perundang-undangan, masing-masing perbedaan sudut pandang tersebut telah dibangun atas dasar kerangka berfikir mendalam yang disertai dengan kajian filsafat dan teori-teori hukum. Pada hakikatnya keberadaan DPD dibentuk sebagai suatu lembaga untuk mewakili kepentingan rakyat yang ada di daerah, bukan representasi dari kepentingan pribadi dan golongan atau kepentingan partai politik. Di samping itu keberadaan DPD adalah dalam rangka mencapai tujuan bangsa Indonesia sebagaimana diamanahkan dalam Alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga kembali pada peraturan perundang-undangan adalah sebagai solusi atas perdebatan dimaksud. Karena peraturan yang ada adalah wujud dari *law as a tool of social engineering*, dengan demikian sepanjang syarat dan ketentuan keanggotaan DPD masih diatur dalam peraturan perundang-undangan keanggotaan DPD bebas dari partai atau pengurus partai politik adalah konstitusional.

---

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018, *Op.Cit*, hlm 2.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.M. Fatwa. (2009). *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas Penerbit.
- Achmad Ali. (2002). *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. II, Jakarta: Penerbit Gunung Agung.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. (2009). *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Jakarta: tp.
- Eliza Atasari. (2019). *Hanura: 70 Anggota DPD Bergabung ke Partai, 10 Jadi Pengurus*, DetikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus> (diakses pada 1 Februari 2019).
- Fachri Fahrudin. (2019). *DPD Bukan Representasi Partai Politik tapi Wilayah*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/31/18205201/.dpd.bukan.representasi.parpol.tetapi.wilayah> (diakses pada 1 februari 2019).
- Fletcher, George P. (1996). *Basic Concepts of Legal Thought*. New York: Oxford University Press.
- Hans Kelsen. (t.t). *Introduction To The Problems Of Legal Theory*, translate by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson. New York: Clarendon Press – Oxford.
- Hari Lukita. (2019). *DPD Dianggap Sudah Dibajak Parpol*, Detiknews <https://news.detik.com/berita/d-3464698/dpd-dianggap-sudah-dibajak-parpol> (diakses pada 1 Februari 2019).
- Janedri M. Gaffar, dkk. (2004). *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Setjen MPR.
- Kelompok DPD di MPR RI. (2005). *Untuk Apa DPD RI*. Jakarta: tp.
- Kumparan News. (2019). <https://kumparan.com/pranamyadewati/mahfud-md-pemilihan-oesman-sapta-jadi-ketua-dpd-ilegal>, (diakses pada 1 Februari 2019).
- Lili Rasyidi & Ira Rasyidi. (2002). *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*. Cet. Ke. III. Bandung: CV Mandar Maju.
- Mestika Zed. (2007). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Miki Primasnyah. (2014). "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia". *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1.
- Moh. Dermawan. (2014). "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Kelembagaan Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Volume 2.
- Muchamad Ali Safa'at. (2016). *Konsep Hukum H.L.A. Hart*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.

- Muhammad Erwin. (2011). *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018.
- Roberth Dahl. (2000). *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Robet Endi Jaweng. (2005). *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute For Local Development (ILD).
- Shinta Agustina. (2014). *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Penegakan Hukum Pidana*. Jakarta: Themis Books.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke 11. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. (1981). *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Cetakan Pertama. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sorjono Soekanto. (2012). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- T.A. Legowo dkk. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia.
- Tubagus Muhammad Nasaruddin. (2016). "Peran DPD Sebagai Lembaga Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)". *Fiat Justicia Journal of Law*, Volume 10.