

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan lembaga tinggi negara yang kewenangannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan lembaga negara tersebut untuk mewakili aspirasi daerah masing-masing. Pada awal reformasi tahun 1999, MPR melalui Badan Pekerja mulai membicarakan secara serius pembentukan lembaga perwakilan atau utusan daerah. Baru pada tahun 2001, melalui Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan pada 9 November 2001, lembaga DPD dibentuk.¹ Karena dirasa penting untuk melembagakan perwakilan daerah yang dapat menyerap aspirasi masyarakat sebagai representasi dari tiap daerah.

DPD lahir dipengaruhi oleh dua kondisi yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia. *Pertama*, terlihat adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Presiden Soeharto ke B.J. Habibie. *Kedua*, adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim.² Dengan kedua arus itulah melahirkan formulasi konstitusi baru, DPD menjadi lembaga baru yang dibentuk atas produk amandemen konstitusi.

¹Ahmad Farhan Hamid, "DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 003, Juni 2017, hlm. 1.

² John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006, hlm. 102.

Hal tersebut sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas dan meningkatkan semangat partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, dan untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu, keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah dengan membawa permasalahan/isu yang ada di daerah menjadi suatu permasalahan/isu nasional.³ Dengan demikian, terdapat dua representasi di parlemen Indonesia, yaitu mewakili penduduk dengan representasi partai politik yaitu DPR, dan mewakili daerah yaitu DPD.

Desain sistem ketatanegaraan, tugas dan fungsi serta wewenang DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 secara singkat pada Pasal 22D, yaitu:⁴

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

³ Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 164.

⁴ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Penulis mengamati, terdapat kelemahan dalam kewenangan DPD. Karena tidak mempunyai kewenangan eksekusi legislatif apapun (legislasi, pengawasan, dan anggaran) seperti halnya DPR. Jika lembaga negara yang dibentuk dengan mandat kekuasaan dari masyarakat, kemudian tidak memiliki kekuasaan, maka bukanlah sebuah lembaga negara. Dibandingkan dengan negara lain, misalnya Filipina memiliki lembaga perwakilan daerah yang memiliki kekuasaan lebih umum dari pada lembaga perwakilan representasi partai politik sekalipun sama-sama lembaga legislatif.

Lembaga legislatif di Indonesia sebagai konsekuensi dari sistem ketatanegaraan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikenal dengan *trias politica*, buah ide Montesquieu yang membarui pemikiran John Locke mengenai pembagian kekuasaan menjadi teori pemisahan kekuasaan. Doktrin *trias politica* yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Eksekutif terdiri atas Presiden, Wakil Presiden serta jajaran kabinet dalam pemerintahan, dengan kata lain para Menteri yang telah ditunjuk dan dilantik secara resmi oleh Presiden. Legislatif terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan Yudikatif yang memiliki tugas untuk mengawal serta memantau jalannya perundang-undangan atau penegakan hukum di Indonesia terdiri dari Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Baik DPR maupun DPD, keduanya menjadi poros penting dalam suatu negara. Ada negara yang menerapkan dua lembaga perwakilan yang dikenal dengan bikameral, ada pula yang hanya menerapkan satu lembaga perwakilan atau unikameral. Hasil studi IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*), diindikasikan dari 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi, sebanyak 32 memilih bikameral, sedangkan 22 negara sisanya memilih unikameral. Ini menunjukkan di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi beranggapan sistem bikameral lebih cocok. Dari 32 negara yang memiliki sistem bikameral tersebut, 20 diantaranya adalah negara kesatuan.⁵ Sehingga sistem bikameral tidak hanya berlaku di negara federal. Negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar pun umumnya memiliki dua majelis.

Sistem bikameral inilah menguatkan sistem ketatanegaraan Indonesia untuk melaksanakan tugas agar menjadi pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan prinsip efektivitas dan efisiensi, yaitu proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dengan menggunakan segala sumber daya yang ada seoptimal mungkin.⁶ Keberadaan DPD merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *checks and balances* terutama dalam kamar legislatif. DPD lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari daerah yang tidak dapat ditampung oleh anggota DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini terlihat dari

⁵ Ginandjar Kartasmita, "Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Majelis*, Volume 1, Agustus 2009, hlm. 78.

⁶ Asep Sahid Gatara FH dan Subhan Sofhian, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education)*, Bandung: Fokus Media, 2012, hlm. 84.

pembahasan dalam rapat Sidang Panitia *ad hoc* untuk perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, di mana Aberson Sihalohe menyatakan bahwa utusan daerah berbeda dengan anggota DPR, karena DPR merupakan perwakilan seluruh rakyat Indonesia sementara utusan daerah adalah perwakilan untuk tiap-tiap daerah.⁷

Namun saat ini, perlu menjadi perhatian serius terkait dengan netralitas anggota DPD. Netralitas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).⁸ Netralitas yang dimaksud adalah keadaan tidak memihak anggota DPD terhadap partai politik. Karena semakin masifnya anggota DPD dari partai politik. DPD yang awalnya sebagai representasi dari daerah, telah mengalami reorientasi. Sehingga tidak ada bedanya dengan DPR sebagai perwakilan rakyat dari partai politik.

Sementara partai politik yang eksis di daerah umumnya merepresentasikan kepentingan menurut kebijakan partai politik pada tingkat pusat atau dengan kata lain partai politik masih berwatak sentralistik. Lebih tepatnya dapat dikatakan apabila seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*nya berbasis partai politik, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya jika hal tersebut tidak sejalan dengan kepentingan partai. Sehingga pada akhirnya

⁷ Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011, hlm. 111.

⁸ Suharno dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Semarang: Widya Karya, 2011, hlm. 335.

seringkali gagasan yang timbul di lembaga legislatif bersifat abstrak dan sulit untuk dijabarkan sehingga sama sekali tidak bersifat operasional-teknis.⁹

Ada yang baru dalam pemilu tahun 2009, yakni pemilihan anggota DPD tak hanya diikuti calon independen. Pengurus dan anggota partai politik juga ikut berlaga untuk memperebutkan kursi kamar kedua (*the second chamber*) lembaga perwakilan. Data yang dihimpun penulis, calon anggota DPD yang berasal dari Parpol adalah:¹⁰ Elviana (PDIP) calon anggota DPD dari Jambi; Wakil Ketua DPR Soetardjo Soejogoritno (PDIP) calon anggota DPD dari DIY; Wakil Ketua MPR AM Fatwa (PAN) calon anggota DPD dari DKI Jakarta; Afni Ahmad (PAN) calon anggota DPD dari DKI Jakarta; Rambe Kamarulzaman (Partai Golkar) calon anggota DPD dari Sumatera Utara; Patrialis Akbar (PAN), calon anggota DPD dari Sumatera Barat; Sunarto Muntako calon anggota DPD dari DKI Jakarta (Partai Demokrat); Abdi Sumaiti (PKS) calon anggota DPD dari Banten; Mudaffar Sjah (PPDK) calon anggota DPD dari Maluku Utara; dan Egi Sudjana (PPP) calon anggota DPD dari Jawa Barat.

Pemilu 2009, orang-orang parpol tidak perlu melepaskan status kepartaiannya untuk menjadi anggota DPD. Hal inilah yang memunculkan banyak perdebatan. Pihak yang tidak sepakat dengan rumusan demikian mendasarkan argumennya pada beberapa hal. Salah satunya masuknya kalangan parpol di DPD membuat independensi dan keterwakilan daerah

⁹ Satjipto Raharjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003, hlm. 138.

¹⁰ M. Djadjono Efriza, *Wakil Rakyat tidak Merakyat: Evaluasi Kinerja Satu Tahun Wakil Rakyat Indonesia*, Bandung: Alfabeta, 2011, hlm. 152-153.

melalui DPD menjadi tidak tegas lagi. DPD dalam konteks demikian menjadi tidak jauh berbeda dengan DPR. Banyak pakar hukum tata negara memandang perbedaan mendasar antara DPD dan DPR adalah dari sisi keterwakilannya. Jika DPR merupakan representasi rakyat berdasarkan parpol, maka DPD merupakan representasi sesuai daerah masing-masing.

Hingga akhir 2017, *Indonesian Parliamentary System* mengemukakan terdapat 78 dari 132 anggota DPD yang tidak hanya masuk menjadi anggota partai tetapi menjadi pengurus partai politik, yaitu:¹¹ Hanura sebanyak 28 orang keanggotaan DPD, Golkar sebanyak 14 orang keanggotaan DPD, PPP 8 orang keanggotaan DPD, PKS 6 orang keanggotaan DPD, PAN 5 orang keanggotaan DPD, Demokrat 3 orang keanggotaan DPD, PKB 3 orang keanggotaan DPD, PDI-P 2 orang keanggotaan DPD, Partai Aceh 2 orang keanggotaan DPD, Nasdem 1 orang keanggotaan DPD, Gerindra 1 orang keanggotaan DPD, PDS 1 orang keanggotaan DPD, Partai Buruh 1 orang keanggotaan DPD, PNI Marhaenisme 1 orang keanggotaan DPD, PPIB 1 orang keanggotaan DPD, dan Idaman 1 orang keanggotaan DPD.

Kebolehan bagi anggota DPD menjadi anggota partai politik atau sebaliknya, anggota partai politik menjadi anggota DPD memang merupakan hak konstitusional bagi setiap orang. Persoalan selanjutnya adalah, apakah bekerja atau berkegiatan sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik (baik terhadap partai politik peserta pemilu atau bukan peserta pemilu), yang juga sebagai anggota DPD, tidak akan mengakibatkan benturan kepentingan dalam

¹¹ Ahmad Nurcholis, *Katastrofi Dewan Perwakilan Daerah: Parpolisasi, Korupsi, dan Kemelut Konflik*, Melalui: <http://ipc.or.id/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/>, Diakses pada 23 November 2018, Jam 9.22 WIB.

keadaan yang harus menjalankan 2 (dua) peran secara sekaligus, yaitu sebagai anggota DPD dan sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik.

Jika disimpulkan dari penjelasan filosofis, maka yang akan ditimbulkan akibat keberpihakan anggota DPD, yakni:

1. Melemahnya keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan daerah karena lembaga perwakilan daerah tidak menjadi representasi daerah sepenuhnya.
2. Terjadinya pembuatan undang-undang oleh satu lembaga yang menyebabkan produk undang-undang yang dihasilkan lebih tidak efektif, tanpa adanya rekomendasi dari lembaga yang independen.

Lembaga DPD yang berafiliasi dari atau oleh partai politik bukanlah hal yang baru. Sejatinya, partai politik dibutuhkan dalam kehidupan bernegara.

Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik sebagaimana berikut:¹²

Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.

Karena itu, sejalan dengan tujuan yang diharapkan dalam mendirikan dan mengembangkan partai politik yaitu:¹³

1. Untuk menjadi wadah aktualisasi diri bagi warga negara yang memiliki kesadaran yang tinggi untuk ikut serta dalam partisipasi politik;
2. Untuk menjadi wadah agregasi kepentingan;

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 403-404.

¹³ Rahman HI, *Sistem Politik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm. 103.

3. Untuk menjadi sarana dalam upaya untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik;
4. Untuk menjadi wadah berhimpun bagi masyarakat atau kelompok yang memiliki ideologi dan kepentingan yang sama.

Jumlah partai politik di Indonesia sangat banyak. Namun dari 73 Partai terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM, hanya 27 Parpol yang menjadi peserta Pemilu 2019. Partai politik tidak dapat dimungkiri keberadaannya, bagaikan kran yang dibuka pasca reformasi sehingga semakin deras arus perwujudannya. Para pengurus partai politik maupun anggota berbondong-bondong mengikuti kontestasi elektoral dalam Pemilu. Sasarannya bukan hanya lembaga perwakilan rakyat atau dengan kata lain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi juga lembaga perwakilan daerah atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Meskipun eksistensi DPD sebagai lembaga yang diharapkan menjaga netralitas, tanpa keberpihakan apalagi kepada partai politik.

Bahkan salah seorang ketua partai politik, Oesman Sapta Odang (OSO) menjabat sebagai ketua DPD sejak 4 April 2017 sampai 2019. Ia terpilih secara aklamasi sebagai Ketua DPD RI menggantikan Mohammad Saleh. Satu tahun sebelumnya, ia terpilih sebagai Ketua Partai Politik Hanura. Kali ini, ia maju kembali untuk meneruskan estafeta kepemimpinan DPD yang akan berlaga nanti Pemilu 2019 implikasi atas dikalahkannya KPU di muka persidangan MA terkait pembatalan dirinya sebagai Daftar Calon Sementara (DCS) oleh KPU. KPU membatalkan pencalonan OSO sebagai peserta

Pemilu 2019 karena tidak melepaskan jabatannya sebagai ketua partai politik. Karena terdapat putusan MK No 30/PUU-XVI/2018 yang tidak membolehkan anggota DPD dari partai politik. Kemudian diterapkan oleh KPU melalui Peraturan KPU No 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Selama ini dalam peraturan Indonesia tidak ada ketegasan perihal keanggotaan DPD dari non partai politik. Terjadinya tarik ulur pengaturan tersebut yang mengakibatkan kekacauan dalam hukum, tidak memberikan jalan keluar yang baik. Sebagaimana dalam adagium "*Lex Semper Debit Remidum*", hukum selalu memberi obat. Dalam UU No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD telah jelas persyaratan calon perseorangan DPD yang salah satunya tidak menjadi pengurus Parpol. Namun pada perkembangannya tidak lagi mencantumkan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan. Baru dilarang kembali pada tahun 2018 melalui uji materi UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, tepatnya Pasal 182 huruf 1 perihal "pekerjaan lain" dimaknai pula sebagai fungsionaris partai politik.

Demikian Putusan MK No 30/PUU-XVI/2018 memutus frasa "pekerjaan lain" dalam Pasal 182 huruf 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik. Sehingga

salah satu syarat calon anggota DPD tidak sedang menjabat sebagai pengurus partai politik. Sehingga KPU melaksanakan putusan tersebut dengan cara menetapkan PKPU No 26 Tahun 2018.

Akan tetapi, OSO selaku orang yang merasa haknya dirugikan dengan adanya penerapan PKPU tersebut, melakukan uji materi PKPU ke MA. Permohonan pun diterima dan dikabulkan sebagian oleh MA, dengan memutus ketentuan Pasal 60A Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain menyimpang hukum, secara etika berpolitik tindakan memarjinalkan independensi anggota DPD dari partai politik tidak dapat dibenarkan. Jimly Asshiddiqie mengatakan pentingnya etika berbangsa, termasuk berpolitik. Agar bangsa ini tidak hanya bertitik tolak pada tekstual aturan hukum, tapi juga roh etika dan moral. Idealnya, DPD memang bukan orang parpol karena representasi daerah.¹⁴

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan etika sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk, dan tentang hak dan kewajiban

¹⁴ Amri Amrullah, *DPD Dipimpin Ketua Parpol, Jimly: Tidak Ideal tapi UU Tak Melarang*, Melalui: <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/04/06/onypg7384-dpd-dipimpin-ketua-parpol-jimly-tidak-ideal-tapi-uu-tak-melarang>, Diakses pada 23 November 2018, Jam 17.42 WIB.

moral (akhlak).¹⁵ Sedangkan versi KBBI cetak ialah ilmu tentang asas-asas akhlak.¹⁶ Nilai dan moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Norma etika berbeda dengan norma hukum, namun keduanya memiliki hubungan yang sinergis. Suatu perbuatan dianggap melanggar etika belum tentu melanggar hukum, meskipun perbuatan hukum dianggap juga melanggar etika.

UUD NRI tahun 1945 telah memuat rumusan norma etika, setidaknya dapat ditemukan melalui larangan bagi penyelenggara negara untuk melakukan perbuatan tercela. Tidak hanya konstitusi, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa¹⁷. Pada pokoknya sangatlah penting mengimplementasikan etika pemerintahan dengan cara mengedepankan nilai-nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, etos kerja dan tanggung jawab.

Tidak semestinya kader parpol menjadi anggota DPD dalam praktik kenegaraan. Perlu mengedepankan etika politik. Persoalan etika yang terkait dengan jiwa kenegarawanan seharusnya dilihat dalam menjalankan fungsi DPD. Sekaligus mengingatkan DPD secara filosofis didirikan untuk menampung aspirasi daerah, dan terpisah dari aspirasi parpol.

Karena itu, perlu menegaskan persyaratan yang semestinya untuk menjadi anggota DPD. Hal tersebut sangat perlu guna mencapai pemerintahan yang baik, dengan memperhatikan aspek hukum dan etika

¹⁵ KBBI online, Melalui: <https://kbbi.web.id/>, Diakses pada 23 November 2018, Jam 17.50 WIB.

¹⁶ Suharno, *op.cit.*, hlm.136.

¹⁷ A. Mukthie Fadjar, *Menuju Negara Bermartabat: Independensi, Etika Pejabat Publik, dan Hukum Berkeadilan*, Malang: Intrans Publishing, 2018, hlm. 44-45.

politik ketatanegaraan. Sehingga penulis terpanggil untuk mempelajari lebih jauh soal independensi anggota DPD mengingat filosofi pembentukannya untuk mewakili suara daerah, dengan mengambil judul penelitian “Syarat Calon Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembaharuan Demokrasi Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara putusan MK No 30/PUU-XVI/2018 dan MA No 65 P/HUM/2018 terhadap persoalan anggota DPD dari partai politik. MK memutuskan anggota DPD tidak boleh dari fungsionaris partai politik dan berlaku sejak Pemilu 2019, sedangkan MA dalam putusannya mengatakan berlaku untuk Pemilu 2024. Dengan demikian dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana syarat calon keanggotaan DPD RI menurut UU No 7 Tahun 2017?
2. Bagaimana pertimbangan dan putusan MK dan MA perihal syarat calon keanggotaan DPD RI dari partai politik?
3. Bagaimana implementasi syarat calon keanggotaan DPD RI dari partai politik pasca putusan MK dan MA dalam tinjauan pembaharuan demokrasi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui syarat calon keanggotaan DPD RI menurut UU No 7 Tahun 2017;
2. Untuk mengetahui pertimbangan dan putusan MK dan MA perihal syarat calon keanggotaan DPD RI dari partai politik;
3. Untuk mengetahui implementasi syarat calon keanggotaan DPD RI dari partai politik pasca putusan MK dan MA dalam pembaharuan demokrasi.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya:

1. Manfaat Teoretis, sebagai bahan referensi bagi pembaca khususnya mahasiswa Ilmu Hukum mengenai syarat calon keanggotaan DPD dari partai politik dalam pembaharuan demokrasi Indonesia, dan putusan lembaga tinggi kekuasaan kehakiman yang diikuti.
2. Manfaat Praktis, agar dapat memberikan solusi kepada pemerintah dalam hal ini pembuat peraturan perundang-undangan mengenai urgensi penegasan kanggotaan DPD dari non partai politik melalui norma hukum serta kesadaran baik fungsionaris partai politik maupun anggota DPD agar menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana mestinya.

E. Kerangka Pemikiran

Hukum merupakan komponen yang harus ada di setiap negara. Bahkan terdapat negara yang mengatasnamakan diri sebagai negara hukum. Dalam

perspektif historis, timbulnya pemikiran atau cita negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.¹⁸ Timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:¹⁹

1. Hak-hak manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental pada zaman modern dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 1.

¹⁹ Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 113.

Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey dengan sebutan *the rule of law*.²⁰

Indonesia adalah negara hukum merujuk tinjauan yuridis yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dengan bunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara harus sesuai peraturan perundang-undangan. Bagi pemerintah, tidak dapat secara sepihak dalam pengambilan kebijakan seperti pembentukan hukum, karena Indonesia bukan negara kekuasaan. Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²¹

Di samping menganut negara hukum, Indonesia juga menganut doktrin *trias politica*. Doktrin ini mengajarkan kekuasaan negara dipisahkan satu sama lain menjadi tiga cabang kekuasaan (*schelding van machten*) yang lazim disebut kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Untuk melaksanakan masing-masing kekuasaan itu perlu dibentuk badan-badan atau lembaga tertentu yang terpisah satu sama lain.

Teori lembaga negara mensyaratkan negara memiliki alat-alat kelengkapan (*die staatsorgane*). Menurut Bagir Manan, dalam pengertian ketatanegaraan lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 125.

²¹ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 345.

bertindak untuk dan atas nama negara.²² Untuk mengetahui apakah suatu lembaga bertindak untuk dan atas nama negara atau sebaliknya, ditentukan oleh tugas dan wewenang yang terdapat dalam aturan substantif lembaga.

Lembaga negara ada yang diatur dan dibentuk oleh UUD yang merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU. Sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Adapun lembaga negara di tingkat pusat dikategorikan menjadi empat kelompok, yaitu:²³

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut Keputusan Presiden;

²² Bagir Manan, "Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan?)", *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun ke XXI*, Nomor 244, Maret 2006, hlm. 5.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 50-51.

4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Diketahui bahwa DPR dan DPD merupakan dua lembaga tinggi negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang saling melengkapi bila mana merujuk pada historis pembentukannya. Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada Pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan demikian dinamakan *bicameralism*. Meskipun dalam perkembangannya, *bicameralism* berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Di Inggris terdapat Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*), Prancis dikenal *Upper Chambers* dan *Popular Chambers*.

Dengan struktur bikameral itu, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik

(*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).²⁴

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 memiliki kewenangan yang sangat luas. Karena kedaulatan yang berasal dari masyarakat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR dan diakui sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam perkembangannya, kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Oleh karena itu, prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*).²⁵ Lembaga-lembaga negara tersebut (seperti DPR dan DPD) yang sederajat dapat saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Adanya DPR dan DPD merupakan konsekuensi dari penerapan demokrasi di Indonesia. Indonesia menghendaki kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena konsep demokrasi secara bahasa berasal dari *demos-cratein* atau *demos-cratos* yang maknanya keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama masyarakat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²⁶ Dengan demikian, rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah kehidupan, mulai dari

²⁴ *Ibid.*, hlm. 119.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 60.

²⁶ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2000, hlm. 110.

kebijakan negara, hingga persoalan lainnya yang berkaitan dengan masyarakat dan negara.

Di Indonesia terdapat dua macam demokrasi, yaitu secara langsung dan keterwakilan. Salahsatu contoh demokrasi secara langsung ialah pemilihan Presiden-wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan bentuk demokrasi secara perwakilan dapat dilihat dari keterwakilan pada lembaga-lembaga tersebut.

Sementara itu, dalam teori perwakilan sebenarnya kekuasaan yang ada pada seorang wakil, kemudian bergabung pada suatu lembaga perwakilan bertumpu pada kewenangan yang diberikan oleh orang-orang yang memberikan kedudukan. Artinya bahwa keterwakilan seseorang pada lembaga perwakilan harus senantiasa mewakili kehendak atau aspirasi dari yang diwakili. Sebagai konsekuensinya jika tidak dapat bertindak sesuai dengan kehendak orang-orang yang memberikan perwakilan, maka hal itu berarti keterwakilannya harus diakhiri. Wakil dipandang tidak mampu mewakili kehendak atau aspirasi, dan sebagai konsekuensinya harus dikembalikan lagi kepada orang yang telah memberikan mandatnya.

Munculnya konsep perwakilan dimulai pada abad ke 14 melalui tokoh Thomas Hobbes dengan menerbitkan *Leviathan* untuk membahas masalah perwakilan politik secara filosofis. Namun dalam Islam telah lama mengenal konsep perwakilan, pada zaman Nabi Muhammad yang dikenal dengan *Ulii Amri* (pemimpin yang jadi wakil). Konsekuensi dari keterwakilan tersebut,

yang mewakili mempunyai tanggung jawab baik secara fungsional maupun moral, serta etika dalam menjalankan kewajibannya.

Karena itu, dalam penentuan pengisian jabatan keanggotaan perwakilan, harus dapat menyaring individu yang memiliki kompetensi dan kapabilitas yang tinggi. Baik untuk mengisi lembaga negara dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, hingga yudikatif yang cenderung mengalami perubahan lembaga negara pra dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Apalagi dalam perkembangan lembaga negara tersebut yang menjadi sorotan penting adalah mekanisme pengisian jabatan.

Pengisian jabatan dalam lembaga negara berkaitan erat dengan hak setiap orang yang merupakan implementasi hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus diakui dan dilindungi oleh negara. Demikian halnya di Indonesia, yang mengatur hak tersebut dalam Pasal 28D UUD NRI 1945 yang secara jelas mengamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan.

Jika dikelompokkan, terdapat 2 mekanisme pengisian jabatan, yaitu melalui pemilihan umum dan mekanisme seleksi. Pemilihan Umum menurut Matori Abdul Djilil antara lain adalah memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of leader and power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif; Pemilihan umum adalah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat (*sovereignty*) secara mendasar di negara demokrasi; Pemilihan Umum dimaksudkan sebagai wahana formal untuk membentuk tatanan negara dan masyarakat (*state and*

social formation) menuju tatanan yang lebih baik; dapat menjadi filter kepercayaan rakyat terhadap partai politik yang menjadi pemikiran rakyat.²⁷ Sedangkan mekanisme seleksi hanya melalui penyaringan oleh lembaga yang berwenang, bukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pengisian posisi DPD tidak dapat dipisahkan dengan putusan MK dan MA. Terbukti melalui putusan MK, calon anggota DPD dari partai politik tidak diperbolehkan akibat dari uji materi UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, disusul dengan putusan MA perihal uji materi PKPU No 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas PKPU No 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD. MK dan MA merupakan lembaga tinggi kekuasaan kehakiman seperti yang termaktub pada Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

F. Langkah-Langkah Penelitian

Langkah-langkah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian analisis isi (*content analysis*), suatu penelitian yang mengkaji teks secara mendalam mengenai isi dan maknanya. Dalam hal ini, mengkaji isi putusan MK dan MA serta

²⁷ Matori Abdul Djilil, *Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi*, Jakarta: KIPP, 1999, hlm. 33-35.

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD. Penelitian ini pula menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang dalam pengkajiannya mendasarkan pada kaidah hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori dan doktrin hukum, serta bahan kepustakaan lainnya yang relevan dengan topik penelitian.

Adapun jenis penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif (*qualitative reasearch*) yang menggambarkan problematika netralitas anggota lembaga negara DPD dari partai politik ditinjau dari aspek hukum. Hal ini cenderung menyajikan penelitian secara deskriptif yang disertai analisis dengan bertolak dari data kemudian memanfaatkan teori sebagai bahan penjas.

2. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh dari sumber data sebagai berikut:

- a. Sumber data primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan terkait, terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
 - 3) UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
 - 4) UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;

- 5) UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu;
 - 6) Putusan MK No 30/PUU-XVI/2018;
 - 7) PMA No 65P/HUM/2018;
 - 8) PKPU No 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Sumber data sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai perundang-undangan, berbentuk buku yang ditulis oleh sarjana hukum, literasi hasil penelitian, jurnal hukum, dan lain-lain.
- c. Sumber data tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain seperti artikel, surat kabar, majalah, dan bahan-bahan yang didapat dengan cara mengakses website melalui internet.

3. Jenis Data

Jenis data yang ditemukan memaparkan data kualitatif. Dalam mengklasifikasikan jenis data ini, termasuk juga data primer yang merupakan bahan hukum terikat dan terkait, data sekunder yang menjelaskan hal terkait baik dari buku atau literatur terkait, dan data tersier.

- a. Jenis data primer yang penulis ambil adalah bahan hukum terikat dan terkait, yaitu data yang tersedia di DPR RI, MK, MA dan KPU.

- b. Jenis data sekunder adalah bahan-bahan yang penulis ambil dari keterangan dan penjelasan tentang peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum.
- c. Jenis data tersier yang penulis ambil adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder, antara lain seperti artikel, surat kabar, majalah, dan bahan-bahan yang didapat di situs internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik penelitian ini melalui dua cara yaitu:

- a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini, agar mendapatkan landasan yuridis, filosofis, historis, sosilogis, dan teoretis, dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan data-data melalui naskah yang ada.

- b. Wawancara

Wawancara merupakan metode mendapatkan informasi secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Tentu berisikan tanya jawab secara langsung dengan Peneliti Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

5. Analisis Data

Analisa data merupakan proses pengorganisasian dan menyusun pola secara sistematis sehingga dapat menentukan hipotesis kerja. Karena itu, penulis melakukan tahapan sebagai berikut:

- a. Klasifikasi data;
- b. Pencarian sinergitas antar data;
- c. Penafsiran data; dan
- d. Analisis

