

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehadiran badan perwakilan dalam sejarah ketatanegaraan di berbagai negara merupakan kontra hegemoni. Lembaga perwakilan (parlemen) itu bukan lahir melalui teori atau konsep tentang politik, hukum dan demokrasi, melainkan ia lahir sebagai akibat dari kecelakaan sejarah monarkhi yang menerapkan kekuasaan absolut,¹ tetapi melalui penandatanganan perjanjian *Magna Charta* (Piagam Besar) saat itu, maka perjanjian *Magna Charta* dianggap sebagai konsep awal dari demokrasi modern, sekaligus merupakan anti tesis terhadap kekuasaan raja yang feodal.²

Piagam Besar (*Magna Charta*) tersebut dimaknai juga sebagai sebuah kontra hegemoni terhadap kekuasaan raja yang absolut. *Magna Charta* merupakan pijakan historis lahirnya parlemen di Inggris pada tahun 1215. Pendalaman terhadap esensi *Magna Charta* tersebut, diyakini juga sebagai titik krusial yang meruntuhkan teori kedaulatan raja. Berawal dari perjanjian *Magna Charta* ini, kemudian lahirlah sistem pemerintahan parlementer Inggris yang pertama di dunia.

Negara sebagai organisasi kekuasaan harus didukung oleh pemerintah yang kuat (*strong government*) serta mengakui legitimasi parlemen dalam mewujudkan demokrasi. Sebaliknya, negara yang mengabaikan eksistensi parlemen dan partisipasi masyarakat, maka negara tersebut tidak dapat disebut sebagai negara demokrasi. Demokrasi merupakan pilihan bagi

¹ Kelahiran parlemen di Inggris telah menggambarkan hal itu, ketika kaum bangsawan yang tidak berkuasa menandatangani kontrak politik dengan Raja John Lackland di Inggris. Kontrak politik (perjanjian) itu bernama Magna Charta (Piagam Besar) yang ditandatangani pada tahun 1215, yang intinya raja harus mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* (keistimewaan) dari kaum bangsawan sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan kebutuhan lainnya, A.F. Pollard, 1920, *The Evolution of Parliament*, New York, dalam John Pieris dan Aryanthi Putri Baramuli, 2009, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Beberapa Langkah Strategis Kajian HTN dan Politik*, Pelangi Cendekia, Jakarta, hlm. 2.

² *Ibid.*

setiap negara, karena demokrasi adalah tatanan bernegara yang paling sesuai dengan martabat manusia.³ Demokrasi menghormati dan menjamin pemenuhan hak asasi manusia (HAM), karena di dalam hak asasi manusia terdapat pengakuan bahwa setiap manusia yang dilahirkan itu merdeka, memiliki hak dan martabat yang sama.⁴ Meskipun demikian, masih banyak negara menunjukkan karakter kekuasaan yang otoriter, sehingga hampir tidak memberi ruang yang signifikan kepada lembaga perwakilan untuk berpartisipasi aktif dalam membangun demokrasi.⁵

Keberadaan lembaga perwakilan dalam negara demokrasi, tidak bisa dilepaskan dari pemikiran J.J Rousseau yang menghendaki agar demokrasi langsung (*direct democracy*) tetap diberlakukan, yaitu suatu sistem kenegaraan yang menghendaki setiap warga negara menjadi pembuat keputusan dalam suatu wilayah yang tidak terlalu luas.⁶ Gagasan ini sangat menarik, tetapi Rousseau justru menafikkan kenyataan perkembangan penduduk yang sangat cepat, sehingga semakin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan oleh setiap warga negara. Secara faktual, demokrasi langsung hanya dapat dipertahankan dalam bentuk referendum, plebisit maupun pemilihan umum.⁷

Dalam perkembangannya, lahirlah istilah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan nama “parlemen”. Melalui mekanisme ini, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilih secara berkala. Gagasan ini dianggap lebih ideal untuk suatu pemerintahan yang sempurna. Perwakilan ini disebut juga sebagai perwakilan yang bersifat politik representasi (*political representation*), yakni perwakilan rakyat melalui partai politik yang

³ John Pieris dan Aryanthi Putri Baramuli, Penguatan DPD RI, *Ibid*.

⁴ Merphin Panjaitan, 2011, *Logika Demokrasi: Rakyat Mengendalikan Negara*, Permata Aksara, Jakarta, hlm. 6.

⁵ *Op.Cit*.

⁶ Rousseau mendambakan negara-negara kota seperti zaman Romawi kuno atau sistem pemerintahan di desa-desa di Swis, karena rakyat dapat menjadi subyek pemerintahan sekalipun berada dibawah kekuasaan negara, Efriza, 2014, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 2.

⁷ *Ibid*.

mempunyai kemampuan berbicara dan bertindak atas nama orang yang memilih partai politik tersebut. Walaupun asas perwakilan politik telah berlaku umum, namun ada beberapa kalangan yang merasa, bahwa partai politik dan perwakilan yang hanya berdasarkan kesatuan-kesatuan politik akan mengabaikan kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.⁸

Beberapa negara telah mencoba mengatasi persoalan tersebut dengan mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang dianggap memerlukan perlindungan. Biasanya perwakilan ini digunakan untuk perwakilan wilayah, golongan fungsional dan minoritas, yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi suatu negara. Perwakilan ini dibentuk sebagai koreksi terhadap asas perwakilan politik.⁹ Lembaga perwakilan ini tidak sama dalam sebutannya, tetapi dalam perkembangannya lembaga perwakilan ini disebut juga lembaga legislatif.

Dalam pemerintahan negara Yunani Kuno, terdapat bentuk pemerintahan yang bersifat campuran, yaitu antara monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Asas monarki terwujud dalam diri raja, asas aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja (*gerousia*), dan asas demokrasi oleh lembaga permusyawaratan dalam *apella* atau *ekklesia*.¹⁰ Setiap anggota *ekklesia* berhak untuk didengar serta ikut dalam pemungutan suara, karena banyak masalah yang harus dibicarakan oleh *ekklesia*.¹¹

Dalam konsep Romawi, unsur monarki diwujudkan oleh dewan konsul, unsur aristokrasi oleh dewan senat dan unsur demokrasi oleh dewan rakyat. Sistem pemerintahan negara Romawi tidak mengenal lembaga perwakilan rakyat. Semua kaum bangsawan menjadi anggota dewan bangsawan (senat), begitu juga semua rakyat jelata adalah anggota dewan rakyat

⁸ Efriza, Studi Parlemen, *Ibid*, hlm. 3.

⁹ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁰ Menurut Aristoteles, setiap warga negara kota Athena adalah anggota *ekklesia*, artinya mereka yang dipanggil atau *ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis), *Ibid*.

¹¹ *Ibid*.

(*contio*). Raja berwenang mengeluarkan undang-undang yang dinamakan *edictum*. Putusan-putusan *contio* juga mempunyai kekuatan sebagai undang-undang yang dinamakan *lex*.¹² Ketika itu, Romulus (pendiri kota Roma) memilih seratus orang kepala keluarga yang dinamakan *Patres* dan keturunannya yang disebut juga *Patriciers* (kaum ningrat) untuk menjadi dewan penasihat yang dinamakan *Senes*, yang kemudian dinamakan *Senat*.¹³

Pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab, telah dikenal *Asy Asyura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi*, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara guna mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri. Tetapi sebelum masa Islam, di kota Mekkah telah ada *Darun Nadwah*, yaitu perwakilan tokoh-tokoh masyarakat untuk merumuskan masalah negara dan kemasyarakatan.¹⁴ Dalam sejarah Islam, pembentukan Majelis Asy Syura atau Ahl Halli Wal Aqdi pertama kali pada era pemerintahan Bani Umayyah II di Spanyol, yaitu pada masa Khalifah Al Hikam II (961-976 M). Kedudukan Majelis Asy Syura setingkat dengan pemerintah, yang bertugas melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.¹⁵

Di negara-negara Anglo Saxon yang berbentuk kerajaan, biasanya raja hanya mengumumkan undang-undang dengan persetujuan *witans*.¹⁶ Melalui lembaga *witans* inilah kemudian berkembang dewan atau musyawarah pemberi nasehat kepada raja. Para anggota dewan atau permusyawaratan itu dilibatkan dalam masalah-masalah kenegaraan dengan

¹² Efriza, Studi Parlemen, *Ibid*.

¹³ Selain *Senes*, masih ada dewan penasihat lain yang dinamakan *Comitia*, yang terdiri dari tiga jenis yaitu *comitia* (dewan dari semua kelompok masyarakat), *concilia* (dewan dari kelompok masyarakat tertentu), dan *contiones*. Dari ketiga jenis *Comitia* ini, *Comitia*-lah yang terpenting, karena putusan-putusan *Comitia* mempunyai kekuatan sebagai undang-undang yang disebut *Lex*. *Comitia* kemudian berturut-turut dinamakan *Comitia Curiata* (dewan rakyat), *Comitia Centuriata* (dewan *centuria*/utusan dari kelompok militer), dan *Comitia Tributa* (dewan suku), *Ibid*, hlm. 5.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 6.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Permusyawaratan orang-orang besar, orang awam, kaum rohaniawan, dan golongan-golongan, *Ibid*.

maksud agar mereka ikut dalam pelaksanaan putusan-putusan raja. Di Inggris, badan itu dinamakan *Magnum Concilium* yang merupakan lembaga feodal yang terdiri dari kaum bangsawan dan rohaniawan, kemudian ditambah dengan wakil-wakil dari kota-kota. Inilah yang menjadi fungsi pertama dari parlemen di Inggris, yang semuanya ditentukan oleh kekuasaan raja.

Penandatanganan *Petition of Rights* pada tahun 1628 oleh Raja Charles I di Inggris, ketika itu raja berhadapan dengan parlemen yang terdiri dari utusan rakyat (*the House of Commons*). Realitas ini memperlihatkan, bahwa perjuangan HAM memiliki korelasi yang erat dengan perkembangan demokrasi, sehingga demokrasi juga disebut sebagai pilihan yang paling aman dalam penataan negara.¹⁷ Pergulatan antara raja dengan parlemen di Inggris, khususnya *The House of Commons* (Majelis Rendah) berjalan cukup lama, karena terjadi perebutan kekuasaan antara raja dan parlemen. Pada tahun 1689 keluarlah *Bill of Rights* yang ditandatangani oleh Raja Willem III, sebagai hasil dari *Glorius Revolution*.¹⁸ *Bill of Rights* ini menghendaki, raja tidak diperbolehkan menarik pajak dari rakyat, tanpa persetujuan parlemen.¹⁹

Sejak abad XIV, para anggota parlemen Inggris secara perlahan-lahan memisahkan diri ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok rohaniawan dan ningrat (*the lords spiritual and temporal*) di satu pihak, dan sisanya para wakil dari kota dan pedesaan. Pemisahan ini dilatarbelakangi oleh kedudukan sosial mereka. Oleh sebab itu, terbagilah Parlemen Inggris dalam dua kamar, yakni *The House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *The House of Commons* (Majelis Rendah). Kamar pertama ditempati oleh para anggota yang diangkat seumur hidup yaitu para kepala gereja dan kaum ningrat/bangsawan. Sedangkan kamar kedua, diduduki oleh

¹⁷ Peristiwa ini dicatat sebagai permulaan dari sejarah perjuangan HAM, sekalipun piagam ini belum merupakan perlindungan terhadap HAM sebagaimana dikenal dewasa ini, Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, Jakarta, hlm. 307.

¹⁸ Dikatakan sebagai *Glorius Revolution*, karena peristiwa itu bukan hanya sebatas kemenangan parlemen atas raja, akan tetapi ditandai oleh rentetan peristiwa pergolakan yang menyertai perjuangan *Bill of Rights* yang berlangsung cukup lama, G.J. Wolhoff, *Ibid*.

¹⁹ *Ibid*.

para anggota yang memperoleh kedudukan melalui pemilihan umum. Alasan pemisahan dua kamar ini berkaitan erat dengan tata cara pengambilan keputusan. Kamar pertama (*the House of Lord*) menjaga kecerobohan atau keradikalan dari kamar kedua (*the house of commons*).²⁰

Perkembangan parlemen di Amerika Serikat didasarkan pada pengorganisasian negaranya yang terinspirasi dari teori-teori John Locke dan Montesquieu. Dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government*”, sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut untuk membenarkan Revolusi Gemilang (*The Glorious Revolution of 1688*), yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris, Locke kemudian membagi kekuasaan dalam tiga cabang, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif.²¹ Menurut Locke, bahwa tujuan mendirikan negara adalah untuk menjamin keutuhan hak asasi rakyatnya, karena itu kekuasaan negara pada hakikatnya terbatas dan tidak mutlak.²²

Dalam upaya membatasi kekuasaan tersebut, Locke menempuh tiga cara, antara lain:²³ (i) menciptakan hukum yang legitimasinya diputuskan oleh parlemen dengan menggunakan prinsip mayoritas, (ii) pembagian kekuasaan dalam tiga unsur, yakni legislatif, eksekutif, dan federatif, (iii) memobilisasi perlawanan terhadap pihak eksekutif, apabila eksekutif menyalahgunakan wewenangnya. Locke menghendaki agar pembatasan wewenang negara itu diterjemahkan dalam tuntutan, sehingga pemerintah harus bertindak berdasarkan konstitusi.²⁴

Dalam mengorganisir negaranya, Amerika Serikat membagi parlemen negaranya dalam dua kamar. Kamar pertama biasanya disebut *Senate* (Senat) dan cara pembentukannya bervariasi, ada yang melalui pemilu, ada yang langsung dipilih, dan ada yang diangkat.

²⁰ Yang terakhir ini selama dia masih mempunyai keturunan laki-laki, apabila suatu saat ia meninggal dunia, maka kedudukannya diganti oleh anak yang mewarisi gelarnya, Afriza, *Studi Parlemen*, *Op.Cit*, hlm. 8.

²¹ John Locke memandang, bahwa mengadili sebagai *uitvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang. Pemikiran Locke ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*, Miriam Budiardjo, 2010, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 282.

²² *Ibid.*

²³ Reza A.A. Wattimena, 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 19.

²⁴ *Ibid.*

Sedangkan kamar kedua dinamakan *House of Representative* (DPR), di mana para anggotanya yang duduk di lembaga tersebut dipilih melalui pemilu, tetapi di beberapa negara bagian ada yang diangkat. Dua kamar diperlukan untuk negara federal dan untuk negara yang mempunyai banyak minoritas etnik, sehingga perlu dilindungi terhadap dominasi golongan mayoritas etnik.²⁵

Thomas Aquinas berpendapat, bahwa kekuasaan datang dari Tuhan sebagai penguasa alam semesta.²⁶ Namun, ada juga teori lain yang menyatakan, bahwa kekuasaan itu didelegasikan kepada para pemimpin dan rajanya.²⁷ Menurut pemikiran ini, raja secara simbolis mewakili rakyat dan raja berkewajiban untuk melindungi warganya. Namun Locke kembali menegaskan, bahwa kepentingan rakyat harus diutamakan dan dilindungi secara penuh oleh suatu pemerintahan yang berkuasa, di mana tiga kekuasaan dasar (legislatif, eksekutif, dan federatif) harus dipisahkan dan fungsinya dibedakan.²⁸

Montesquieu juga mengembangkan teori Locke, dengan suatu alasan bahwa ia melihat sifat despotis dari raja-raja Bourbon. Montesquieu menyusun suatu sistem pemerintahan agar warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Oleh karena itu, tiga kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Berbeda dengan Locke, Montesquieu justru lebih tegas lagi, bahwa kekuasaan peradilan (yudikatif) sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Alasannya, karena dalam pekerjaannya sebagai hakim, ia lebih mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu sangat berlainan atau berbeda dengan kekuasaan peradilan (yudikatif). Maksud

²⁵ Berhasil tidaknya kamar yang pertama atau kedua, tergantung pada cara seleksi para anggotanya, Efriza, *Studi Parlement*, *Op.Cit*, hlm. 9.

²⁶ Thomas Aquina dalam Efriza, *Ibid*, hlm. 11.

²⁷ Pemikiran ini didasarkan pada praktik suku-suku di Jerman (*Genossenschaften*), *Ibid*.

²⁸ John Locke, 2002, "*An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*" dalam *Two Treatises of Civil Government*, J.M. Dent & Sons Ltd, London, 1924, diterjemahkan oleh A. Widyamartaya dengan judul *Kuasa Itu Milik Rakyat Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 13.

dipisahkannya kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan yudikatif agar supaya kekuasaan yudikatif lebih independen dalam menjalankan tugas-tugasnya, sehingga tidak mudah diintervensi oleh eksekutif.²⁹

Kemerdekaan hanya dapat dijamin, apabila fungsi kekuasaan tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau satu badan, tetapi oleh ketiga orang atau tiga badan yang terpisah. Jika kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tidak akan ada kemerdekaan. Bisa terjadi malapetaka, apabila satu orang atau satu badan disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut. Doktrin Montesquieu ini banyak mempengaruhi sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, ketika undang-undang dasarnya dirumuskan, sehingga dokumen itu dianggap paling banyak mencerminkan *Trias Politica* dalam konsep aslinya.³⁰

Lembaga perwakilan rakyat merupakan himpunan wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat dalam arti khusus yakni parlemen adalah suatu institusi yang mewakili masyarakat pemilih secara resmi dalam sistem pemerintahan. Pemahaman ini didasarkan pada konsep pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang terbentuk melalui sistem pemilihan umum.³¹ Parlemen berkembang dalam dua tahap sesuai dengan perannya. *Pertama*, lembaga ini berperan sebagai badan pembuat hukum, sehingga dapat juga disebut dewan atau badan legislatif. *Kedua*, sebagai himpunan wakil rakyat atau dikenal juga dengan badan perwakilan.³² Perbedaan kecepatan perkembangan kedua peran ini sangat ditentukan oleh kepentingan kekuasaan, daripada kepentingan yang

²⁹ Kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif, *Ibid*, hlm. 283.

³⁰ Presiden Amerika Serikat tidak dapat dijatuhkan oleh *Congress* selama masa jabatan empat tahun. Di lain pihak, *Congress* tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, *Ibid*, hlm. 284.

³¹ Sebenarnya lembaga perwakilan rakyat tidak hanya meliputi legislatif atau parlemen, tetapi juga termasuk badan eksekutif dan yudikatif, Paimin Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Alumni, Bandung, hlm. 18.

³² Lembaga perwakilan dengan fungsi sebagai pembuat hukum telah ada selama lebih dari 20 abad, mulai Abad V SM di Kekaisaran Romawi sampai Abad XIV di Kerajaan Inggris. Sedangkan dalam perannya sebagai himpunan wakil rakyat terasa lebih lambat, *Ibid*, hlm. 20.

bersifat idealis. Namun, kedua peran parlemen ini tetap melekat pada anggotanya sebagai wakil rakyat.³³

Di kalangan penguasa, kecenderungan memanfaatkan hukum untuk mengeksploitasi masyarakat lebih besar, daripada kecenderungan untuk memanfaatkan hukum sebagai pelindung hak masyarakat. Tetapi pada saat yang sama, di kalangan penguasa negara mulai muncul sikap kehati-hatian terhadap lembaga perwakilan, sebab bagaimanapun juga lembaga perwakilan adalah satu bentuk pemupukan kekuasaan. Masyarakat sebagai terwakil telah mendelegasikan pelaksanaan kepentingan mereka kepada para wakilnya.³⁴

Eksistensi lembaga negara di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, dimulai dengan mempersoalkan mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur ketatanegaraan. Sejak Indonesia merdeka, para pendiri negara telah memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan. Itulah sebabnya, konsep kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran pendiri negara mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan Indonesia. Ketiga konsep kedaulatan ini berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan negara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai turunan dari kesadaran kolektif para pendiri bangsa.³⁵

Keyakinan tersebut diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum, sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang dapat diterima sebagai dasar pemikiran yang sistemik dalam konstruksi UUD 1945.³⁶ Prinsip kedaulatan hukum harus sejalan dengan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Sistem hukum nasional memiliki empat kaidah penuntun, yaitu (i)

³³ Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 9.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

hukum nasional harus menjaga integrasi (keutuhan dan kesatuan), baik ideologi maupun teritori, (ii) hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, (iii) hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, dan (iv) hukum nasional harus menjaga toleransi beragama yang berkeadaban.³⁷

Konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara maupun pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal diartikan sebagai perwujudan kekuasaan yang dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.³⁸ Dalam kaitan ini, naskah awal UUD 1945 juga menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, di mana kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi negara.³⁹

Sebenarnya prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan dalam pembagian kekuasaan tidak bersifat mutlak. Dalam naskah awal UUD 1945 juga tidak mengatur secara tegas mengenai fungsi legislatif dan eksekutif.⁴⁰ Tetapi, dalam perubahan tahap pertama dan tahap kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horisontal mulai dianut oleh para perumus perubahan UUD 1945. Prinsip anutan paham pemisahan dan pembagian kekuasaan

³⁷ Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 61.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara*, *Op.Cit*, hlm. 13.

³⁹ Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyatakan, bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”, sehingga fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya.

⁴⁰ Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya, Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 11.

ini perlu dijernihkan.⁴¹ Pilihan di antara keduanya akan mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan.⁴²

Secara umum, UUD 1945 pasca perubahan mengenal 7 (tujuh) lembaga negara utama, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari ketujuh lembaga negara ini, hanya MPR yang bersifat khas Indonesia.⁴³ Dalam hal pembentukan DPD, ternyata ada dua arus besar yang mengemuka saat itu. *Pertama*, arus reformasi atau demokratisasi yang telah berjalan cukup lama, yang kemudian mencapai puncaknya pada pergantian kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada Presiden B.J. Habibie. *Kedua*, arus otonomi daerah, yang juga merupakan reaksi terhadap pemusatan kekuasaan. Dari kedua kekuatan inilah kemudian terbentuklah DPD melalui perubahan tahap ketiga UUD 1945 guna menampung aspirasi kedua arus tersebut.⁴⁴

Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa keberadaan MPR mengandung nilai-nilai historis yang cenderung dilihat secara tidak rasional. Artinya, jika kedudukannya sebagai satu lembaga dihilangkan dapat dinilai menghilangkan satu pilar penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Pihak yang mempertahankan keberadaan lembaga MPR ini berargumentasi, jika MPR ditiadakan atau hanya sekadar dianggap nama dari parlemen dua kamar, maka akan menghilangkan makna sila keempat dari Pancasila, sehingga dikhawatirkan menghilangkan prinsip permusyawaratan rakyat yang tercermin dalam MPR.⁴⁵ Selain itu, dibangun suatu argumentasi yang agak provokatif, apabila parlemen Indonesia menerapkan sistem bikameral,

⁴¹ Hal tersebut tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD 1945.

⁴² Terutama dalam hubungannya dengan dengan penerapan prinsip *check and balances* antara lembaga-lembaga negara, Jimly Asshiddiqie, *Format Lembaga Negara*, *Op.Cit.*

⁴³ Empat lembaga negara lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda, seperti DPR berasal dari “*Volksraad*”, MA berasal dari “*Hogerechtschof*”, BPK berasal dari “*Raad van Rekenkamer*”, dan Presiden sebagai pengganti “*Gubernur Jenderal*”, *Ibid*, hlm. 12.

⁴⁴ John Pieris & Aryanthi Putri Baramuli, *Penguatan DPD RI*, *Op.Cit.*, hlm.101-102

⁴⁵ *Ibid.*

maka struktur lembaga perwakilan rakyat Indonesia berpotensi berkembang ke arah federalisme.⁴⁶

Argumentasi tersebut yang mendasari penolakan konsep penguatan kewenangan konstitusional DPD dalam upaya membarui struktur lembaga perwakilan Indonesia. Dampak atas penolakan tersebut, maka kewenangan konstitusional DPD dirumuskan sangat lemah dan terbatas dalam perubahan tahap ketiga UUD 1945. Betapa lemahnya, sehingga DPD tidak lagi memiliki fungsi legislasi yang sebenarnya, karena tidak diberi kewenangan untuk memutuskan apa-apa.⁴⁷ Struktur lembaga perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, tidak tepat disebut sebagai lembaga perwakilan dua kamar (bikameral) sesuai prinsip '*strong bicameralism*'. Sistem yang dianut paling jauh disebut sebagai '*soft bicameralism*', karena kedudukan DPR dan DPD tidak setara.⁴⁸

Semula gagasan perubahan terhadap sistem lembaga perwakilan dari supremasi MPR yang terdiri dari tiga unsur (DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan) menjadi sistem perwakilan dua kamar (bikameral) yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya. Gagasan ini menghendaki agar lembaga perwakilan terdiri dari DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan teritorial. Kedua lembaga negara ini digagas dengan fungsi seperti lembaga perwakilan yang memiliki DPR dan Senat, yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.⁴⁹

Konsep mengenai sistem perwakilan dua kamar (bikameral) yang baik itu, ternyata digugurkan begitu saja karena kompromi-kompromi politik selama berlangsungnya proses perubahan UUD 1945. Secara konstitusional, kedudukan DPD sejajar dengan lembaga-

⁴⁶ John Pieris dan Ariyanthi Putri Baramuli, Penguatan DPD RI, *Ibid.*

⁴⁷ DPD sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR daripada Dewan Perwakilan Daerah, Jimly Asshiddiqie, Format Lembaga Negara, *Op.Cit.*, hlm. 13.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

lembaga negara yang lain seperti MPR, DPR, Presiden, MA, MK, dan BPK. Ternyata, DPD yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum ternyata di dalam UUD 1945 diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tidak berarti, apabila dibandingkan dengan biaya politik yang dikeluarkan selama masa kampanye dan proses perekrutannya yang demokratis.⁵⁰

Di dalam UUD 1945 hasil perubahan, sama sekali tidak disebut istilah parlemen sehingga tidak mudah menjadikan DPR dan DPD sebagai parlemen dua kamar. Selain itu, di dalam UUD 1945 disebutkan secara tegas, bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran,⁵¹ sedangkan DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Di dalam bidang legislasi, DPD tidak ikut menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat. Alasannya, karena yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR.⁵²

K.C. Wheare dalam studi klasiknya tentang ‘*Legislature*’, menyatakan bahwa bikameralisme tidak menghadirkan banyak masalah, jika kedua kamar benar-benar terpilih atas garis yang sama.⁵³ Secara faktual, anggota DPR dan anggota DPD dipilih oleh rakyat secara langsung dan bersamaan melalui pemilu yang demokratis, tetapi kewenangan konstitusional DPD dibatasi oleh Pasal 22D UUD 1945.⁵⁴ Pembatasan ini merupakan ketidakrelaan dari perumus Pasal 22D UUD 1945 untuk berbagi kewenangan secara berimbang dengan DPD.

Di Amerika Serikat, lembaga parlemennya dinamakan *Congress* yang terdiri dari dua kamar, yaitu *Senate* (Senat) dan *House of Representative* (DPR). Senat Amerika Serikat

⁵⁰ DPR diatur dalam tujuh pasal, yakni Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B UUD 1945. Sedangkan DPD hanya diatur dalam dua pasal, yakni Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, Moh. Mahfud. MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 69.

⁵¹ Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

⁵² Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

⁵³ K.C. Wheare dalam King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 49.

⁵⁴ Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

merupakan Senat yang terdapat di dalam negara yang bersusunan federal dengan sistem pemerintahan presidensiil, yang beranggotakan 100 (seratus) orang yang berasal dari 50 negara bagian, tiap negara bagian diwakili oleh dua senator. Sejak tahun 1913, pemilihannya dilakukan secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*). Tetapi, sebelum tahun 1913, senator dipilih oleh legislatif negara bagian. Sepertiga bagiannya dipilih setiap dua tahun sekali secara bergantian.⁵⁵ Dalam konteks ini, maka bikameralisme merupakan komponen yang esensial pada *separation of power* (pemisahan kekuasaan) antara *Senate* dan *House of Representative* di Amerika Serikat.

Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena mempunyai *symmetrical chambers* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, serta mempunyai legitimasi demokrasi, karena dipilih secara langsung, dan juga *incongruent* karena berbeda dalam komposisinya dengan *House of Representative* (DPR) sebagai perwakilan politik, sedangkan Senat sebagai perwakilan negara bagian.⁵⁶ Menurut Andrew S. Ellis, Senat Amerika Serikat dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat, karena ia mempunyai hak mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan juga mempunyai hak veto terhadap suatu RUU.⁵⁷

Dua cabang legislatif ini memiliki kondisi pemenuhan syarat yang hampir sama. Mereka dipilih dengan cara yang sama, dan oleh warga negara yang sama. Perbedaannya hanya keberadaannya antara mereka, yaitu masa di mana Senat dipilih lebih lama daripada *House of Representative* (DPR). Yang disebutkan terakhir ini jarang berada dalam jabatan tersebut lebih dari satu tahun, sedangkan Senat selalu menjabat dua atau tiga tahun.⁵⁸ Pembuat Undang-Undang Dasar Amerika Serikat juga menyadari, bahwa bikameral sebagai salah satu dari

⁵⁵ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan dalam King Faisal Sulaiman, *Ibid*, 53.

⁵⁶ Arend Lijphart dalam Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 58-59

⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁸ *Ibid*.

sejumlah mekanisme untuk menjaga bahayanya pemusatan kekuasaan. Oleh karena itu, Senat harus mengawasi DPR (*House of Representative*) dan kedua lembaga ini harus memiliki kekuasaan yang sama secara konstitusional.⁵⁹ Di sini terlihat, bahwa sistem bikameral di Amerika Serikat menerapkan mekanisme *checks and balances* secara transparan.

Dengan memisahkan badan legislatif dalam dua kamar, menunjukkan bahwa rakyat Amerika Serikat tidak menginginkan membuat satu lembaga perwakilan berdasarkan keturunan, aristokrat dan yang lain demokratik. Itu adalah bukan obyek mereka guna menciptakan satu dukungan untuk kekuasaan, ketika yang lain mewakili kepentingan dan keinginan rakyat. Keuntungan yang dihasilkan dari konstitusi Amerika Serikat, bahwa dari dua kamar (*Senate* dan *House of Representative*) tersebut terjadi pembagian kekuasaan legislatif, pemeriksaan terhadap gerakan politik, dan secara bersama-sama membuat suatu pengadilan banding untuk merevisi undang-undang.⁶⁰

Mencermati keberadaan Senat di Amerika Serikat, ternyata kedudukan dan kewenangannya sangat kuat. Hal ini sangat berbeda dengan kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa substansi dari Pasal 22D UUD 1945 tersebut hanyalah terbatas pada masalah-masalah tertentu, antara lain:⁶¹

- *Dapat Mengajukan Rancangan Undang-undang*, artinya DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) dalam bidang-bidang tertentu, yaitu otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pengajuan rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu tersebut

⁵⁹ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Ibid.* hlm. 60

⁶⁰ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral, Ibid.*

⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Op.Cit*, hlm. 70.

disampaikan kepada DPR, tetapi DPD tidak diberi kewenangan ikut menetapkan atau memutuskannya.

- *Ikut Membahas Rancangan Undang-undang*, artinya tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan, DPD boleh ikut membahas RUU dalam otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- *Memberi Pertimbangan*, artinya DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan Rancangan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta memberikan pertimbangan (di luar RUU) dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- *Dapat Melakukan Pengawasan*, artinya DPD juga melakukan pengawasan dalam pelaksanaan bidang-bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Dengan kewenangan yang sangat terbatas itu, menyebabkan DPD hanya sebatas formalitas konstitusional belaka. Ketika gagasan amandemen UUD 1945 semakin menguat, muncul pertentangan dari dua kekuatan yang saling berhadapan saat itu. *Pertama*, kekuatan yang menghendaki perubahan UUD 1945, karena UUD ini selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. *Kedua*, kekuatan yang menghendaki agar naskah awal UUD 1945 dapat dipertahankan sebagaimana adanya, karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik.⁶² Tarik-menarik antara kedua kekuatan tersebut, pada akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen UUD 1945 tidak dapat

⁶² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, *Ibid*, hlm. 71.

dilakukan secara leluasa menurut teori konstitusi. Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal, yaitu: *Pertama*, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. *Kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Ketiga*, mempertegas sistem presidensial. *Keempat*, Penjelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normatif akan dimasukkan di dalam pasal-pasal. *Kelima*, perubahan dilakukan dengan cara addendum.⁶³

Ketika mengamandemen pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Tetapi, pada waktu mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tanpa bersama DPD.⁶⁴ Kedudukan DPD hanya sebagai penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi DPR di bidang legislasi. DPD dikategorikan juga sebagai *co-legislator*, daripada *legislator* yang sesungguhnya. Dengan fungsi dan wewenangnya yang terbatas itu, sebenarnya DPD tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang sesungguhnya.⁶⁵ Terlihat jelas, bahwa para perumus perubahan UUD 1945 belum memiliki kemauan yang serius untuk memperkuat struktur lembaga perwakilan melalui kehadiran DPD dalam sistem perwakilan dua kamar (bikameral).

Kewenangan konstitusional DPD sangat terbatas jika dibandingkan dengan kewenangan konstitusional DPR. Namun, upaya untuk melakukan penguatan kewenangan konstitusional DPD terus dilakukan, sebagaimana terlihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor: 92/PUU-X/2012, yang secara substansial menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan DPD harus mengikutsertakan DPD. Ternyata, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam pembentukan UU Nomor 17 Tahun 2014

⁶³Dalam proses perubahan tersebut, naskah awal UUD 1945 tetap menjadi landasan utama sehingga perubahannya dilakukan melalui penyisiran. Hasil perubahannya menjadi lampiran atas naskah awal UUD 1945, *Ibid.*

⁶⁴ Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara, *Ibid.*, hlm. 72.

⁶⁵ *Ibid.*

tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Demikian juga, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014, di mana dalam putusan ini MK memberi tafsir konstitusional bersyarat terhadap Pasal 71 c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). MK mengabulkan sebagian atas pengujian pasal-pasal tersebut di dalam UU MD3. Di sini, MK mempertegas bahwa keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam harus melibatkan DPD.⁶⁶

Kedua putusan MK tersebut menghendaki DPR mematuhi ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan DPD harus memiliki kemandirian dalam menyusun rancangan undang-undang (RUU) untuk diajukan kepada DPR dan dibahas bersama sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, menjadi hal yang wajar apabila undang-undang memberi kesempatan yang sama kepada DPD secara mandiri untuk mengajukan RUU, baik dalam bidang-bidang tertentu maupun dalam bidang lainnya.

Kedua putusan MK tersebut tidak sepenuhnya dijalankan oleh DPR. Ada ketidakikhlasan dari DPR untuk berbagi kewenangan dengan DPD. Hal ini didasarkan pada suatu alasan, bahwa UUD 1945 memberi kewenangan penuh kepada DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ketentuan inilah yang menjadi salah satu alasan perumus Pasal 22D UUD 1945 membatasi kewenangan konstitusional DPD.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penulisan disertasi ini untuk menyelesaikan studi Strata Tiga (S3) pada Program Doktor Hukum Universitas Kristen Indonesia, penulis hendak

⁶⁶ <https://m.hukumonline.com>

melakukan suatu kajian yang lebih mendasar melalui penulisan disertasi yang berjudul **“PENGUATAN KEWENANGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA: STUDI SOSIO-LEGAL ATAS PERUMUSAN PASAL 22D UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**.

B. Fokus Studi dan Permasalahan

1. Fokus Studi

Permasalahan mendasar dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia setelah perubahan UUD 1945 adalah terbatasnya kewenangan konstitusional DPD. Padahal gagasan awalnya, bahwa pembentukan DPD secara ideal bertujuan untuk memperkuat struktur lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia agar setara dengan kewenangan DPR. Kehadiran DPD patut diapresiasi secara positif, karena lembaga negara ini sangat diharapkan memberikan solusi terhadap problematika ketatanegaraan Indonesia. Tetapi, dalam realitasnya eksistensi DPD hanya sebatas pelengkap penyerta di antara lembaga-lembaga negara yang ada.⁶⁷

Pembatasan kewenangan konstitusional DPD juga terlihat dalam jumlah anggota DPD, bahwa jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945. Ketentuan ini dipastikan menimbulkan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal strategis di MPR. Dengan jumlah anggota yang sangat terbatas itu, menunjukkan bahwa ada upaya sistematis untuk melemahkan potensi kritis dan kekuatan antar badan perwakilan di dalam MPR. Hal ini sangat

⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, *Ibid.*

membahayakan, karena semakin memperkuat posisi DPR di tengah kelesuan daerah dalam memperjuangkan aspirasinya.⁶⁸ Legitimasi kedua lembaga negara ini berasal dari proses pemilihan umum, tetapi kesenjangan kuantitatif jumlah anggota dipastikan berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD terhadap proses pembuatan keputusan yang terkait dengan kepentingan daerah.⁶⁹

Pembentukan DPD juga diwarnai tarik menarik kepentingan ketika berlangsungnya perubahan UUD 1945. Di dalam ketentuan mengenai usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, ternyata hanya didasarkan pada usulan DPR, tanpa melibatkan DPD sebagai unsur lembaga legislatif.⁷⁰ Di sisi lain, Presiden juga tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR.⁷¹ Oleh sebab itu, tidak ada jaminan bagi DPD untuk mempertahankan diri dari kesewenang-wenangan lembaga kepresidenan, apabila sewaktu-waktu dibubarkan oleh Presiden, karena hal tersebut tidak diatur dalam UUD 1945.

Keengganan untuk melibatkan DPD juga terlihat dalam kebijakan Presiden atas persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁷² Sebagai lembaga perwakilan, seharusnya DPD memiliki hak dan kewenangan untuk ikut dalam pengambilan keputusan yang bersifat strategis terkait dengan keamanan negara. Apabila Presiden menyatakan perang, maka masyarakat sipil di daerah pasti mendapat akibatnya. Pernyataan damai dan perjanjian internasional, tidak hanya aksi sepihak yang hanya membawa dampak bagi sekelompok orang di DPR, melainkan melibatkan seluruh warga negara yang tinggal di berbagai daerah di seluruh wilayah Indonesia. Keterlibatan masyarakat di daerah perlu diikutsertakan dalam pengambilan keputusan melalui wakil-wakilnya di DPD.

⁶⁸ Reni Dwi Purnomowati, Implementasi Sistem Bikameralisme dalam Parlemen Indonesia, *Op. Cit*, hlm. 5.

⁶⁹ Pasal 22D dan Pasal 22E UUD 1945.

⁷⁰ Pasal 7A dan Pasal 7B ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945.

⁷¹ Pasal 7C UUD 1945.

⁷² Pasal 11 ayat (1) UUD 1945.

Di dalam perubahan UUD 1945, Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi hanya memperhatikan pertimbangan DPR, tanpa melibatkan DPD sehingga yang dilakukan DPR adalah menumpulkan peran DPD. Hal ini tidak dapat dibenarkan, karena prinsip dasar sistem presidensialisme yang erat kaitannya dengan mekanisme pengawasan dan pertimbangan, tidak membenarkan aturan seperti itu.⁷³

Dalam hal pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), otoritasnya berada pada DPR. Sedangkan DPD hanya diminta pertimbangannya, apabila diperlukan. Realitas ini seolah-olah meniadakan keberadaan DPD.⁷⁴ Kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, ternyata sangat terbatas. DPD tidak diikutsertakan secara langsung dalam pembentukan undang-undang. DPD hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu kepada DPR. Perumus Pasal 22D UUD 1945 tidak melihat realitas masyarakat yang sesungguhnya, bahwa aspirasi daerah memiliki keterkaitan langsung dengan aspirasi rakyat. Dengan kewenangan konstitusional yang sangat terbatas ini, DPD sebagai kamar kedua dipastikan tidak mampu berperan secara maksimal dalam proses legislasi di parlemen.

2. Permasalahan

Mengacu pada permasalahan yang merupakan fokus penelitian, maka perumusan masalah yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menghendaki kehadiran Dewan Perwakilan Daerah yang kuat dalam struktur lembaga perwakilan rakyat Indonesia?

⁷³ Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

⁷⁴ Pasal 23F ayat (1) UUD 1945.

2. Mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus membatasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang dan pengawasan undang-undang hanya di bidang tertentu?
3. Bagaimana merekonstruksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugas konstitusionalnya dan mengikutsertakannya dalam pengambilan keputusan kenegaraan yang bersifat strategis?

C. Kerangka Pemikiran

Pada perubahan tahap ketiga UUD 1945, kedudukan DPD diposisikan sangat terbatas bahkan sejak awal telah menyimpan masalah. Hal ini terlihat dari rumusan Pasal 22D UUD 1945, bahwa fungsi legislasi DPD hanya dibatasi pada “dapat mengajukan, ikut membahas, dan memberi pertimbangan” terhadap rancangan undang-undang (RUU) di bidang-bidang tertentu.⁷⁵ Dalam kaitannya dengan RUU APBN, ternyata DPD hanya memberi pertimbangan kepada DPR, tetapi pertimbangan tersebut tidak mengikat DPR untuk menggunakannya. Sedangkan di bidang pengawasan, DPD dapat melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang di bidang-bidang tertentu, tetapi hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Ketentuan ini hendak menegaskan, bahwa DPD berada di bawah kendali DPR karena kewenangannya hanya terbatas pada mengajukan, membahas, mengawasi dan memberi pertimbangan atas RUU di bidang tertentu.

Padahal gagasan awal pembentukan DPD dimaksudkan untuk mereformasi struktur lembaga perwakilan rakyat Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral kuat (*strong bicameralism*), diharapkan proses legislasi

⁷⁵ RUU di bidang tertentu meliputi RUU otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, selain itu memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU pajak, pendidikan dan agama, Pasal 22D UUD 1945.

dapat dilaksanakan berdasarkan sistem *double-check* (pemeriksaan dua kali) yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi regional (*regional representation*) bagi seluruh daerah di Indonesia.⁷⁶

Sebagai representasi regional (daerah), DPD diharapkan menampung aspirasi daerah, sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Hal ini dilandasi oleh fakta empirik, bahwa cara pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik selama ini dapat menimbulkan ketimpangan dan ketidakadilan antar pusat dan daerah. Namun, dengan bunyi rumusan Pasal 22D UUD 1945 tersebut, ternyata semakin memagari fungsi-fungsi DPD, yang berdampak langsung pada kesulitan para anggota DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah yang diwakilinya di tingkat pusat.

Setelah berlakunya hasil perubahan UUD 1945, terlihat dengan jelas bahwa ada tiga arus sikap yang menyikapi eksistensi amandemen UUD 1945 tersebut. *Pertama*, arus kelompok yang menghendaki amandemen lanjutan (perubahan tahap kelima) secara menyeluruh, seperti yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah. *Kedua*, arus kelompok yang hendak mempertahankan UUD 1945 hasil perubahan yang berlaku sekarang seperti yang direpresentasikan oleh beberapa partai politik dan para mantan anggota PAH I BP MPR, dan *ketiga*, arus kelompok yang ingin kembali ke naskah awal UUD 1945 sebelum perubahan.⁷⁷ Kelompok ini berpandangan, bahwa naskah awal UUD 1945 sudah baik dan harus dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 119.

⁷⁷ Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 178.

Bagi arus kelompok yang ingin melakukan amandemen tahap kelima UUD 1945, dapat dibedakan atas dua kelompok, yaitu:⁷⁸

1. Mereka yang hanya menginginkan perubahan Pasal 22D UUD 1945, yakni DPD seperti yang telah secara resmi disampaikan kepada pimpinan MPR pada tahun 2007. Alasannya, fungsi DPD saat ini sangat sumir dan tidak seimbang dengan kedudukannya sebagai lembaga negara (legislatif) yang dipilih secara langsung dengan biaya pemilu dan gaji yang sama dengan DPR.
2. Mereka yang hendak melakukan perubahan komprehensif ke dalam sistem yang lebih jelas mencakup sistem pemerintahan, sistem parlemen, dan lembaga yudisial. Alasan yang dikemukakan, bahwa sistem yang dianut sekarang tidak jelas, tidak sesuai dengan sistem umum yang berlaku di negara lain yang sudah mapan. Kelompok ini mendapat dukungan kuat dari kampus-kampus, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Forum Rektor, dan mantan anggota-anggota Komisi Konstitusi.⁷⁹

Adapun arus kelompok yang ingin mempertahankan hasil amandemen UUD 1945 yang ada sekarang, beralasan bahwa untuk menghindari ketegangan politik, maka hasil amandemen UUD 1945 harus dilaksanakan terlebih dahulu secara maksimal. Kelompok ini berpendapat bahwa sebelumnya DPD adalah Utusan Daerah (UD) yang tidak punya fungsi apa-apa, tetapi sekarang justru diberi fungsi jauh lebih besar daripada Utusan Daerah.

Arus kelompok yang ingin kembali ke UUD 1945 sebelum perubahan (naskah awal), beralasan bahwa perubahan UUD 1945 tidak membuat keadaan lebih baik, malah semakin tak mampu mengantisipasi krisis yang selalu muncul. Kelompok ini menilai, isi UUD 1945 hasil amandemen, jiwanya bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945. Lebih tegas lagi kelompok

⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Konroversi Isu*, *Ibid*, hlm. 179.

⁷⁹ Kelompok ini mendapat dukungan kuat dari kalangan perguruan tinggi, LSM, Forum Rektor, mantan anggota Komisi Konstitusi, *Ibid*.

ini mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 dalam empat tahap itu tidak sah. Argumentasi ini, telah dijelaskan oleh tiga pakar hukum, yaitu Bagir Manan (Ketua Mahkamah Agung waktu itu), Jimly Asshiddiqie (Ketua Mahkamah Konstitusi waktu itu) dan Hamid Awaludin (Menteri Hukum dan HAM waktu itu). Ketiga ahli hukum ini berpendapat, bahwa perubahan pertama UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap, yaitu dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 adalah tetap sah dengan segala akibat hukumnya, oleh karena itu legitimasinya tidak perlu dipermasalahkan lagi.⁸⁰

Meskipun mendapat pertentangan dari dua arus kelompok tersebut, namun sejak pembentukannya hingga saat ini, DPD terus menggalang kekuatan politik untuk mengusulkan perubahan (amandemen) tahap kelima terhadap UUD 1945 guna memperkuat posisi konstitusionalnya agar lebih mendekati posisi politik seperti Senat di Parlemen dengan sistem bikameral (dua kamar).⁸¹ Akan tetapi, penggalangan kekuatan politik tersebut menjadi terhenti ketika usulan resminya kepada MPR tidak memenuhi syarat awal yakni didukung oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari seluruh anggota MPR.⁸² Tidak terpenuhinya syarat dukungan tersebut, karena tidak berimbangannya jumlah anggota DPD dengan jumlah anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945.⁸³

Moh. Mahfud MD berpendapat, bahwa tidak benar juga kalau masih ada yang mempersoalkan gagasan bikameralisme dalam kaitannya dengan federalisme maupun dengan sistem pemerintahan.⁸⁴ Pandangan ini bertentangan dengan prinsip, bahwa setiap negara dapat membuat konstitusinya sendiri, tanpa harus terikat dengan negara lain. Oleh karena itu, sistem bikameral tidak hanya terdapat di negara-negara federal atau hanya ada dalam sistem

⁸⁰ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, *Ibid*, hlm. 180.

⁸¹ *Ibid*.

⁸² Parpol-parpol yang meminta anggota-anggotanya menarik dukungan, sebenarnya bukan tidak setuju atas amandemen tahap kelima, melainkan karena usul DPD dianggap terlalu parsial sehingga kalau diteruskan dapat menimbulkan kerumitan-kerumitan baru, *Ibid*, hlm. 181.

⁸³ Pasal 22C ayat (2) UUD 1945.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 189.

parlementer, melainkan terdapat juga di negara-negara yang bersusunan kesatuan, termasuk juga Indonesia.⁸⁵

Secara faktual sebagian negara di dunia menganut sistem unikameral, tetapi menurut data *International Parliamentary Union (IPU)*, bahwa ada 122 negara menganut sistem unikameral dan 61 negara menganut sistem bikameral. Apabila Indonesia dimasukkan, maka menjadi 62 negara menganut sistem bikameral. Jika dilihat dari negara yang menganut paham demokrasi, sesuai dengan data *Institute for Democracy and Electoral Assistans (IDEA)* yang mensurvei 54 negara demokrasi ditemukan 32 negara memilih sistem bikameral dan 22 negara memilih sistem unikameral. Bahkan menurut Ginanjar Kartasasmita, bahwa sebagian besar negara demokrasi memilih sistem bikameral.⁸⁶

Di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan mempunyai wilayah yang luas justru menganut sistem bikameral. Sedangkan dari sudut sistem pemerintahan, terlihat juga bahwa sistem bikameral bisa diterapkan dalam sistem parlementer maupun pada sistem presidensial. Hal ini terlihat dari 40 (empat puluh) negara yang menggunakan sistem parlementer, ternyata ada 7 (tujuh) negara yang menerapkan sistem bikameral⁸⁷. Dari 10 (sepuluh) negara yang menganut sistem presidensial, ada 8 (delapan) negara yang menganut sistem bikameral.⁸⁸ Di sini terlihat jelas, bahwa semakin tinggi legitimasi anggota Majelis Tinggi (Senat atau DPD) semakin tinggi pula fungsinya.⁸⁹

Di Indonesia, legitimasi politik DPD kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, tetapi secara konstitusional fungsinya dibatasi oleh Pasal 22D UUD 1945.⁹⁰ Padahal ada sejumlah negara yang anggota senatnya diangkat, tetapi kewenangan konstitusionalnya

⁸⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 190.

⁸⁷ Seperti Jepang, Belanda, Australia, Belgia, Swis, Italia, dan Inggris, *Ibid.*, hlm. 191.

⁸⁸ Seperti Amerika Serikat, Filipina dan negara-negara di Amerika Selatan, *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

kuat.⁹¹ Sejalan dengan teori *resultante*⁹², maka penguatan kewenangan konstitusional DPD dapat dilakukan melalui perubahan Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22D UUD 1945, karena ada kebutuhan yang rasional serta ada masalah yang terlewatkan ketika pasal tersebut dirumuskan oleh MPR pada waktu itu.⁹³

Penguatan kewenangan konstitusional DPD dapat dilakukan juga melalui rekonstruksi kelembagaan, yakni kesetaraan pengajuan rancangan undang-undang (RUU) baik oleh DPD, DPR, dan Presiden. Mekanisme pembahasan rancangan undang-undang juga harus melibatkan DPR, DPD, dan Presiden secara bersama-sama. Bahkan DPD sebagai representasi daerah dapat mengusulkan pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang berkaitan dengan bidang tugas DPD, apabila PERPPU tersebut tidak sejalan dengan kepentingan daerah.⁹⁴

Kebutuhan mengamandemen terhadap Pasal 22D UUD 1945 didasarkan pada hal-hal antara lain: (i) untuk meningkatkan kualitas demokrasi, (ii) untuk memaksimalkan manfaat DPD sebagai lembaga negara yang tingkat legitimasinya tinggi, (iii) untuk meningkatkan *checks and balances*, serta (iv) untuk memperbesar atau memperluas saluran aspirasi daerah.⁹⁵

Konstitusi merupakan produk situasi politik, ekonomi, sosial dan budaya (poleksosbud) yang dapat diubah, sehingga ada alasan-alasan umum yang mendasari dilakukannya perubahan terhadap UUD. Hal ini mengacu pada perubahan kebutuhan sehingga memerlukan *resultante*

⁹¹ Negara-negara yang senatnya kuat meskipun tidak dipilih oleh rakyat, misalnya Kanada (anggota Senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul PM), Rusia (*Federation Council* memiliki 2 anggota dari setiap negara bagian: 1 anggota diangkat oleh pemerintahan negara bagian dan 1 anggota diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian), Malaysia (Dewan Negaranya sebagian diangkat oleh Parlemen Negara Bagian dan sebagian diangkat oleh Yang Dipertuan Agung atas usul PM), Jerman (Bundesrat, diangkat oleh pemerintah Negara bagian), *Ibid.*

⁹² Kesepakatan politik lembaga yang berhak menetapkannya sesuai dengan situasi poleksosbud ketika dibuat, *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Pendapat ini disampaikan oleh H.M. Ali Taher Parasong Ketua Komisi VIII DPR RI dalam Seminar Nasional dengan topik Revitalisasi Kewenangan Konstitusional DPD RI, kerjasama Kelompok DPD di MPR RI dengan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia, pada Selasa, 15 Agustus 2017 di Hotel Puri Denpasar, Jakarta Selatan.

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum*, *Op.Cit*, hlm. 192.

baru.⁹⁶ Barangkali pembuatannya waktu itu melewatkan hal-hal penting, sehingga dikemudian hari menuntut perubahan. Patut diingat, bahwa aspirasi masyarakat itu tak bisa dibendung tanpa agregasi yang *fair*, karena apabila aspirasi yang demokratis itu dihalang-halangi secara tidak *fair*, maka aspirasi itu akan membuat jalannya sendiri.⁹⁷

Sebagai pilihan politik yang disepakati oleh lembaga yang berwenang membuatnya, maka perubahan konstitusi itu bukan karena mengikuti teori tertentu, melainkan mengacu pada kebutuhan negara tersebut yang disertai logika-logikanya sendiri. Meskipun begitu, perubahan konstitusi juga boleh mengikuti suatu teori tertentu dari negara lain, tetapi harus ada penegasan bahwa perubahan yang dilakukan itu disesuaikan dengan kebutuhan negara yang hendak melakukan perubahan konstitusi tersebut.⁹⁸

Hasil amandemen UUD 1945 sebanyak empat tahap dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, sebenarnya sudah banyak membawa kemajuan dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia. Tetapi di sisi lain, harus diakui juga bahwa masih terdapat sejumlah masalah sehingga memunculkan gagasan agar UUD 1945 hasil amandemen tersebut perlu disempurnakan. UUD sebagai kesepakatan politik (*resultante*) pastilah bisa diubah, tetapi dalam konteks sekarang cukup sulit untuk dipenuhi sesuai dengan persyaratan perubahan konstitusi. Kesulitan ini terkait juga dengan beragam dinamika politik yang terjadi di negeri ini, sehingga memerlukan suatu kontemplasi sambil menunggu momentum perubahan konfigurasi politik.⁹⁹

Desakan untuk mengubah kembali UUD 1945 melalui amandemen lanjutan, bukanlah satu-satunya arus politik yang mengemuka di masyarakat, sebab masih ada arus lain, yaitu arus politik yang menghendaki mempertahankan hasil amandemen UUD 1945 yang ada sekarang

⁹⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 189.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 195.

karena dipandang sebagai produk kompromi politik yang sudah maksimal. Selain itu, ada juga arus politik yang berkeinginan kembali ke naskah awal UUD 1945. Kelompok ini beranggapan bahwa hasil perubahan UUD 1945 sebanyak empat tahap tersebut tidak mampu menyelesaikan masalah di negeri ini.¹⁰⁰

Penguatan kewenangan konstiusional DPD harus disertai perubahan terhadap Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22D UUD 1945, meskipun upaya ini tidak mudah juga. Hal ini disebabkan, karena perubahan UUD 1945 memerlukan dukungan sekurang-kurangnya 1/3 dari seluruh anggota MPR dengan menyebut pasal yang akan diubah, alasan-alasannya, serta materi usul perubahannya. Jika jumlah pengusul sudah memenuhi syarat, maka Sidang MPR yang membahas harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR dan putusan untuk mengubah harus disetujui oleh sekurang-kurangnya 1/2 ditambah seorang dari seluruh anggota MPR.¹⁰¹ Dengan persyaratan seperti itu, tentu sangat sulit melakukan perubahan untuk satu paket (keseluruhan isi) UUD 1945. Alasannya, karena arahnya mendorong perubahan pasal per pasal, sehingga agak sulit untuk melakukan perubahan secara komprehensif dengan konstruksi yang baru.¹⁰²

Ketentuan tersebut merupakan konsekuensi logis dari kesepakatan dasar pada saat dilakukan perubahan tahun 1999, bahwa perubahan hanya dilakukan dengan addendum.¹⁰³ Perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan oleh MPR, yang dalam praktiknya oleh sebagian anggota MPR sering ditafsirkan secara konservatif bahwa perubahan harus dilakukan langsung oleh MPR. Padahal, rancangan perubahan UUD 1945 dapat disiapkan oleh sebuah tim yang terdiri dari para ahli yang kemudian ditetapkan oleh MPR sesuai mekanisme yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.¹⁰⁴ Apabila keinginan merubah kembali UUD 1945 memenuhi ketentuan Pasal

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 196.

¹⁰⁴ *Ibid.*

37 UUD 1945, maka langkah yang harus ditempuh adalah terlebih dahulu mengubah Pasal 37 UUD 1945 tersebut. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 dapat dilakukan oleh sebuah komisi negara dan melalui referendum atas sebuah rancangan UUD baru yang ditetapkan oleh MPR, atau dengan cara lain yang dianggap lebih baik.¹⁰⁵

Mengacu pada kerangka pemikiran di atas, maka penguatan kewenangan konstitusional DPD harus disertai perubahan terhadap Pasal 22D UUD 1945 dengan menerapkan prinsip *checks and balances* antara DPR dan DPD secara transparan. DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sederajat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu kedua lembaga negara ini harus saling mengawasi dan mengendalikan sehingga dapat mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan.

D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari tiga pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian yang akan dicapai sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui, mendata dan menganalisa mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak sungguh-sungguh menghendaki kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai upaya penguatan lembaga perwakilan rakyat.
- b. Untuk mengetahui, mendata dan menganalisa mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945 harus membatasi kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam mengajukan rancangan

¹⁰⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, *Ibid*, hlm. 197.

undang-undang (RUU) hanya di bidang-bidang tertentu dan pengawasan pelaksanaan undang-undang juga hanya di bidang-bidang tertentu.

- c. Untuk mencari dan menemukan format ideal untuk merekonstruksi kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya serta mengikutsertakan DPD dalam pengambilan keputusan kenegaraan yang bersifat strategis.

2. Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoretis dan praktis sebagai berikut:

a. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas ilmu hukum, khususnya di bidang hukum tata negara, yang berkaitan dengan penguatan kewenangan konstitusional DPD. Selain itu, dapat juga digunakan sebagai pengembangan konsep, teori atau asas hukum dalam mereformasi struktur lembaga perwakilan Indonesia sehingga menjadi perwakilan dua kamar (bikameral) yang setara. Dengan adanya perwakilan dua kamar, maka ke depan akan terbangun sebuah mekanisme *checks and balances* yang transparan serta untuk pembahasan setiap produk legislasi melalui sistem *double-check*.

Dengan kewenangan yang setara, diharapkan DPD mampu menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak tertampung dan tidak terwakili oleh DPR. Karena itu, ide pembentukan DPD tidak hanya didasarkan pada kepentingan praktis, melainkan dilatarbelakangi oleh fakta empirik bahwa pluralitas bangsa ini merupakan suatu kenyataan sosiologis yang sangat mempengaruhi pengambilan keputusan politik kenegaraan secara nasional.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis guna menambah informasi dan masukan bagi:

1. Para anggota DPR dan DPD dalam menyusun rancangan undang-undang sekaligus pengawasan terhadap eksekutif, sehingga kedua lembaga ini dapat menjalankan fungsinya secara berimbang dan saling mengontrol. Selain itu, harus ada perubahan sikap dari DPR, bahwa meskipun lembaga ini memiliki kewenangan legislasi yang kuat, tetapi dalam kenyataannya DPR juga tidak dapat memenuhi target legisasinya. Oleh sebab itu, sudah menjadi suatu keniscayaan bahwa DPD juga harus diperkuat kewenangan konstitusionalnya, baik dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.
2. Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan, agar dalam menjalankan tugasnya harus memperhatikan juga pendapat atau pertimbangan dari DPD, karena lembaga ini merupakan representasi dari seluruh daerah di Indonesia yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Itu berarti, Presiden dalam mengangkat pejabat negara tidak hanya meminta persetujuan dari DPR, melainkan dari DPD juga. Melalui mekanisme seperti ini, maka fungsi pengawasan dari legislatif terhadap eksekutif dapat berjalan secara efektif.
3. Para pegiat hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi, bahwa dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat sipil (*civil society*), mereka juga membutuhkan dukungan dari DPD yang merupakan representasi masyarakat di daerah. Selama ini, pemerintah cenderung mengabaikan eksistensi masyarakat sipil. Bahkan, kehadiran masyarakat sipil yang kuat dianggap kontradiktif. Namun dengan dukungan dari DPD, diharapkan para pegiat HAM dan demokrasi dapat mengembangkan kreativitasnya, khususnya dalam upaya penguatan hak-hak masyarakat sipil.
4. Para akademisi, bahwa dalam pembaruan sistem hukum nasional dibutuhkan juga kontribusi dari para akademisi. Terkait dengan ini, para akademisi juga diharapkan

melakukan komunikasi yang intensif dengan DPD agar mendapat masukan yang signifikan, sehingga sistem hukum yang hendak dibangun itu mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat secara keseluruhan. Pengembangan hukum di Indonesia lebih banyak pada tataran paradigma positivisme, yang terus bertahan sebagai “*normal science*” dari generasi ke generasi ahli hukum di negeri ini. Seharusnya muncul aliran baru yang memberi paradigma yang lain, sehingga tidak terjadi stagnasi.

E. Proses Penelitian

1. Titik Pandang (*Stand Point*)

Rasionalitas penguatan kewenangan konstitusional DPD didasarkan pada suatu pemikiran, bahwa revitalisasi kewenangan konstitusional lembaga perwakilan yang berkaitan dengan kepentingan daerah diharapkan membawa perubahan yang signifikan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.¹⁰⁶ Oleh sebab itu, kekuasaan legislatif dalam negara hukum yang demokratis terletak di tangan lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menganut sistem bikmeral kuat (*strong bicameralism*) sebagai hasil pilihan rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis.¹⁰⁷

Penguatan kewenangan konstitusional DPD, setidaknya dapat memperkokoh tiga aspek kepentingan nasional. *Pertama*, semakin memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa agar kepentingan seluruh komponen bangsa di negeri ini terwakili. *Kedua*, semakin memperkuat keutuhan negara bangsa (*nation state*), karena adanya kesetaraan DPR dan DPD sehingga fungsi-fungsi pemerintahan dalam berbagai level dapat berjalan secara efektif. *Ketiga*, menjamin karakter kemajemukan (*pluralisme*) bangsa Indonesia, karena adanya keterwakilan

¹⁰⁶ Marzuki Darusman, *Demokrasi dan Sistem Perwakilan Ideal di Indonesia*, (makalah), yang disampaikan dalam seminar Reformasi Sistem Perwakilan, yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Konstitusi, 26 Juli 2007, di Hotel Sahid Jaya, Jakarta.

¹⁰⁷ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, *Op.Cit*, hlm. 11.

daerah secara langsung pada lembaga perwakilan melalui anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis.

Prinsip permusyawaratan perwakilan sebagaimana dimaksudkan sila keempat dari Pancasila, tidak hanya dimaknai dalam sistem multi partai, sebab tidak semua partai politik memiliki perwakilan di DPR. Partai politik juga tidak sepenuhnya dapat menjalankan perannya dalam pemerintahan yang sedang berjalan. Identitas kemajemukan kebangsaan cenderung terpolarisasi oleh kebijakan partai politik.¹⁰⁸ Oleh karena itu, kehadiran DPD yang setara dengan DPR dalam struktur lembaga perwakilan rakyat merupakan sebuah keniscayaan yang harus diterima oleh seluruh elemen bangsa di negeri ini. Meskipun secara konstitusional kewenangan DPD sangat terbatas, tetapi upaya untuk melakukan rekonstruksi kewenangan konstitusional DPD terus dilakukan.¹⁰⁹

Penguatan kewenangan konstitusional DPD tidak sebatas menyempurnakan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD maupun susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tetapi harus dilakukan dengan cara merubah Pasal 22D UUD 1945. Selayaknya DPD diposisikan sebagai lembaga Senat yang sejajar dengan DPR, agar terdapat kamar-kamar perwakilan dalam sistem bikameral yang setara.¹¹⁰ Rekonstruksi kewenangan konstitusional DPD harus diarahkan pada upaya memprakarsai, membentuk, dan mengesahkan undang-undang yang berkaitan dengan urusan-urusan kepentingan daerah dalam pengertian yang luas.¹¹¹

DPD juga harus memiliki akuntabilitas politik yang melembaga, tidak hanya sebatas akuntabilitas perorangan. Sebagai lembaga perwakilan baru, DPD harus lebih kreatif dalam memaksimalkan peran dan kinerjanya. Penguatan kewenangan konstitusional DPD harus

¹⁰⁸ C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, *Ibid.*

¹⁰⁹ John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah RI*, *Op.Cit*, hlm. 134.

¹¹⁰ Syamsuddin Haris, *Demokrasi, Presidensialisme, dan Penguatan Lembaga Perwakilan di Indonesia* (makalah), yang disampaikan pada seminar Reformasi Sistem Perwakilan yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Konstitusi (*Institute for Constitutional Studies*) di Jakarta, 26 Juli 2007, hlm. 7.

¹¹¹ *Ibid.*

dilihat juga sebagai agenda yang tak terpisahkan dari penyempurnaan sistem presidensial.¹¹² Dalam kaitannya dengan penguatan mekanisme *checks and balances* antara DPD dan DPR untuk penggunaan fungsi legislatif, maka keinginan untuk menguatkan dan meningkatkan kewenangan konstitusional DPD merupakan solusi yang realistis dan menjadi sebuah keharusan untuk dilaksanakan.¹¹³

2. Paradigma

Paradigma merupakan kerangka berpikir (*framework*) dan di dalam lingkup hukum tentunya termasuk pula ‘hakikat’, ‘asas’, ‘nilai’, dan ‘norma’ hukum yang dianut atau dibentuk dan dibangun”.¹¹⁴ Paradigma sebagai sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masing terdiri dari serangkaian ‘*belief* dasar’ atau *worldview* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan dengan ‘*belief* dasar’ atau *worldview* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya. Paradigma mencakup berbagai komponen praktik ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi, diantaranya mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi penelitian mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasikan dalam suatu naskah atau karya akademik untuk memperkuat suatu institusi negara atau institusi sosial.¹¹⁵

Paradigma juga meliputi keseluruhan koleksi, kombinasi, gabungan atau campuran dari komitmen yang dianut dan diterapkan oleh anggota-anggota suatu komunitas ilmu pengetahuan secara bersama-sama, yang menawarkan model permasalahan disertai pemecahannya kepada

¹¹² Syamsuddin Haris, *Demokrasi, Presidensialisme, dan Penguatan Lembaga Perwakilan*, *Ibid*.

¹¹³ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 319.

¹¹⁴ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma*, *Ibid*, hlm. 17.

¹¹⁵ N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln, *Introduction Entering the Field of Qualitative Research* dalam Erlyn Indarti, 2010, *Diskresi dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Filsafat Hukum Universitas Diponegoro), Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 6.

komunitas dimaksud. Menurut Egon G. Guba dalam tulisannya “*The Paradigm Dialog*”, menyatakan bahwa paradigma berkaitan erat dengan karakteristik pertanyaan dasar tentang *ontological*, *epistemological*, dan *methodological*, sehingga ia mengemukakan 3 (tiga) pertanyaan sebagai berikut:¹¹⁶

- 1) *Ontological: What is the nature of the “knowable?” Or what is the nature of reality?*
- 2) *Epistemological: What is the nature of the relationship between the knower (the inquirer) and the known (or knowable)?*
- 3) *Methodological: How should the inquirer go about finding out knowledge?*

Pertanyaan pertama mengenai “*Ontologi*”, berkaitan dengan apakah hakikat dari sesuatu yang dapat diketahui? Atau apakah hakikat dari realitas? Di sini, yang hendak diketahui adalah sejauh mana penguatan kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga legislatif yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Pertanyaan kedua mengenai “*Epistemologi*”: berkaitan dengan apakah hakikat hubungan antara yang ingin diketahui peneliti dengan apa yang dapat diketahui? Dalam konteks ini, peneliti hendak mengetahui bahwa ternyata kewenangan konstitusional DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 sangat terbatas, sehingga struktur lembaga perwakilan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem bikameral yang setara.

Mengenai “*Metodologi*”: berkaitan dengan bagaimana cara peneliti menemukan pengetahuan untuk menjawab permasalahan tersebut? Berkaitan dengan ini, maka solusi untuk penguatan kewenangan konstitusional DPD adalah melakukan perubahan terhadap Pasal 22D UUD 1945 dan rekonstruksi kewenangan konstitusional DPD. Selain itu, diperlukan juga terobosan baru untuk merubah Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 sehingga jumlah anggota DPD dari setiap provinsi menjadi 5 (lima) orang. Dengan penambahan jumlah anggota DPD, diharapkan DPD dapat mengembangkan kapasitas dirinya, seperti kemampuan merespon

¹¹⁶ Egon G. Guba, 1990, *The Paradigm Dialog*, SAGE Publication, Newbury park, London, New Delhi, hlm. 18

permasalahan aktual di daerahnya masing-masing serta kemampuan mengembangkan kreativitas politiknya agar mampu mengimbangi peran DPR.

Denzin dan Lincoln menguraikan ontologi, epistemologi, dan metodologi melalui 3 (tiga) pendekatan pertanyaan.¹¹⁷ *Pertama*, pertanyaan ontologi: apakah bentuk dan sifat realitas, dan apakah yang ada di sana yang dapat diketahui tentang hal tersebut? *Kedua*, pertanyaan epistemologi: apakah sifat hubungan yang terjalin antara yang mengetahui atau calon yang mengetahui dengan sesuatu dapat diketahui? *Ketiga*, pertanyaan metodologi: apa saja yang harus ditempuh peneliti (calon yang akan mengetahui), sehingga ia dapat menemukan apa pun yang ia percaya dan dapat mengetahuinya dalam mengkaji topik yang ia teliti dalam penulisan disertasi ini?

Mengacu pada pemikiran Denzin dan Lincoln tersebut, dapat diketahui bahwa keberadaan DPD tidak memiliki kewenangan konstitusional yang sesungguhnya. Kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh DPR. Hal ini terjadi, karena rumusan Pasal 22D UUD 1945 merupakan hasil kompromi yang dianggap telah mengakomodasi berbagai gagasan dan kepentingan selama berlangsungnya proses amandemen. Oleh sebab itu, rumusan Pasal 22D UUD 1945 patut dikritisi, bahwa hasil kompromi tersebut belum memberi rasa keadilan terhadap daerah-daerah. Padahal, kehadiran DPD yang setara dengan DPR merupakan suatu keniscayaan yang harus diterima guna mewujudkan sistem *double-check* dalam proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan rakyat.

Dalam hubungannya dengan ilmu hukum, perdebatan yang paling mengemuka dan terus berlangsung adalah bagaimana hukum itu semestinya dibaca kemudian diterapkan atau ditegakkan dalam kehidupan masyarakat.¹¹⁸ Perdebatan tentang penafsiran dimaksud

¹¹⁷ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Pradigma*, *Op.Cit*, hlm. 67.

¹¹⁸ Sebagian pakar, praktisi, pengamat hukum berpendapat hukum seharusnya dibaca dan diterapkan atau ditegakkan ada adanya, tanpa penafsiran yang menurut mereka cenderung melibatkan penilaian yang

sebenarnya lebih komprehensif, apabila dipahami sebagai persoalan yang berkisar mengenai sejauh manakah ‘diskresi’ dapat digunakan.¹¹⁹

Berdasarkan terminologi paradigma tersebut, maka kerangka berpikir paradigmatik dalam penulisan disertasi ini adalah paradigma *critical theory*, dengan premis sebagai berikut:¹²⁰

- 1) Ontologi, melihat hukum dalam konteks realisme historis. Dalam perjalanannya, hukum itu dibentuk atau dipengaruhi oleh serangkaian faktor sosial, politik, budaya, ekonomi, etnik, dan gender. Sejumlah faktor ini kemudian mengkristal ke dalam serangkaian struktur yang saat ini dipandang sebagai yang ‘nyata’, yakni alamiah dan abadi.
- 2) Epistemologi, melihat hukum sebagai sesuatu yang transaksional dan subyektif. Di sini, peneliti dan obyek yang diteliti saling berhubungan secara interaktif, dengan nilai-nilai peneliti yang mempengaruhi penelitian. Oleh karena itu, temuan-temuan penelitian diperantarai oleh nilai.
- 3) Metodologi, menelaah hukum secara dialogis dan dialektis. Sifat transaksional penelitian membutuhkan dialog antara peneliti dengan subjek-subjek penelitian. Dialog tersebut harus berciri dialektis agar dapat mengubah ketidaktahuan dan kesalahpahaman menjadi kesadaran yang lebih mendalam dan matang tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Penelitian yang menggunakan paradigma *critical theory* ini adalah untuk mengkritisi ketidakadilan sosial, memberdayakan, mengemansipasi dan membangkitkan kesadaran masyarakat, karena itu peran peneliti selain *observer*, juga harus berperan sebagai *intellectual transformer* dan motivator.¹²¹ Pada akhirnya, yang diharapkan dari paradigma *critical*

mengaburkan pesan awalnya. Tetapi, tidak sedikit pula yang berkeyakinan sebaliknya, yakni selalu ada ruang untuk menimbang-nimbang dan menafsir hukum, daripada sekadar apa yang terbaca di permukaan, *Ibid*, hlm. 5.

¹¹⁹ Diskresi dikatakan lebih mencakup di sini karena tidak hanya berkenaan dengan pembacaan atau penafsiran, melainkan juga pada penerapan dan penegakan hukum pada umumnya, Erlyn Indarti, *Ibid*.

¹²⁰ *Ibid*.

¹²¹ Guba dan Lincoln dalam F.X. Adji Samekto, *Kajian Sosio Legal dan Paradigma Dalam Penelitian Hukum* (makalah) yang disampaikan dalam pembekalan penulisan disertasi pada Agustus 2015 di Jakarta, hlm. 6.

theory ini adalah terjadinya transformasi hukum, yakni bertumbuhnya pengetahuan hukum melalui proses dialektika yang berlangsung seiring dengan revisi kesalahpahaman serta memperkaya wawasan hukum masyarakat dengan informasi yang valid.¹²²

Dengan menggunakan paradigma *critical theory* dalam penulisan disertasi ini, penulis hendak melihat proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999, khususnya yang terkait dengan eksistensi DPD dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Ternyata, hasil perumusan Pasal 22D UUD 1945 tidak memberi kewenangan yang setara antara DPD dan DPR. Sebagai lembaga legislatif, DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Sepertinya, perumus Pasal 22D UUD 1945 dan partai politik tidak menghendaki penguatan kewenangan konstitusional DPD yang setara dengan DPR.

Padahal, salah satu hakikat dari perubahan UUD 1945 adalah memperkuat kewenangan legislatif. Tetapi, ketika ada gagasan yang progresif untuk menghadirkan DPD yang kewenangan konstitusionalnya setara atau berimbang dengan DPR untuk memperkuat struktur lembaga perwakilan rakyat, ternyata ditolak oleh kelompok konservatif di MPR. Oleh sebab itu, terlihat jelas di dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 jumlah anggota DPD dibatasi dan tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Demikian juga Pasal 22D UUD 1945, ternyata kewenangan konstitusional DPD sengaja dirumuskan secara terbatas. Sebaliknya, perumus perubahan UUD 1945 justru lebih memperkuat kewenangan konstitusional DPR. Seharusnya perumus Pasal 22D UUD 1945 juga memberi kewenangan konstitusional yang setara atau berimbang antara DPR dan DPD.¹²³ Di dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan, ternyata DPD tidak diikutsertakan dalam tahapan-tahapan tersebut, khususnya dalam pembentukan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2014

¹²² Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma*, *Op.Cit*, hlm. 29.

¹²³ *Ibid.*

tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3),¹²⁴ ternyata DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam pembentukannya.

Di dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 menegaskan, bahwa DPR dalam pembuatan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD wajib mengikutsertakan DPD. Ternyata, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam pembuatan undang-undang MD3 tersebut. Di sini, ada suatu politisasi kekuasaan yang dilakukan DPR untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam pembentukan undang-undang MD3. Padahal hukum itu diperuntukkan bagi manusia, bukan untuk kekuasaan. Terlihat jelas, bahwa sinergi antara hukum dan kekuasaan telah meremukan keadilan.¹²⁵

Dalam perspektif itu, maka hukum progresif melakukan pembebasan terhadap pikiran-pikiran tradisional-konvensional, ketika konstitusi dan/atau produk hukum itu menghambat arus pemikiran yang lebih benar. Hukum progresif berupaya membuat hukum lebih terbuka, dinamis dan mengalir.¹²⁶ Oleh sebab itu, disertasi ini difokuskan pada penguatan kewenangan konstitusional DPD yang disertai perubahan terhadap Pasal 22D UUD 1945 dan diarahkan pada tegaknya *checks and balances* dalam upaya untuk pengelolaan kekuasaan negara.

3. Jenis/Tipe Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif¹²⁷ dengan pendekatan *Socio Legal Research* yang digunakan untuk mengkaji 3 (tiga) permasalahan dengan topik “Penguatan Kewenangan

¹²⁴ Yahya Ahmad Zein, dkk, 2016, *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 41.

¹²⁵ Suteki dan Awaludi Marwan dalam Moh. Mahfud MD, dkk, 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta bekerja sama dengan Konsorsium Hukum Progresif, UNDIP, Semarang, hlm. vii.

¹²⁶ Satjipto Rahardjo dalam *Ibid*, hlm. ix.

¹²⁷ Penelitian kualitatif adalah penelitian dimana sasaran kajian penelitiannya adalah gejala-gejala sebagai saling terkait satu sama lainnya dalam hubungan fungsional dan yang keseluruhannya merupakan sebuah satuan yang bulat dan menyeluruh secara holistik atau sistemik, pentingnya konteks dari gejala-gejala yang diamati. Selain itu

Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Perumusan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Di sini, penulis mengemukakan dan menguraikan dinamika perubahan UUD 1945 sejak tahap pertama tahun 1999 sampai dengan tahap keempat tahun 2002 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilihan Umum 1999, khususnya yang berkaitan dengan penguatan kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah.

Penelitian sosio-legal juga menghendaki peneliti menguasai hukum dari perspektif filsafat hukum dan teori hukum, yang dihubungkan juga dengan pengaruh subsistem politik maupun subsistem budaya terhadap keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena itu, melalui *Socio Legal Research* akan dikemukakan kendala dan permasalahan yang terkait dengan penerapan undang-undang tentang MD3, khususnya yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPD sebagai lembaga perwakilan di MPR.¹²⁸

Kajian sosio legal memerlukan penelitian di ranah empirik untuk meneliti secara langsung fakta atau gejala (fenomena) yang ada sebagai refleksi dari keberlakuan hukum.¹²⁹ Dalam kaitannya dengan perumusan Pasal 22D UUD 1945 akan digali melalui narasumber dan informan yang dipilih karena dianggap tepat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Berbagai temuan dari nara sumber atau informan di lapangan dikaji dan dianalisa untuk merekonstruksi posisi DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.¹³⁰

satuan-satuan individual tidak dipilah-pilah atau pun diklasifikasi dalam variable-variabel. Satuan individual dari gejala dieprlakukan sebagai bagian fungsional dari sistemnya, bertingkat dan berada dalam hubungan horisontal maupun vertikal. Tidak ada suatu gejala apapun yang dapat menjelaskan dirinya sendiri, Hamid Patilima dalam bukunya "Metode Penelitian Kualitatif" sebagaimana dikutip oleh Ani Purwanti dalam disertasinya yang berjudul "Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan Di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998-2014 (Studi Partisipasi Politik Perempuan dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD)", Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 85.

¹²⁸ Pemahaman terhadap sub-sub sistem yang lain diharuskan juga menguasai sejarah, ideology, prinsip ekonomi pasar, prinsip keadilan, prinsip teori sosial, demokrasi dan HAM, FX Adi Samekto, *Op.Cit*, hlm. 7.

¹²⁹*Ibid*, hlm. 2.

¹³⁰ Ani Purwanti, *Perkembangan Politik Hukum (Disertasi)*, *Op.Cit*, hlm. 86.

Karakteristik penelitian sosio legal harus dilakukan melalui studi tekstual dan kontekstual.¹³¹ Studi tekstual merupakan analisa secara kritikal pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan sejumlah kebijakan serta dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subyek hukum, yaitu DPD.¹³² Dalam hal ini dapat dijelaskan pula, bagaimana makna yang terkandung dalam undang-undang yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan DPD, apakah melemahkan atau menguatkan DPD. Studi sosio-legal juga berhubungan dengan jantung persoalan dalam studi hukum, yaitu membahas konstitusi (UUD 1945) secara kontekstual dalam kaitannya dengan penguatan kewenangan konstitusional DPD.

Studi sosio-legal juga mengembangkan berbagai metode baru, hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial. Dalam konteks ini, peneliti juga mempelajari pluralisme hukum, sehingga semakin tajam memandang fenomena keberagaman hukum.¹³³ Dalam penelitian sosio-legal, hukum dikonsepsikan sebagai norma aturan yang berlaku dan sekaligus sebagai fakta sosial. Studi sosio legal merupakan suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum, yang merepresentasikan antar konteks di mana hukum berada.¹³⁴

Hukum dilihat sebagai faktor penentu dalam sistem sosial yang dapat menentukan dan ditentukan. Kajian sosio-legal juga merupakan hasil dialektika keilmuan, yang berupaya mendekati dari sisi empirik baik keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Kajian sosio-legal melampaui perspektif yang sempit, karena studi ini selalu memunculkan gugatan baru, apakah benar, suatu aturan hukum mampu menciptakan keadilan di masyarakat.¹³⁵

¹³¹ Sulistyowati Irianto, dkk, 2012, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, Denpasar bekerja sama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden, dan Universitas Groningen, hlm. 6.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Sulistyowati Irianto, dkk, 2012, *Kajian Sosio Legal*, Pustaka Larasan, Denpasar, hlm. 7.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

Kajian *socio-legal* melihat hukum tidak hanya dalam ranah legalistik-positivistik, tetapi hukum juga dilihat sebagai fakta sosial. Dalam kajian *socio-legal* harus dibantu dengan ilmu-ilmu sosial. Hal ini menjadi penting, karena masih banyak ahli hukum yang mencari-cari metode penelitian ilmu hukum ‘murni’ monodisiplin, yang tidak tercemar oleh ilmu sosial. Dalam hal ini, masih sering terjadi kesalahpahaman di kalangan ahli hukum pada umumnya, bahwa metode ilmu sosial seringkali diidentikkan dengan metode kuantitatif yang berbicara tentang variable dengan hitungan statistik.¹³⁶

4. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Socio-Legal Research*,¹³⁷ karena peneliti hendak melihat hukum tidak hanya pada tataran tekstual, tetapi juga dari sisi yang lain yaitu kontekstual atau bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹³⁸ Dalam hal ini, berkaitan dengan hasil perumusan Pasal 22D UUD 1945 yang mengatur kewenangan konstitusional DPD. Upaya yang dilakukan adalah mencari dan menemukan pengetahuan yang benar untuk menjawab atau memecahkan masalah yang telah dirumuskan dalam tiga pertanyaan penelitian tersebut, karena itu strategi penelitiannya adalah doktrinal dan non doktrinal.¹³⁹ Penelitian doktrinal merupakan kajian hukum yang obsesinya adalah untuk membuktikan keabsahan atau kebenaran. Sedangkan penelitian non doktrinal merupakan pemaparan hasil pengamatan atas realitas sosial yang ditempatkan sebagai proposisi umum (premis mayor).¹⁴⁰

¹³⁶ Susilowaty Irianto dkk, Kajian Sosio Legal, *Ibid*.

¹³⁷ Ada dua aspek dalam pendekatan *Socio Legal Research*. Pertama aspek *Legal Research* yaitu obyek penelitian berupa hukum dalam arti “norm” peraturan perundang-undangan, dan kedua *Socio Research* yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial terkait dengan hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis, Ani Purwanti, Perkembangan Politik Hukum (Disertasi), *Op. Cit*, hlm. 87.

¹³⁸ Soerjono Soekanto dalam Ani Purwanti, *Ibid*.

¹³⁹ Soetandyo Wignjosobroto, 2013, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, hlm. 5.

¹⁴⁰ *Ibid*.

Dalam konteks itu, maka yang dicari melalui proses *searching and researching* bukanlah dasar-dasar pembenaran berlakunya suatu norma abstrak, melainkan pola hubungan entah yang berkorelasi, entah yang kausal antara berbagai gejala yang memanifestasikan hadirnya hukum di dalam kenyataan sebagaimana yang bisa disimak oleh indra pengamatan.¹⁴¹ Dalam penelitian ini, penulis juga mengkaji pasal-pasal dalam UUD 1945, pasal-pasal dalam undang-undang MD3 maupun aspek sejarah dan filsafat juga tetap digunakan secara terus-menerus dan saling terkait agar dapat diperoleh informasi valid yang selanjutnya dapat dikaji, dianalisa dan diinterpretasikan.¹⁴²

Adapun permasalahan dalam penelitian ini, bahwa perumus Pasal 22D UUD 1945 tidak sungguh-sungguh menghendaki kehadiran DPD dalam struktur lembaga perwakilan Indonesia. DPD hanya diberi kewenangan mengajukan rancangan undang-undang (RUU) di bidang-bidang tertentu kepada DPR dan pengawasan terhadap undang-undang di bidang-bidang tertentu, serta bagaimana merekonstruksi kewenangan konstitusional DPD dalam menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya.¹⁴³ Demikian juga jumlah anggota DPD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 seharusnya tidak hanya 4 (orang) setiap provinsi, melainkan harus ditambah menjadi 5 (lima) orang setiap provinsi agar distribusi anggota DPD ke alat-alat kelengkapan tidak terlalu memberatkan beban kerja dan tugas para anggotanya.

Soedarto menyatakan bahwa "*Socio Legal Studies*" adalah metode pendekatan yuridis dalam arti luas. Metode yuridis dalam arti sempit adalah penggunaan metode yang hanya melihat hubungan yang logis ataupun dengan cara lain yang sistematis dalam keseluruhan perangkat norma, sehingga hukum tidak hanya dilihat dalam hubungannya dengan perangkat

¹⁴¹ Dalam kajian ilmu hukum positivistik, premis mayor ini harus dicari pada sumber-sumber yang formal, yaitu hukum perundang-undangan dan/atau doktrin-doktrinnya, *Ibid*, hlm. 120.

¹⁴² Ani Purwanti, *Perkembangan Politik Hukum (Disertasi)*, *Op.Cit*, hlm. 89.

¹⁴³ Soetandyo Wignjosobroto, *Hukum dan Konsep*, *Op.Cit*.

norma belaka dan bahkan terutama dilihat dari pentingnya latar belakang kemasyarakatannya, hal ini diistilahkan sebagai metode yuridis dalam arti luas.¹⁴⁴

Metode tersebut menerapkan analisis kritis terhadap dokumen hukum, sambil menunjukkan pengalaman bekerjanya hukum yang terkait dengan relasi kekuasaan dan masyarakat, mereka melakukan studi doktrinal dan sekaligus studi empirik. Pada saat melakukan studi empirik, maka peneliti bebas memilih, meminjam dan menentukan metode sosial yang akan diperlukan untuk membantu menemukan jawaban penelitian. Kedekatan studi *socio-legal* dengan ilmu sosial hanya dalam ranah metodologinya, tetapi substansi bertumpu pada ranah empirik.¹⁴⁵

Soetandyo Wignjosoebroto juga menyatakan, bahwa penelitian non doktrinal yang sosial dan empiris atas hukum akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat, disertai perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses perubahan sosial. Teori-teori ini dikembangkan dari hasil-hasil penelitian dalam ruang lingkup yang luas, makro, dan umumnya sangat kuantitatif untuk mengelola data yang amat masal, terorganisasi dalam suatu gugus yang disebut *the theories of law*.¹⁴⁶

Seluruh hasil kajian disistematisasikan ke dalam suatu cabang kajian ilmu-ilmu sosial, namun tetap diupayakan agar mendapat pengakuan sebagai bagian dari kajian ilmu hukum atau kajian *Law in Society*. Penelitian-penelitian empiris ini lazimnya disebut *socio-legal research*.¹⁴⁷ Sejalan dengan ini, Flood juga menyatakan, bahwa pertentangan antara pendekatan kualitatif dan kuantitatif adalah bersifat ilusi. Sesungguhnya, keduanya tidak perlu dipertentangkan, walaupun keduanya hadir secara nyata dan keduanya memang berbeda.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Soedarto dalam Ani Purwanti, *Ibid*.

¹⁴⁵ *Ibid*.

¹⁴⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dan Konsep, Op.Cit*, hlm. 10

¹⁴⁷ *Ibid*

¹⁴⁸ Flood dalam Sulityowati Irianto dkk, *Kajian Sosio-Legal, Op.Cit*, hlm. 9.

Oleh karena itu, penelitian disertasi ini juga menggunakan studi tekstual dan kontekstual dengan menganalisa secara kritis hasil perubahan UUD 1945 secara komprehensif maupun yang terkait dengan penguatan kewenangan konstitusional DPD. Penulisannya tetap mengacu pada ilmu hukum dengan pendekatan sosio-legal, yang juga menguraikan konsep lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

5. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian disertasi ini data terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data utama dalam penelitian ini yang sumber-sumbernya sebagai berikut:

- Anggota DPD RI, khususnya Kelompok DPD di MPR RI yang merumuskan Rancangan Naskah Amandemen Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mantan anggota DPD RI.
- Anggota DPR, dalam hal ini mereka yang terkait dengan pembuatan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).
- Fungsionaris partai politik, dalam hal ini Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya, Dewan Pimpinan Pusat Partai Kebangkitan Bangsa, Dewan Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional, yang dianggap mengetahui tentang proses perubahan UUD 1945 dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, khususnya yang menyangkut kewenangan konstitusional DPD.
- Para ahli hukum tata negara, khususnya mereka yang berkontribusi dalam proses perubahan UUD 1945 dan yang mengetahui tentang alasan pentingnya kewenangan DPD harus diperkuat secara konstitusional.

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari:

- Bahan hukum primer, yaitu semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara atau badan-badan pemerintahan, yang meliputi UUD 1945 (sebelum perubahan maupun setelah perubahan), Konstitusi RIS, UUDS 1950, Ketetapan MPR, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga perwakilan, seluruh produk badan legislatif, keputusan-keputusan komisi negara atau komisi-komisi nasional, putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan kewenangan DPD maupun produk-produk hukum dari badan internasional, baik yang telah diratifikasi maupun belum diratifikasi.
- Bahan hukum sekunder, yaitu arsip yang berupa Risalah Sidang MPR yang membahas proses perubahan UUD 1945 dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, bahan-bahan yang didapat untuk melakukan perbandingan mengenai DPD dan Senat yang berasal dari Amerika Serikat, seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau pernah berlaku di suatu negara, yang meliputi buku-buku teks, laporan penelitian hukum (doktrinal maupun nondoktrinal), jurnal hukum, disertasi, kliping dari media cetak, artikel, dokumen hukum, pendapat para ahli hukum, notulen-notulen seminar hukum, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen maupun deklarasi-deklarasi, dan pencarian (*searching*) di internet yang berhubungan dengan materi penelitian.
- Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang termuat dalam kamus-kamus hukum dan berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, termasuk juga ensiklopedi. Cara pengumpulannya melalui pendekatan perpustakaan atau pencarian (*searching*) langsung dari internet.

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer yang didapatkan dari wawancara (*interview*) dengan informan, nara sumber, dan fokus group diskusi. Nara sumber dan informan

kunci adalah anggota MPR dan/atau mantan anggota MPR yang berproses langsung dalam pembahasan perubahan UUD 1945 sejak perubahan tahap pertama sampai dengan perubahan tahap keempat. Nara sumber lain adalah Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik, seperti DPP PDIP, DPP Partai Golkar, DPP PKB, dan DPP PAN yang mengetahui tentang polemik perdebatan perubahan UUD 1945, termasuk juga ide pembentukan DPD. Selanjutnya data primer juga didapat dari tokoh-tokoh masyarakat yang selama ini mengikuti perkembangan DPD.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dimaksudkan untuk mencari data sekunder berupa bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Naskah Amandemen Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Laporan Penelitian mengenai Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Kelembagaan DPD RI.

Selain itu, bahan yang berupa risalah sidang-sidang MPR pada saat membahas perubahan UUD 1945, khususnya yang terkait kewenangan konstitusional DPD. Berbagai literatur maupun jurnal yang peneliti dapatkan di beberapa perpustakaan, makalah (*paper*), hasil penelitian dan dokumen lain yang berkaitan dengan materi penelitian.

Kemudian bahan hukum sekunder juga dikaji, bahan ini berasal dari pendapat para pakar mengenai teori-teori yang mendukung obyek penelitian yang berasal dari buku-buku teks, pendapat para ahli, hasil-hasil penelitian, karya ilmiah, jurnal, artikel maupun pencarian di internet. Selanjutnya, bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan bermakna atau penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus, ensiklopedi dan bahan sejenisnya.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Sulistyowati Irianto dkk, *Kajian Sosio Legal*, *Ibid*, hlm. 92-94.

7. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penelitian ini diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, makalah atau jurnal yang ditulis oleh para ahli.¹⁵⁰ Termasuk juga dalam bahan hukum primer adalah Risalah Sidang MPR mengenai perubahan UUD 1945. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedi juga digunakan. Hal ini dimaksudkan untuk memetakan secara empiris ide-ide yang berkembang dalam proses perumusan Pasal 22D UUD 1945 melalui studi dokumen. Sejalan dengan ini, Adrian W. Bedner menyatakan, bahwa studi sosio legal menekankan pada makna hukum yang kontekstual dan dianalisis secara kualitatif.¹⁵¹ Oleh sebab itu, penulisan disertai dengan pendekatan sosio legal, penulis diharuskan melihat hukum tidak sebatas fakta yuridis, melainkan hukum sebagai realitas sosial.¹⁵²

Analisis datanya diawali pembentukan konsep yang akan diderivasi ke dalam topik yang tersedia sesuai data yang ada. Cara ini meliputi pengorganisasian data yang diselaraskan dengan konsep tematik.¹⁵³ Data yang telah diorganisir, dikategorisasi dan diinterpretasi sesuai teori yang digunakan. Analisis data dengan pendekatan socio-legal, menyediakan kemungkinan yang luas bagi peneliti hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum doktrinal dan hukum empirik. Dengan demikian membantu menjawab keraguan berbagai pihak, terutama para ahli hukum.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia di Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung, hlm. 134.

¹⁵¹ Penelitian hukum normatif tidak semata-mata didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk juga fakta empiris dan pandangan para ahli, karena norma tidak selalu terdapat dalam undang-undang, melainkan terdapat juga dalam masyarakat, *Ibid.*

¹⁵² Adrian W. Bedner dkk (ed) dalam Sulistyowati Irianto, *Kajian Sosio Legal*, *Op.Cit.*, hlm. 3.

¹⁵³ W. Lawrence Newman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Research*, Boston: Allyn and Bacon, 1997, hlm. 120 dalam Margarito Kamis, "Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002, (Disertasi), Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 57.

¹⁵⁴ Sulistyowati Irianto dkk (ed), *Kajian Sosio-Legal*, *Op.Cit.*, hlm. 15.

Proses analisis data pada dasarnya bertujuan untuk menampilkan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Untuk itu data primer yang diperoleh akan dianalisa secara kualitatif preskriptif yang terdiri dari 3 kegiatan yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Reduksi data adalah kegiatan proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi data kasar yang ditemukan dalam penelitian lapangan.

Reduksi data juga merupakan bentuk analisa untuk mempertajam, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sehingga bisa ditarik simpulan. Penyajian data adalah sebuah kegiatan pemaparan dari informasi atau uraian yang biasanya berupa teks naratif, grafik, bagan, gambar yang bisa ditarik menjadi beberapa simpulan. Penarikan simpulan adalah proses verifikasi terkait temuan-temuan yang didapatkan dari lapangan.¹⁵⁵ Data sekunder yang didapatkan dalam penelitian ini akan dianalisa secara deduktif, yakni proses mencari kebenaran umum dengan menggunakan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Analisis data dalam penelitian ini akan menggunakan cara interpretatif,¹⁵⁶ yaitu peneliti menggabungkan pengamatan peneliti dengan penjelasan yang diberikan oleh nara sumber atau informan melalui wawancara, pengalaman pribadi, studi kasus dan dokumen lain. Analisa data juga akan dilakukan secara kualitatif preskriptif, yaitu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya melalui penafsiran dengan cara memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan menghubungkan dimensi-dimensi uraian yang saling berkaitan satu dengan yang lain.¹⁵⁷

Analisis kualitatif preskriptif adalah usaha untuk mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran yang logis atas berbagai data yang diperlukan melalui kegiatan menggali, mengungkap, menguraikan, mengidentifikasi, merekonstruksi, menyusun dan mengolah serta

¹⁵⁵ Ani Purwanti, *Op.Cit*, hlm. 96.

¹⁵⁶ Norman K. Denzin & Egon Guba dalam Ani Purwanti, *Ibid*, hlm. 97.

¹⁵⁷ Lexy J. Moleong dalam Ani Purwanti, *Ibid*, hlm. 98.

menjabarkannya, menginterpretasikan dengan pemikiran sistematis, historis untuk selanjutnya menyusun secara logis dan sistematis, sehingga bisa digunakan untuk merancang atau merevisi sebuah kebijakan atau undang-undang, dalam hal ini kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah.

8. Teknik Validasi Data

Validasi merupakan tindakan yang membuktikan, bahwa suatu metode dapat memberikan hasil yang konsisten sesuai dengan spesifikasi yang telah ditetapkan dan terdokumentasi dengan baik.¹⁵⁸ Adapun data data yang penulis peroleh adalah dari Sekretariat Jenderal MPR RI mengenai risalah perubahan tahap pertama sampai dengan perubahan tahap keempat UUD 1945 yang dihubungkan dengan hasil penelitian tentang penguatan kewenangan konstitusional DPD. Penulis juga menghubungkannya dengan hasil wawancara dari sejumlah ahli hukum tata negara, dan mantan anggota MPR maupun tokoh masyarakat mengenai urgensi penguatan kewenangan konstitusional DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Guna memperkuat validasi data tersebut, penulis juga menelusurinya dari sejumlah jurnal, makalah, peraturan perundang-undangan maupun buku-buku teks yang berkaitan dengan topik disertasi ini. Tidak dapat dihindari, bahwa akan terjadi berbagai ragam interpretasi, karena muncul perbedaan konsep hukum sebagai norma dan hukum sebagai realitas sosial. Dalam validasi data ini dilakukan pemeriksaan untuk memastikan, bahwa data tersebut telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan untuk memastikan bahwa data yang diperoleh dalam penulisan disertasi ini memiliki kebenaran dan sumbernya yang jelas, sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

¹⁵⁸ <https://riskan.wordpress.com>

F. Sistematika Penulisan

Penyusunan sistematika penulisan disertasi ini disajikan dalam enam bab, sebagai berikut:

Pada Bab I menguraikan Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang, dilanjutkan dengan penjelasan mengenai Fokus Studi dan Permasalahan. Di sini dijelaskan juga mengenai terbentuknya DPD yang disertai dengan tiga pokok permasalahan. Setelah itu, diuraikan juga mengenai Kerangka Pemikiran serta Tujuan dan Kontribusi Penelitian, yang terbagi dalam Tujuan Penelitian dan Kontribusi Penelitian, yang diperinci lagi dalam Manfaat Teoretis dan Manfaat Praktis. Kemudian dalam Proses Penelitian diperinci lagi dalam beberapa poin seperti: Titik Pandang (*Stand Point*), Paradigma, Jenis/Tipe Penelitian, Pendekatan, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data yang diperinci dalam Penelitian Lapangan (*Field Research*) dan Penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Setelah itu diuraikan juga mengenai Teknik Pengelolaan dan Analisis Data, serta Teknik Validasi Data. Kemudian disajikan juga mengenai Sistematika Penulisan dan Orsinilitas Penelitian. Dalam orsinilitas penelitian ini, dijelaskan mengenai kemiripan beberapa disertasi, tetapi substansinya berbeda. Perbandingan kebaruannya ada pada disertasi ini.

Pada Bab II menguraikan Kerangka Teori, yakni beberapa teori hukum sebagai pijakan untuk menjawab tiga pertanyaan penelitian yang dikemukakan pada bagian pokok permasalahan. Teori-teori hukum tersebut, antara lain: Teori Pemisahan Kekuasaan, yang menegaskan, bahwa sistem parlemen yang ideal adalah sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Teori Hukum Responsif, menegaskan bahwa hukum itu melampaui peraturan atau teks-teks dokumen. Teori Hukum Progresif, pada dasarnya menegaskan bahwa revitalisasi hukum harus dilakukan setiap saat, karena proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, melainkan pada pelaku hukum progresif. Sedangkan Aliran *Sociological Jurisprudence*, menggarisbawahi bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan

hukum yang hidup di dalam masyarakat. Kemudian untuk menguatkan topik disertasi, maka penulis juga menguraikan tentang beberapa konsep yang relevan, yang terdiri dari Konsep Negara Hukum, Negara Konstitusional, Perubahan Konstitusi, Perubahan UUD 1945, Lembaga Perwakilan, dan Struktur Lembaga Perwakilan Indonesia.

Pada Bab III menguraikan Penguatan Konstitusional DPD Yang Setara Dengan DPR Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat. Bagian ini diperinci lagi dalam beberapa bagian, yaitu Sistem Perwakilan Dua Kamar di Beberapa Negara Kesatuan, yang intinya bahwa di negara-negara kesatuan terdapat juga sistem perwakilan dua kamar. Selanjutnya dijelaskan juga mengenai Kehadiran DPD dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, yang menegaskan bahwa kehadiran DPD tidak berpotensi mengubah susunan negara kesatuan menjadi negara federal, tetapi semakin memperkuat NKRI. Kemudian melakukan Analisis Kritis atas Perumusan Pasal 22D UUD 1945, yang menggarisbawahi bahwa penguatan kewenangan konstitusional DPD harus merubah Pasal 22D UUD 1945. Setelah itu, diuraikan juga mengenai Wewenang DPR dan DPD dalam Mekanisme *Checks and Balances*, yang menekankan bahwa mekanisme *checks and balances* harus dilakukan secara transparan. Selanjutnya menguraikan juga tentang Mewujudkan Sistem Perwakilan Dua Kamar yang Demokratis, yang intinya bahwa perwakilan dua kamar dapat menerapkan sistem *double check*.

Pada Bab IV menguraikan Kewenangan DPD dalam Mengajukan Rancangan Undang-Undang Bidang Tertentu dan Pengawasan Undang-Undang di Bidang Tertentu. Pada bagian ini diperinci lagi dalam beberapa sub bab, yaitu Konsep Awal Lembaga Perwakilan Rakyat, yang menegaskan bahwa negara dikonsepsi sebagai satu keluarga besar, sehingga bangunan parlemen yang disepakati adalah perwakilan satu kamar, yang menempatkan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Selanjutnya diuraikan juga Gagasan Bikameral yang Ambigu, pada intinya bahwa awalnya ide bikameral itu bergulir dengan baik, tetapi kemudian mendapat penolakan dari kelompok konservatif di MPR. Kemudian DPD Sebagai Representasi Daerah,

pada intinya bahwa ada kelompok tertentu beranggapan bahwa DPD hanya berurusan dengan daerah, karena itu kewenangannya harus dibatasi. Kemudian diuraikan juga mengenai Analisis Kritis atas Beberapa Pasal dalam UU Nomor 17 Tahun 2014, yang hendak disoroti bahwa ada keengganan DPR untuk melibatkan DPD dalam pembentukan undang-undang yang menyangkut kewenangan DPD. Kemudian menguraikan Memperkuat DPD Sebagai Kamar Kedua dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat, yang hendak ditonjolkan di sini, bahwa penguatan DPD merupakan bagian dari perwujudan demokrasi substansial.

Pada Bab V Menguraikan Format Ideal Merekonstruksi Kewenangan Konstitusional DPD dan Mengikutsertakan DPD dalam Pengambilan Keputusan Kenegaraan yang Bersifat Strategis. Pada bagian ini diperinci lagi dalam beberapa sub bab, yaitu: Penguatan Fungsi Legislasi DPD, Penguatan Fungsi Pengawasan DPD, Penguatan Fungsi Anggaran DPD, Penguatan Fungsi Pertimbangan, Penyerapan dan Penyaluran Aspirasi yang diperinci lagi menjadi Penguatan Fungsi Pertimbangan DPD dan Penguatan Fungsi Penyerapan dan Penyaluran Aspirasi DPD. Dalam konteks ini, bahwa penguatan fungsi-fungsi DPD harus disertai pembentukan undang-undang baru yang mengatur lembaga-lembaga perwakilan dengan kewenangan yang berimbang. Setelah itu diuraikan juga tentang DPD Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, yang patut diapresiasi terhadap putusan ini, Mahkamah Konstitusi memberi tafsir secara konstitusional dalam batas-batas tertentu bahwa kedudukan DPD sejajar dengan DPR dan Presiden. Tetapi dalam menyetujui suatu RUU menjadi UU, DPD tidak dilibatkan. Selanjutnya diuraikan juga mengenai Mengikutsertakan DPD dalam Pengambilan Keputusan Kenegaraan yang Bersifat Strategis. Setelah itu, diuraikan juga mengenai Pertanggungjawaban DPD, yang ditekankan di sini adalah DPD harus memperlihatkan kinerjanya kepada konstituennya di daerah yang telah memilihnya. Pada Bab VI yang merupakan Bab Penutup menguraikan Kesimpulan dan Rekomendasi. Bagian kesimpulan memuat tiga hal yang terkait dengan tiga pertanyaan penelitian sebagaimana disebutkan pada

bagian pendahuluan. Sedangkan pada bagian rekomendasi memuat saran-saran yang terkait dengan keberadaan DPD.

G. Orsinilitas Penelitian

Kehadiran DPD adalah untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi daerah dalam konteks perumusan kebijakan nasional. Dalam penulisan disertasi ini, penulis melakukan penelusuran terhadap 3 (tiga) disertasi sebagai upaya untuk mencari orsinilitas (kemurnian) penelitian, bahwa judul disertasi yang penulis kaji atau teliti ini belum pernah ditulis atau diteliti oleh penulis yang lain. Aspek yang penulis telusuri adalah berkaitan dengan permasalahan dan temuan atau kesimpulan dari para penulis disertasi tersebut, khususnya berkaitan dengan sistem perwakilan dua kamar.

No	Judul Penelitian	Masalah dan Temuan	Orsinilitas dalam Penelitian
1	Hartati Universitas Padjajaran “Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah”	Masalah: Sebagai lembaga perwakilan, DPD masih mengalami sejumlah kendala: a. Terjadi miskonsepsi dalam menerapkan konsep bicameral sebagai landasan DPD. Ternyata konsep bikameral tidak diterapkan di Indonesia, karena DPD tidak mempunyai wewenang legislasi yang utuh dan MPR bukan mekanisme pertemuan DPR dan DPD. b. DPD memiliki wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan, sehingga lembaga ini hanya menjadi penasihat DPR. c. DPD hanya dimaksudkan untuk menjawab tantangan agar tidak munculnya hegemoni lembaga eksekutif. Temuan: a. Kedaulatan yang diserahkan oleh rakyat kepada penguasa,	Penguatan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi Sosio Legal Atas Perumusan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masalah: 1. Mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menghendaki Dewan Perwakilan Daerah RI yang berimbang dengan DPR sebagai upaya memperkuat struktur lembaga perwakilan rakyat? 2. Mengapa perumus perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU dan pengawasan UU hanya di bidang tertentu? 3. Bagaimana merekonstruksi kewenangan DPD dalam

		<p>orientasinya harus kembali lagi kepada rakyat, yaitu kemauan bersama dari anggota-anggota masyarakat yang menyerahkan kedaulatan itu.</p> <p>b. Pembentukan DPD, sesungguhnya dalam rangka untuk mewujudkan keanggotaan dari MPR yang lebih demokratis, baik dilihat dari sistem pengisian anggotanya maupun dari struktur kelembagaannya. Tetapi, faktanya kewenangan yang dimiliki DPD hanya terkait dengan posisinya sebagai unsur dari MPR. Seharusnya DPD memiliki kewenangan lain yang terpisah dari posisinya sebagai unsur dari MPR.</p> <p>c. DPD memang tidak ditempatkan sebagai pembentuk undang-undang utama. Oleh karenanya, pembatasan terhadap kewenangan DPD didasarkan atas status dan kondisi badan ini yang merupakan Lembaga perwakilan daerah, sehingga pembatasan hanya dilakukan terhadap lingkup kewenangannya yaitu RUU di bidang tertentu.</p> <p>Masalah:</p> <p>a. Adanya peraturan perundang-undangan yang memungkinkan anggota MPR dari unsur Utusan Daerah diisi oleh pejabat-pejabat penting di daerah.</p> <p>b. Undang-undang memberikan kewenangan pemilihan Utusan Daerah yang akan duduk di MPR kepada DPRD Provinsi.</p> <p>c. Utusan Daerah yang ada di MPR pada masa lalu cenderung memperjuangkan aspirasi dan kepentingan partai politik tertentu dan kelompok masyarakat tertentu, daripada memperjuangkan</p>	<p>menjalankan tugas konstitusionalnya?</p> <p>Unsur Orsinilitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lembaga perwakilan dua kamar (bikameral) sering diidentikkan dengan negara federal, padahal seiring dengan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan, maka sistem bikameral juga dapat diterapkan di negara-negara bersusunan kesatuan. - Penguatan konstitusional DPD dapat dilakukan melalui perubahan Pasal 22D UUD 1945. <p>Dengan merubah Pasal 22D UUD 1945, maka diharapkan ada kewenangan yang setara atau berimbang antara DPR dan DPD sehingga menghasilkan produk legislasi yang berkualitas.</p>
--	--	--	--

2	<p>Mahmuzar</p> <p>Universitas Islam Indonesia</p> <p>“Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI”</p>	<p>aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya.</p> <p>Temuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional memiliki fungsi sangat terbatas, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran sehingga aspirasi dan kepentingan daerah yang diperjuangkan DPD dalam NKRI dapat diabaikan pemerintah. Walaupun DPD mempunyai kewenangan sangat terbatas, tetapi keberadaannya perlu dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI, jika dibubarkan berarti mengingkari amanat reformasi. Selain itu, membubarkan DPD berarti membubarkan MPR. Penguatan fungsi DPD yang menciptakan strong bicameralism efektif dalam NKRI dapat dilakukan dengan cara mengubah Pasal UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dan Lembaga perwakilan lainnya. <p>Masalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bagaimana pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS? Mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS? Bagaimana pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan legislasi parlemen? 	
---	---	--	--

3	<p>Fatmawati</p> <p>Universitas Indonesia</p> <p>“Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)”.</p>	<p>Temuan:</p> <p>a. Fungsi legislasi hanya diartikan sebagai pembentuk UU. Katagori sistem bikameral didasarkan pada kewenangan membentuk UU yang terbagi atas perfect bicameralism, strong bicameralism, dan weak bicameralism. Berdasarkan perbandingan dengan berbagai negara, ditemukan katagori very weak bicameralism, di mana kamar kedua tidak memiliki kewenangan membuat UU.</p> <p>b. Pengaturan struktur parlemen dalam UUD 1945, berdasarkan analisis kewenangan formal, metode seleksi, dan katagori warga negara yang diwakili DPR, DPD, dan MPR adalah medium strength tricameralism, karena ketiga kamar dalam parlemen RI memiliki karakteristik asimetris dan inkongruen. Struktur parlemen menurut UUD 1945, jika dianalisis berdasarkan fungsi legislasi dalam arti luas (membentuk UUD) dan dalam arti sempit (membentuk UU), menggunakan sistem trikameral yang terdiri dari DPR, DPD, dan MPR. Jika dianalisis hanya berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit, menggunakan sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Struktur parlemen dalam Konstitusi RIS berdasarkan analisis kewenangan formal, metode seleksi, dan katagori warga negara yang diwakili oleh DPR dan Senat adalah medium Strength bicameralism, karena kedua kamar dalam parlemen RIS memiliki karakteristik asimetris dan inkongruen. Akan tetapi,</p>	
---	--	---	--

		<p>putusan terakhir berada di DPR.</p> <p>c. Dari penelitian komparatif yang dilakukan, dalam hal struktur parlemen dianalisis berdasarkan kewenangan formal, metode seleksi, dan katagori warga negara yang diwakili, menunjukkan adanya keanekaragaman struktur parlemen. Ditemukan adanya struktur parlemen yang terdiri dari 5 (lima) kamar, yang diistilahkan sebagai pentakameral. Dari 192 negara anggota PBB yang UUD-nya masih berlaku, terdapat 42 negara menggunakan sistem unikameral, 1 negara menggunakan satu setengah kamar, 74 negara menggunakan sistem bikameral, dan 2 negara menggunakan system tricameral. Sedangkan negara-negara yang UUD-nya sudah tidak berlaku lagi, terdapat 2 negara menggunakan system trkameral dan 1 negara menggunakan sistem pentakameral.</p>	
--	--	--	--