

# Mengenal

# DPD-RI

## Sebuah Gambaran Awal

AAN DIGITAL

ALTENG

5 Palangka Raya

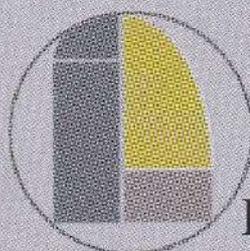
4

**Tim Penulis:**

**Endi Jaweng  
Sury Siahhaan  
Armanjaya  
Adinabung**

**Kata Pengantar:**

**Prof.Dr.Ir. Ginandjar Kartasasmita  
(Ketua Dewan Perwakilan Daerah)**



**Institute for  
Local Development**

320.124

JAW

M

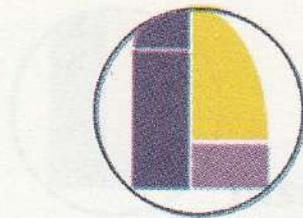
No. Induk	110/M/B/2006
Tgl. Terima	30/11/2006
Beli/Hadiah/Sumbangan	B
Nomor Buku	
Copy Ke	

# Mengenai DPD-RI

## Sebuah Gambaran Awal

30 NOV 2006

PERPUSTAKAAN  
BALAI PENKAJIAN TEKNOLOGI  
PERTANIAN KALTENG  
110/M/B/2006



**Institute for  
Local Development**

10/11/1997  
30/11/1997  
B  
Copy ke  
Kantor Buku  
Belitohor/Sumbong  
Tel. Terima  
No. Induk

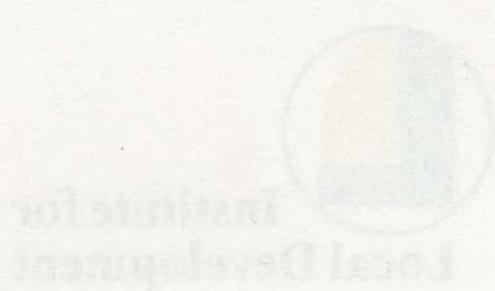
Mengenal DPD-RI  
Sebuah Catatan Awal

### Sanksi Pelanggaran Pasal 44:

Undang-undang No. 12 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 6 1982 tentang Hak Cipta, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1987:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

PERPUSTAKAAN  
BALAI PENGAJIAN TEKNOLOGI  
PERTANIAN KALITING  
110/12/1997 RAYU



# Mengenal DPD-RI

## Sebuah Gambaran Awal

*Tim Penulis*

Robert Endi Jaweng

Henry Siahaan

*Tim Penulis:*

**Robert Endi Jaweng**

**Henry Siahaan**

**Lexy Armanjaya**

**Adrian Adinabung**

Prof.Dr.Ir. Ginandjar Kartasasmita

(Ketua Dewan Perwakilan Daerah)

Desain Sampul & Tata Letak

Stenly Lelo

*Kata Pengantar:*

**Prof.Dr.Ir. Ginandjar Kartasasmita**

**(Ketua Dewan Perwakilan Daerah)**

Telp./Fax: (021) 426-5134

Email: ild\_info@yahoo.com



**Institute for  
Local Development**

Cetakan I, Juli 2005

ISBN 979-99874-0-7

Dicetak oleh PT. Nugraha Dinamika

(di diluar tanggung jawab pemerintah)

# Mengenal DPD-RI

## Sebuah Gambaran Awal

DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
REPUBLIK INDONESIA

### **Tim Penulis**

Robert Endi Jaweng

Henry Siahaan

Lexy Armanjaya

Adrian Adinabung

### **Kata Pengantar**

Prof.Dr.Ir. Ginandjar Kartasasmita

(Ketua Dewan Perwakilan Daerah)

### **Desain Sampul & Tata Letak**

Stenly Lelo

### **Diterbitkan Oleh**

### **Institute for Local Development (ILD)**

Jl. Pramuka Sari IV No.27A Jakarta

Telp./Fax: (021) 426-5184

Email: ild\_info@yahoo.com

Cetakan I, Juli 2005

ISBN 979-99874-0-7

Dicetak oleh PT. Naragita Dinamika

*(Isi diluar tanggung jawab percetakan)*



# DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

## KATA PENGANTAR

Gerakan reformasi pada pertengahan tahun 1998 menjadi salah satu wujud perkembangan Indonesia sebagai suatu bangsa yang menjadi pertanda penyesuaian struktur-struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan jaman dan tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat. Masa transisi Indonesia menuju demokrasi merupakan salah satu tahapan yang menjadi fase penting perkembangan Indonesia. Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah perubahan di bidang ketatanegaraan yang diantaranya mencakup proses perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Salah satu perubahan penting setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 adalah perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang*". Rumusan semula Pasal 2 ayat (1) tersebut bunyinya adalah: "*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*".

Dengan perubahan tersebut bukan saja berarti tidak ada lagi Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR, serta tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga Negara baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keberadaan Utusan Daerah dalam komposisi keanggotaan

MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum diubah) kurang memberi makna bagi kepentingan daerah. Hal ini karena tugas dan wewenang MPR yang tidak terkait dengan pembentukan undang-undang. Tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum diubah) adalah mengubah undang-undang dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan adanya lembaga Negara yang dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Dengan demikian, yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.

Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah Negara dan persatuan nasional. Lahirnya tuntutan-tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR selama ini (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) ternyata tidak memberikan peran yang berarti dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh daerah.

Maka tidaklah mengherankan apabila keberadaan DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah

sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Sayangnya, harapan masyarakat yang begitu besar tidak dilengkapi dengan kewenangan yang memadai bagi DPD. Kenyataan ini membuat sulit anggota DPD dalam mempertanggungjawabkan akuntabilitasnya terhadap masyarakat dan daerah. Oleh sebab itu, sejak awal seluruh anggota telah membulatkan tekad untuk membangun peran DPD yang seyogyanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, agar dapat memenuhi tuntutan dan aspirasi masyarakat dan daerah.

Untuk membangun peran DPD yang seyogyanya itu tidak ada cara lain kecuali mengamandemen UUD 1945, khususnya yang menyangkut kewenangan DPD sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D UUD 1945. Kewenangan yang lebih besar yang sedang diperjuangkan pada hakikatnya memiliki makna : Pertama, penegasan sistem dua kamar (bikameral) dalam parlemen; dan Kedua, merupakan konsekuensi dari pergeseran demokrasi ke daerah melalui desentralisasi kekuasaan.

Penegasan sistem dua kamar dalam parlemen sebenarnya memperjelas posisi daerah dalam struktur ketatanegaraan. Dinamika demokrasi di daerah menghendaki institusi yang mampu secara jelas dan representatif menjadi media penyaluran aspirasi daerah dalam pengambilan kebijakan di tingkat pusat. Demokrasi yang dibangun dalam proses desentralisasi menghendaki peran DPD yang lebih substantif, tidak sekedar bersifat aksesori demokrasi yang memiliki fungsi yang nyata dalam sistem ketatanegaraan.

Upaya membangun peran DPD dalam posisi yang seyogyanya merupakan perjuangan panjang dan tidak boleh kenal menyerah. Pada tahap awal tentu saja anggota DPD harus bekerja sesuai koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di bidang legislasi, DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu. DPD juga memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Selain itu, DPD juga dapat melakukan pengawasan meskipun dalam batas-batas kewenangan yang ada. Dan yang tidak kalah penting, kewajiban setiap anggota DPD adalah menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Setelah dibahas dalam berbagai alat kelengkapan DPD, diupayakan agar aspirasi masyarakat dari daerah-daerah itu mendapat perhatian lembaga eksekutif.

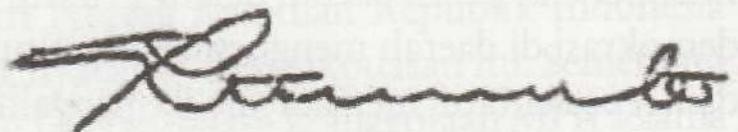
Sebagai sebuah lembaga Negara baru, keberadaan DPD perlu dimasyarakatkan, baik mengenai tugas, fungsi, dan wewenangnya agar masyarakat dapat memahami peran DPD dalam upaya memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah di tingkat nasional.

Dalam rangka itu, Kami menyambut gembira atas penerbitan buku ini, karena sangat informatif yang memuat banyak hal dasar menyangkut konsepsi dan regulasi terkait dengan kehadiran DPD dalam struktur lembaga ketatanegaraan kita dan membahas tentang konsep parlemen bikameral serta aturan tentang keberadaan DPD hingga saat ini. Semoga buku bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

Jakarta, Juli 2005

**Dewan Perwakilan Daerah**

**Ketua,**



**Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita**

## PRAWACANA

Buku “Mengenal DPD-RI: Sebuah Gambaran Awal” ini diterbitkan setidaknya untuk dua tujuan berikut. Pertama, ke dalam, ia adalah naskah panduan bagi *Institute for Local Development* (ILD) sendiri dalam kerja-kerja riset lanjutan ke depan. Dengan mengenal dasar konsepsi dan regulasi seputar keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), studi kritis yang rencananya akan kami selenggarakan lewat serangkaian penelitian kepustakaan dan lapangan nanti kiranya memang mengalir dari pengenalan/pengetahuan standar tersebut.

Kedua, ke luar, buku ini jelas jauh dari pretensi sebagai karya ilmiah tetapi lebih merupakan bacaan publik bagi mereka yang ingin mengenal profil gagasan dan aturan mengenai DPD, untuk selanjutnya mengembangkan kreasi pemikirannya sendiri untuk menguji dan mengkritisi dasar-dasar makna keberadaan kamar parlemen kedua tersebut. Apalagi, sebagai sebuah lembaga negara baru, stok bacaan-bacaan dasar untuk mengenalkan-nya ke khalayak awam masih terasa perlu.

Dalam kerangka tujuan tersebut, buku ini jelas tidak banyak membuat pemetaan masalah, analisa kritis dan rekomendasi perbaikan atas DPD saat ini—sesuatu yang justru menjadi agenda riset dan terbitan lebih lanjut kami. Ia tidak berobsesi menjadi buku tinjauan untuk pada gilirannya menghasilkan “bagaimana DPD seharusnya”, tetapi baru sebatas sarana mengenalkan “seperti apa DPD adanya”. Maka, buku ini adalah semacam hasil jahitan atas berbagai dokumen kepustakaan yang ada, sebagai sebuah kompilasi dokumen baik yang berisi gagasan maupun aturan yang langsung atau tak langsung terkait keberadaan DPD dewasa ini.

Dengan sendirinya aransemen isi buku dibuat ke arah tujuan itu. Bab awal dibuka dengan pengenalan akan gagasan perwakilan politik dan sejarah pertumbuhan struktur parlemen bikameral. Diakui atau tidak oleh para perancang Konstitusi dan Undang-undang yang menjadi dasar pengaturannya, keberadaan DPD jelas merubah struktur parlemen unikameral sebelumnya menjadi bikameral. Kritik

keras atas deviasi struktur bikameral kita yang dianggap lemah (*weak bicameralism*) tidak mengurangi sebutan tersebut atasnya.

Lalu, dalam Bab kedua berisi segenap aturan dari tingkat Konstitusi sampai aturan-aturan organiknya, beserta cuplikan gagasan yang mendasari kelahiran DPD yang pada gilirannya meresonansi pada perubahan UUD 1945 guna mengakomodasi keberadaan DPD. Dan Bab ketiga merupakan catatan singkat untuk memotret praktek politik dan kenyataan-kenyataan awal di semester pertama masa kerjanya. Guna semakin melengkapi pengenalan kita, kami juga melampirkan dua dokumen penting sebagai panduan kerja DPD, yakni Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik.

Akhirnya, kami sadari bahwa sepanjang proses pengerjaan buku ini, bantuan para staf di ILD menjadi sungguh penting. Terima kasih kepada Ima Desiyanthi, Jose Lelo dan Marini Ridahan atas sumbang pemikiran dan akses bacaan yang disediakan. Juga kepada sejumlah anggota DPD (Ibu Mooryati Soedibyoy, Ibu M. Goretti Tamen, Bapak Piet H. Abik, dll) yang telah menjadi teman dikusi yang baik. Dan terutama kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita, Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI Periode 2004-2009, yang dengan rela meluangkan waktunya yang amat sempit itu untuk memberi kata pengantar buku ini, kami ucapkan banyak terima kasih.

Jakarta, Juli 2005

**Robert Endi Jaweng**  
(atas nama Tim Penulis)

# DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar:</b> Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita .....	vii
<b>Prawacana:</b> Robert Endi Jaweng .....	xi
Daftar Isi .....	xiii
<b>Bab I Parlemen Bikameral:</b>	
<b>Sejarah, Gagasan dan Perdebatan .....</b>	<b>1</b>
1.1. Sejarah dan Perkembangan .....	1
1.1.1. Embrio Gagasan di Masa Yunani dan Romawi kuno .....	2
1.1.2. Eksperimentasi Kelembagaan di Masa Eropa (Inggris) Pertengahan .....	5
1.1.3. Gambaran Umum Perkembangan Kontemporer .....	9
1.2. Konsep dan Perdebatan .....	20
1.2.1. Konsep/Argumen Pro-Bikameral .....	20
1.2.2. Debat/Argumen Kontra-Bikameral .....	25
1.3. Dua Model Parlemen Bikameral .....	29
1.3.1. Parlemen Inggris ( <i>Parliament of United Kingdom</i> ) .....	30
1.3.1.1. <i>House of Commons</i> .....	36
1.3.1.2. <i>House of Lords</i> .....	42
1.3.2. Kongres Amerika Serikat ( <i>Congres of USA</i> ) .....	47
1.3.2.1. <i>House of Representatives</i> .....	50
1.3.2.2. <i>Senate</i> .....	54
<b>Bab II Dewan Perwakilan Daerah RI:</b>	
<b>Dasar Hukum dan Pengaturan .....</b>	<b>61</b>
2.1. Sejarah Kelahiran .....	61
2.1.1. Senat RIS 1949-1950 .....	62
2.1.2. Utusan Daerah dalam MPRS (1959-1966), MPRS (1966-1972), dan MPR (1972-1999) .....	69
2.1.3. Utusan Daerah dalam MPR (1999-2004) .....	78
2.1.4. Proses kelahiran Dewan Perwakilan Daerah .....	84

2.2. Dimensi-dimensi Penting DPD .....	118
2.2.1. Keanggotaan .....	120
2.2.2. Fungsi, Tugas dan Wewenang .....	124
2.2.3. Alat-alat Kelengkapan .....	127
2.2.4. Mekanisme Kerja Internal .....	135
2.2.5. Kaitan Sistematis dan Hubungan Kerja Dengan Lembaga Negara yang Lain .....	140
2.2.6. Hubungan Dengan Daerah .....	152

### **Bab III Dewan Perwakilan Daerah RI:**

#### **Praktek dan Kenyataan Awal..... 155**

3.1. Pemilu 2004 sebagai Pintu Kelahiran Anggota DPD .....	155
3.1.1. Pendaftaran Perseorangan Calon Anggota DPD .....	157
3.1.2. Kampanye Pemilu Calon Anggota DPD .....	163
3.1.3. Hasil Pemilu Anggota DPD .....	167
3.2. Kelahiran dan Isu-isu Seputar Pelantikan .....	183
3.2.1. Menjelang Pelantikan Anggota DPD .....	183
3.2.2. Pelantikan Anggota DPD dan Sidang MPR .....	185
3.3. Memulai Kiprah (Semester Pertama) .....	194

#### **Catatan Penutup: ..... 206**

#### **Sejumlah Pertanyaan Untuk Agenda Riset Lanjutan**