

Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Terkait Fungsi Legislasi dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif

Ario Dharmapala¹, Sri Anggraini Kusuma Dewi², Gesang Iswahyudi³

¹ Universitas Merdeka Surabaya, Indonesia; dharmapala.vala@gmail.com

² Universitas Merdeka Surabaya, Indonesia; kusumadewi2309@gmail.com

³ Universitas Merdeka Surabaya, Indonesia; gesangiswahyudi80@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

Deliberative Democracy;
The Regional Representative
Council;
Legislation Function

Article history:

Received 2022-06-03

Revised 2022-08-04

Accepted 2022-10-12

ABSTRACT

The Regional Representative Council is one of the people's representative institutions in Indonesia. The Regional Representative Council is a regional representative who is elected through general elections. However, in the Indonesian constitution, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the position of the Regional Representatives Council is weaker than the House of Representatives. This study aims to emphasize the urgency as well as future arrangements for strengthening the functions of the Regional Representatives Council. The legal issue in this study is the legal vacuum in regulating the legislative functions of the Regional Representatives Council in the perspective of deliberative democracy. This research is a normative legal research using a conceptual approach and legislation. The legal materials used are primary legal materials such as the Constitutions of Indonesia, the Netherlands, America, and Germany. Secondary legal materials include all results of studies and research on people's representative institutions, and non-legal materials are legal dictionaries. The results of the study confirm that the urgency of strengthening the legislative function of the Regional Representatives Council is needed, especially in relation to the theory of deliberative democracy. In addition, in the future it is necessary to amend the constitution to strengthen the position of the Regional Representative Council.

This is an open access article under the CC BY license.



Corresponding Author:

Ario Dharmapala, Universitas Merdeka Surabaya, Indonesia; dharmapala.vala@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945 (Simanjuntak, 2015). Bentuk republik dimaknai sebagai bentuk pemerintahan dengan dasar kedaulatan. Jika mengacu pada bentuk pemerintahan republik sebagaimana digariskan oleh UUD

NRI 1945, maka dapat dikatakan bahwa salah satu *constitutional identity* negara Indonesia adalah nilai-nilai republic (prasetio, 2022).

Pemahaman terkait nilai-nilai republik harus dilihat dari makna republik itu sendiri. Republik secara etimologis berasal dari kata "*res publica*" yang secara lateral berarti untuk kepentingan umum (Hawley, 2018). Hal ini juga harus dimaknai bahwa republik juga menekankan bahwa kedaulatan berada dan dijalankan untuk kepentingan umum. Kedaulatan berada di dalam kekuasaan kepentingan umum maksudnya rakyat atau masyarakat sebagai manifestasi kepentingan umum lah yang menjadi sumber dan pemegang kedaulatan (Issabela, 2019). Selain itu, terkait upaya menjalankan kedaulatan tersebut juga harus didasarkan pada orientasi untuk kepentingan umum, dalam hal ini melibatkan serta berorientasi pada kepentingan rakyat.

Kedaulatan yang dipegang oleh rakyat atas nama kepentingan umum tersebut harus dijalankan sesuai dengan tujuan kepentingan umum. Meski begitu, dalam perkembangannya kedaulatan yang dipegang oleh rakyat tidak secara langsung dijalankan oleh rakyat sendiri (Anshari, 2019). Dalam hal ini, rakyat sebagai pemegang kedaulatan melimpahkan kepada orang-orang atau pihak tertentu untuk menjalankan pemerintahan yang orientasinya ditujukan untuk kepentingan umum. Pihak yang dipercaya oleh rakyat untuk menjalankan kedaulatan lazim disebut sebagai pemerintah (*government*) (Johan, 2018).

Pelembagaan wakil-wakil rakyat secara khusus untuk mengawasi kekuasaan pemerintah dalam menjalankan kedaulatan rakyat itulah yang kemudian melahirkan adanya lembaga parlemen (Budiardjo, 2006). Parlemen berisi para wakil-wakil rakyat baik yang dipilih melalui pemilihan umum maupun ada yang melalui penunjukan sebagai representasi kelompok-kelompok tertentu. Tugas utama dari parlemen adalah untuk berbicara dalam arti menyampaikan aspirasi dan keluh kesah rakyat sekaligus mengawasi pemerintah dalam tugasnya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Fungsi parlemen berkembang lebih jauh tidak hanya sekadar berbicara dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Parlemen juga berfungsi untuk memberikan persetujuan bahkan memegang kekuasaan membentuk suatu aturan umum yang akan dijalankan oleh pemerintah. Aturan umum yang dijalankan oleh pemerintah tersebut lazim disebut dengan Undang-Undang (*lex*) (Marzuki, 2017). Dalam hal ini, parlemen tidak hanya memiliki fungsi untuk berbicara (*le parole*), tetapi berfungsi juga untuk membentuk Undang-Undang (*lex/lege*) dan hal inilah yang kemudian menegaskan bahwa parlemen memiliki kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membentuk dan menetapkan Undang-Undang yang akan dijalankan oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (Marzuki, Pengantar ilmu hukum, 2017).

Lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini parlemen, memiliki dua fungsi yaitu sebagai legislatif yaitu yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang serta sebagai parlemen yang memperjuangkan aspirasi rakyat (Akbar, 2013). Dalam memperjuangkan aspirasi rakyat, lembaga perwakilan rakyat kemudian dibagi menjadi beberapa kamar yang menunjukkan legitimasi perwakilannya. Hal ini misalnya dapat dilihat dari negara dengan sistem bikameral, yang memiliki dua kamar perwakilan rakyat yang satu kamarnya dipilih melalui pemilihan umum sedangkan kamar yang lain ditunjuk sebagai perwakilan kelompok tertentu. Selain itu, terdapat juga perwakilan yang sama-sama dipilih melalui pemilihan umum, tetapi latar belakang pribadinya yang dibedakan (Aritonang, 2017). Satu kamar dipilih berdasarkan perwakilan politik sedangkan kamar yang lain dipilih dari perwakilan fungsional atau perwakilan regional. Pembagian kamar lembaga perwakilan rakyat tersebut juga diterapkan di Indonesia yang mana Indonesia menerapkan dua kamar lembaga perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Konstruksi hukum Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 mendudukkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Meski begitu, tujuan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah untuk menjadi lembaga perwakilan rakyat "pengawal" otonomi daerah setidaknya dapat terganjal oleh beberapa aspek, pertama, budaya politik di Indonesia menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat "lebih tinggi" dari

Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan, Dewan Perwakilan Daerah dapat diistilahkan sebagai “*co-legislator*” dan bahkan lebih parah lagi DPD diakronimkan menjadi “Dewan Penasihat DPR” (Asshiddiqie, 2005). Kedua, budaya politik tersebut sejatinya telah terlegitimasi dalam Pasal 24D UUD NRI 1945 yang paling jauh hanya menempatkan DPD hanya untuk: dapat mengajukan, ikut membahas, serta mengawasi ketentuan Undang-Undang yang telah disahkan. Bahkan, Pasal 20 ayat (1) *juncto* ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa mekanisme pembentukan suatu Undang-Undang memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas ikut membahas dan mengusulkan tetapi tidak memiliki kewenangan untuk mengesahkan suatu Undang-Undang sebagai bagian dari persetujuan bersama.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat permasalahan hukum berupa kewenangan parsial yang diberikan konstitusi kepada Dewan Perwakilan Daerah. Padahal, dalam konteks demokrasi deliberatif, kesempatan serta kedudukan yang sama untuk berpartisipasi menjadi poin penting supaya nilai demokrasi deliberatif dapat diterapkan di lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah memang memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan aspirasi serta pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang, namun tetap saja memiliki kedudukan yang lebih rendah dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang. Hal ini lah yang kemudian menimbulkan isu hukum yaitu kekosongan hukum pengaturan Dewan Perwakilan Daerah supaya memiliki kedudukan yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini berfokus pada upaya penemuan hukum dengan menggagaskan pengaturan ke depan berupa “**Penguatan DPD Terkait Fungsi Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif**”. Isu hukum dalam penelitian ini yaitu kekosongan hukum pengaturan Dewan Perwakilan Daerah supaya memiliki kedudukan yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang. Dari permasalahan tersebut, penelitian ini berupaya menjawab dua rumusan masalah, yaitu:

1. Apa urgensi penguatan fungsi legislasi DPD ditinjau dari perspektif demokrasi deliberatif?
2. Bagaimana pengaturan ke depan terkait penguatan fungsi legislasi DPD ditinjau dari perspektif demokrasi deliberatif?

3. METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji secara doktriner suatu isu hukum untuk kemudian ditemukan preskripsi sebagai jawaban atas permasalahan (Diantha, 2017). Karakter penelitian hukum normatif adalah digunakannya asas, norma, serta konsep dan doktrin hukum dalam menyelesaikan masalah hukum (Diantha, Metodologi Penelitian Hukum Normatif, 2017). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Pendekatan peraturan perundang-undangan berupaya melakukan inventarisasi atas peraturan yang relevan dengan isu hukum (Soekanto, 2006). Pendekatan konseptual mengaitkan berdasarkan kebenaran koherensi suatu konsep hukum untuk mencerahkan jawaban terkait isu hukum yang dihadapi (Soekanto, Penelitian hukum normatif suatu tinjauan singkat, 2006). Pendekatan perbandingan berupaya membandingkan fungsi suatu lembaga di suatu negara dengan di negara lain. Dalam hal ini berupaya membandingkan DPD di Indonesia dengan lembaga sejenis di negara lain. Bahan hukum dalam penelitian ini meliputi: bahan hukum primer, sekunder, dan bahan non-hukum. Bahan hukum primer, yang meliputi: UUD NRI 1945; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012; *Germany Constitution*; *Netherlands Constitution*; *United States of America Constitution*. Bahan hukum sekunder, meliputi: buku, artikel jurnal, prosiding, serta hasil penelitian yang membahas mengenai Dewan Perwakilan Daerah dan lembaga perwakilan. Bahan non hukum, meliputi kamus hukum serta buku dan artikel jurnal non-hukum yang menunjang penelitian ini. Penelusuran bahan hukum dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum

primer menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Suteki, 2018). Sedangkan dalam pengumpulan bahan hukum sekunder menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang diperoleh dari kepustakaan terhadap buku-buku yang mengandung konsep hukum yang berkaitan Masyarakat Hukum Adat dan Bank Tanah.

Penelitian ini menggunakan analisis normatif kualitatif, yaitu cara untuk memperoleh gambaran singkat suatu masalah yang tidak didasarkan atas angka-angka statistik melainkan didasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas (Suteki, **Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat Teori dan Praktik)**, 2018). Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode preskripsi yaitu mengidentifikasi fakta-fakta hukum dan mengeliminasi bahan-bahan yang tidak memiliki kaitan dengan masalah penelitian, melakukan pencarian jawaban rumusan masalah berdasarkan hukum yang telah terkumpul, lalu melakukan penarikan kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah. Teknik analisis bahan hukum dilakukan setelah semua data dikumpulkan dan diolah kemudian dianalisis. (Suteki, **Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, teori dan praktik)**, 2018). Analisis dilakukan terhadap kekosongan hukum penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi DPD Ditinjau dari Perspektif Demokrasi Deliberatif

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara legislatif atau *legislature* (membuat undang-undang). Nama lain yang sering di pakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). (Supardi, 2019). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s reppresentative body* atau dewan perwakilan rakyat (Placeholder2) (Sitabuana, 2020). Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Dalam demokrasi rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). (Neidleman, 2020). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara autentik dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi (Ramadhan, 2015):

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasitertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. dan

Berdasarkan pernyataan diatas, sesuai dengan ketentuan pasal 22D UUD 1945 perubahan, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke DewanPerwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Gagasan-gagasan tentang pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomondasikan dalam konstitusi pertama Indonesia, yaitu UUD 1945, dengan konsep utusan daerah di dalam MPR, yang bersandingan dengan utusan Golongan dan anggota DPR. Hal

tersebut diatur dalam pasal 2 UUD 45, yang menyatakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang diterapkan dengan undang-undang. Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut, kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundangan-undangan. Dalam periode konstitusi berikutnya, UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk senat Republik Indonesia yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR-RIS (Kusuma, 2011). Oleh karena itu, Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*Senate atau upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan relative seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah, Anggota DPD berasal dari setiap provinsi sebanyak 4 orang. Dengan demikian, jumlah anggota DPD saat ini seharusnya 136 orang. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) didalam pasal 22C UUD 1945 pasca-amendemen menetapkan:

1. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai;
2. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR;
3. Susunan dan Kedudukan DPD diatur dalam pasal 22D ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan "anggota" DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam undang-undang."14 Oleh sebab itu, keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah yang mana menurut UUD 1945 merupakan suatu bagian yang baru di adakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang ada berdasarkan pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 ,yaitu utusan daerah dan utusan golongan yang tidak di pilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil atau utusan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, maka dari itu kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945

Tujuan dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyeimbang bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam prinsip *checks and balances* tidak tercapai. Hadirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengembalikan fungsi legislas Dewan Perwakilan Daerah sejajar dengan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Untuk mewujudkan prinsip *checks and balances*, perlu dilakukan upaya-upaya lebih untuk menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah agar lebih memiliki peran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Melihat kiprah DPD RI pada 3 (tiga) periode keanggotaan sebelumnya, dapat dilihat cukup banyak produk konstitusional yang dihasilkan oleh DPD RI.

Hadirnya Dewan Perwakilan Daerah juga berupaya untuk meneguhkan *strong bicameralism*. *Strong bicameralism* menekankan adanya adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.

Dahlan Thaib berpendapat terkait kelebihan/keuntungan dalam sistem legislatif bicameral adalah kemampuan anggota untuk (Huda, 2020):

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
3. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Beberapa keuntungan dalam system legislatif unikameral, meliputi (Huda, teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan, 2020):

1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-Undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadops Rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau bila kepentingan warganegara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki, sistem bicameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem bicameral di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok bicameral yang lemah. Arend Lijphart kemudian memberikan penjelasan antara parlemen bikameral kuat dan lemah yang dibedakan menjadi tiga ciri-ciri:

1. Kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut;
2. Bagaimana metode seleksi mereka, biasanya mempengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut;
3. Perbedaan yang krusial antara dua kamar;

Dalam *legislative bicameral* adalah kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan (*overrepresent*) minoritas tertentu/khusus.

Mengacu pada pendapat di atas, dalam upaya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah terdapat orientasi untuk membangun bikameralisme kuat. Akan tetapi, fakta politik dan hukum harus diterima bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya diberikan kewenangan untuk ikut mengawasi, mengusulkan, serta mengikuti pertemuan dan pembahasan. Dewan Perwakilan Daerah tetap tidak memiliki kewenangan untuk mengesahkan atau memutuskan suatu Rancangan Undang-Undang karena merupakan wewenang Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Urgensi penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi menemui koherensinya dengan konsep demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif menekankan pada perwakilan substantif yang membuat perwakilan regional berkedudukan setara dengan perwakilan politik. Oleh karena itu, penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah perlu dilakukan supaya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam fungsi legislasi sekaligus menegaskan *strong bicameralism* di Indonesia.

Pengaturan Ke Depan Terkait Penguatan Fungsi Legislasi DPD Ditinjau Dari Perspektif Demokrasi Deliberatif

Demokrasi deliberatif memandang bahwa lembaga perwakilan perlu diradikalkan supaya lebih substantif. Hardiman menjelaskan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah sebuah doktrin khusus tentang demokrasi melainkan suatu upaya untuk merevitalisasi kembali esensi demokrasi radikal yang sudah menjadi utopia atau pemahaman-pemahaman normatif dari filsafat Montesquieu dan Rousseau. Artinya, konsep demokrasi deliberatif sebenarnya berakar pada pemahaman mengenai asas-asas negara hukum yang sudah pernah ada. Jadi bukan sebuah model yang sama sekali lain (baru) daripada yang pernah dipraktikkan di dalam negara hukum (Huda, teori dan Pengujian peraturan Perundang-undangan, 2020). Dengan demikian demokrasi deliberatif sebagai sebuah model demokrasi tidak menolak secara tegas model-model demokrasi modern yang sudah pernah diterapkan, hanya meradikalkan praktik demokrasi modern yang ada tersebut.

Apabila diperhatikan fungsi, tugas, dan wewenang yang dimiliki DPD cenderung sebagai lembaga pertimbangan DPR. Oleh karena itu, dalam penelitian ini diberikan perbandingan peran DPD dengan peran lembaga negara di negara lain yang memiliki kedudukan dan fungsi seperti DPD di Indonesia dengan dua negara pembanding yaitu Amerika Serikat dan Belanda. Alasan menggunakan pembanding dari kedua Negara yaitu Amerika Serikat dan Belanda dilandasi oleh dua alasan pokok yaitu: pertama, berdasarkan dari bentuk dan sistem pemerintahan di Indonesia Negara Amerika Serikat memiliki kesamaan dengan Indonesia yaitu sama-sama memiliki bentuk pemerintahan republik dan sama-sama memiliki sistem pemerintahan presidensial, yang membedakan hanyalah bentuk negaranya saja yaitu kalau Indonesia bentuk negaranya adalah kesatuan sedangkan Amerika Serikat adalah Negara federal. Hal itu juga dapat dipahami bahwa Amerika Serikat merupakan *the mother of presidential system* sekaligus merepresentasikan negara dengan system hukum *common law*. Oleh karena itu, mengutip apa yang disampaikan oleh Douglas V. Verney bahwa sebaiknya terlebih dahulu menelaah sistem politik Amerika Serikat, jika hendak memulai kajian tentang sistem presidensial (Prasetio, 2019). Kedua, terkait dengan Belanda hal ini dilandasi bahwa Belanda memiliki hubungan historis dengan Indonesia dikarenakan Indonesia merupakan koloni dari Pemerintah Hindia Belanda (*Dutch East Indie*). Dampak dari adanya penjajahan Belanda atas Indonesia dalam kepastiaan hukum menghasilkan suatu asas konkordansi. Dampak dari adanya asas konkordansi ini adalah membuat beberapa peraturan-peraturan yang diterapkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda juga dilaksanakan oleh Indonesia setelah merdeka, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya kodifikasi beberapa undang-undang diantaranya: KUHP, KUHPer, dan KUHD (Ishaq, 2018).

Sejalan dengan perbandingan lembaga perwakilan daerah di Negara Belanda dan Amerika Serikat maka penguatan fungsi DPD perlu untuk diwujudkan. Hal ini berdasarkan pada teori organ di mana organ kekuasaan negara dibagi menjadi dua yaitu: *state main organ* dan *state auxiliary organ* (Anwary, 2018). *State main organ* merupakan lembaga utama negara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang termasuk *state main organ* diantaranya: (i) Presiden, (ii) DPR, (iii) DPD, (iv) MPR, (v) MK, (vi) MA, (vii) BPK. Lembaga tersebut dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislative, executive, dan judicial*. Selain *state main organ* juga dibentuk lembaga-lembaga pembantu (*state auxiliary organ*) yang mempunyai fungsi melayani. Perbedaan antara *state main organ* dan *state auxiliary organ* dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu: (i) kekuasaan eksekutif atau fungsi pemerintahan, (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, dan (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Dalam hal ini, kedudukan DPD sebagai *state main organ* perlu diperjelas dan difungsikan sebagai mana mestinya agar tidak menjadi seperti "*state auxiliary organ*" bagi DPR. Sehingga, penguatan DPD juga sebagai upaya untuk memelihara a *careful check on the sometimes hasty decisions of a first chamber* serta untuk memelihara prinsip *double check* yang memungkinkan setiap produk legislative diperiksa dua kali sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat.

Belum optimalnya fungsi DPD dalam pembentukan UU merupakan implikasi dari atribusi dalam konstitusi yang masih terkesan sumir memberikan kedudukan kepada DPD. DPD masih dipandang sebagai *co-legislatory* yang fungsinya hanya sebagai *assistance* bagi DPR dalam pembuatan UU.

Hal ini mengindikasikan perlunya persamaan kedudukan antara DPR dan DPD serta pembagian tugas yang jelas dalam proses penyusunan UU. Sejalan dengan hal tersebut, maka rekonstruksi konstitusi perlu untuk dicanangkan dengan beberapa tahap diantaranya mengamandemen Pasal 20 dan 22D UUD NRI 1945 serta merevisi beberapa undang-undang seperti UU MD3, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Tata Tertib DPD dengan mempertegas pemilihan anggota DPD haruslah dilakukan dengan pemilihan perseorangan (bukan melibatkan partai politik). Melihat lemahnya kedudukan DPD dalam fungsi legislasi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi karena perannya hanya sebatas *co-legislator*. Hal inilah yang menyebabkan pakar hukum tata negara Saldi Isra

mengatakan bahwa gagasan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang mampu menyalurkan aspirasi daerah telah gagal sebagaimana dikutip dalam tulisannya:

“With this limited power, DPD acts only as a sub-ordinate of DPR. Such a limitation gives rise to the opinion that the idea to create two chambers in order to provide a way for a new kind of representative from the regions to enter into the world of decision-making in the national level has failed. This failure will bring impact to the weakness of local political articulation in any stage of the national decision making process.” (syahputra, 2020).

Gagalnya gagasan untuk menjadikan DPD sebagai lembaga perwakilan yang mampu mengintegrasikan kepentingan daerah tersebut menunjukkan bahwa keberadaan suatu majelis tinggi tidaklah menjamin akan terciptanya suatu representasi regional yang efektif. sehingga saat ini muncul keinginan agar dilakukannya amandemen kelima terhadap UUD 1945, keinginan tersebut digulirkan oleh DPD, dengan didasari oleh dua alasan yakni: Pertama, ketidaksetaraan DPD dengan DPR (Manan, 2021). Dimana DPD hanya berperan sebagai pelengkap belaka dalam fungsi legislasi, dimana DPR boleh menunda atau tidak menerima pertimbangan atau usul DPR. Kedua, tata susunan DPR, DPD, dan MPR tidak mencerminkan cita-cita membentuk sistem dua kamar (bicameral), karena seharusnya dalam sistem dua kamar hanya terdapat satu badan perwakilan yang terdiri dari dua unsur perwakilan (Manan, Dinamika politik hukum di Indonesia, 2018). Sayangnya gagasan untuk melakukan amandemen kelima terhadap sistem dua kamar dalam UUD 1945 tersebut gagal dilakukan karena kurangnya dukungan politik dari anggota-anggota DPR, yang menyebabkan tidak tercapainya kuorum 1/3 anggota MPR untuk mengajukan amandemen terhadap UUD 1945. Meskipun gagal namun adanya keinginan untuk melakukan amandemen kelima terhadap sistem perwakilan tersebut membuktikan bahwa terdapatnya banyak pandangan yang beranggapan bahwa perlunya DPD diberdayakan agar mampu mencapai tujuan ketika dibentuknya yakni mewadahi kepentingan dan aspirasi daerah, yang salah satunya adalah dengan memperkuat fungsi legislasinya (Fahmal, 2021).

Melihat lemahnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD di Indonesia karena secara konstitusional kewenangannya yang terbatas hanya sekedar mengajukan, membahas, dan mengawasi RUU tertentu, tidak sampai pada memutuskan apakah suatu RUU dapat menjadi UU, maka dapat dikatakan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki DPD pun paling jauh hanya sampai kepada peran *“assistance”*. Sebaliknya Bundesrat di Jerman, meski kewenangannya sedikit dikurangi pada saat dilakukannya amandemen terhadap Basic Law di tahun 2006, namun tetap memiliki kewenangan yang kuat dalam menjalankan fungsi legislasi karena tetap dapat mengajukan rancangan undang-undang serta memveto suatu rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah atau majelis rendah, sehingga perannya dalam fungsi legislasi dapat dikatakan bersifat *“effective rivalry”* sekaligus *“effective assistance”* sebagaimana dijelaskan oleh Lijphart, bahwa pada umumnya sistem bicameral terklasifikasi menjadi dua tipe yakni *strong bicameral* (bicameral kuat) dan *weak bicameral* (bicameral lemah) (Fahmal, Kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, 2021). Tipe *strong bicameral* terjadi dalam dua kondisi yaitu jika kekuasaan masing-masing kamar relatif seimbang dalam menjalankan fungsi legislasi dan komposisi kedua kamar terdiri dari perwakilan yang berbeda.

Sedangkan suatu sistem perwakilan dianggap sebagai *weak bicameral* apabila kekuasaan antara kedua kamar tidak seimbang, serta komposisi perwakilan dan cara pengisiannya sama. Maka dari itu dari perannya dalam menjalankan fungsi legislasi yang bersifat *effective rivalry* sekaligus *effective assistance* tersebut, serta komposisi keanggotaannya yang berbeda dapat dikatakan bahwa Jerman menganut sistem bicameral dengan tipe *strong bicameral*, sedangkan Indonesia menganut sistem bicameral dengan tipe *weak bicameral* karena lemahnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD. Oleh karena itu melihat bahwa fungsi legislasi dari Bundesrat dan DPD yang berbanding terbalik tersebut maka dapat dikatakan bahwa keberadaan kedua majelis tersebut dalam sistem bicameral merupakan contoh yang unik dan tidak lazim, sebab DPD sebagaimana dikemukakan oleh Sherlock bahwa *“is thus a quite example of a second chamber because it represents the odd*

combination of limited powers and high legitimacy” yang mana kombinasi tersebut menurutnya tidak ditemukan dimanapun di dunia. Sebaliknya, Bundesrat juga merupakan contoh yang tidak lazim karena memiliki legitimasi yang rendah namun memiliki peran yang kuat dalam fungsi legislasi.

Berdasarkan uraian di atas, dibandingkan dengan lembaga sejenis yang terdapat di Belanda, Jerman, dan Amerika Serikat, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dapat dikatakan paling lemah dari beberapa negara yang dibandingkan tersebut. Pengaturan ke depan terkait penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditinjau dari perspektif demokrasi deliberatif maka diperlukan amandemen UUD NRI 1945 untuk memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 hanya menambah keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dan tidak dapat menegaskan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.

4. KESIMPULAN

Urgensi penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi menemui koherensinya dengan konsep demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif menekankan pada perwakilan substantif yang membuat perwakilan regional berkedudukan setara dengan perwakilan politik. Oleh karena itu, penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah perlu dilakukan supaya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam fungsi legislasi sekaligus menegaskan *strong bicameralism* di Indonesia.

Dibandingkan dengan lembaga sejenis yang terdapat di Belanda, Jerman, dan Amerika Serikat, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dapat dikatakan paling lemah dari beberapa negara yang dibandingkan tersebut. Pengaturan ke depan terkait penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditinjau dari perspektif demokrasi deliberatif maka diperlukan amandemen UUD NRI 1945 untuk memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 hanya menambah keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dan tidak dapat menegaskan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah

REFERENSI

- Akbar Patrialis, Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, 1st ed. (Jakarta: Total Media, 2013).
- Ali Achmad, Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1 Pemahaman Awal, 7th ed. (Jakarta: Kencana, 2017).
- Anshari Tunggal dkk, “The Legal Politics of the Inquiry Rights of the House of Representatives Post 1945 Constitutional Amendment,” *Journal of Law, Policy and Globalization* 85, no. 123–132 (2019).
- Anwary Ichsan, Lembaga Negara Dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, 1st ed. (Bantul: Genta Publishing, 2018).
- Aritonang Dinoroy Marganda, “Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi Di Indonesia (The Evolution of Deconcentration Form Arrangements in Indonesia),” *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 2 (2017): 199–210.
- Asshiddiqie Jimly, Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, 2005).
- Asshiddiqie Jimly, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- Budiardjo Miriam, Dasar Dasar Ilmu Politik (Jakarta: Gramedia, 2006).
- Carolan Eoin, *The New Separation Of Powers: A Theory for the Modern State*, 1st ed. (New York: Oxford University Press, 2009), <https://doi.org/10.2307/1342286>.

- Çela Erlis, "Social Media as a New Form of Public Sphere," *European Journal of Social Sciences Education* 9563, no. August (2015): 195–200.
- Diantha I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017).
- Hawley Michael C., "Cicero on the Problem of Unjust Origins," *Polity* 50, no. 1 (2018): 101–28, <https://doi.org/10.1086/695356>.
- Hidayat Arif and Zaenal Arifin, "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 147–59, <https://doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>.
- Huda Nazriyah Ni'matul, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Digital (Bandung: Nusamedia, 2020).
- Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, 5th ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018).
- Johan Teuku Saiful Bahri, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, 1st ed. (Sleman: Deepublish, 2018).
- Kusuma, *Sistem Pemerintahan Pendiri Negara Versus Sistem Presidensial Orde Reformasi*, 1st ed. (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011).
- Manan Abdul, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Kencana, 2018).
- Manan Bagir, Indra Perwira, and Mei Susanto, "Prospek Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dengan Partai Politik," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 2 (2021): 233–57, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss2.art1>.
- Marzuki Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, 10th ed. (Jakarta: Kencana, 2017).
- Mertokusumo Sudikno, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2001).
----- dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Adhya Bakti, 2013).
- Neidleman Jason, "Politics and Tragedy: The Case of Rousseau," *Political Research Quarterly* 73, no. 2 (June 2020): 464–75, <https://doi.org/10.1177/1065912919839144>.
- Prasetio Hananto Widodo Dicky Eko, "Ius Constituendum Pengujian Formil Dalam Perubahan Konstitusi," *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 1 (2022): 2.
- Qamar Nurul dkk, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Journal of Philosophy* 2, no. 2 (2021): 34–47.
- Ramadhan Mochamad Isnaeni, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- Rehia K. Isabella Barus et al., "Politics and Political Participation of 'Grass-Roots' in General Election 2019, Bandar Selamat Regency, Medan, Indonesia," *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal): Humanities and Social Sciences* 2, no. 1 (2019): 279–83, <https://doi.org/10.33258/birci.v2i1.180>.
- Sabar Hezron dan Dicky Eko, "Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif," *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019): 266, <https://doi.org/10.14710/mmh.48.3.2019.266-274>.
- Sanit Arbi, "Pematangan Demokrasi Dan Sistem Politik Indonesia: Kendala Pelembagaan Dan Kepemimpinan," *Jurnal Politik* 1, no. 1 (2015), <https://doi.org/10.7454/jp.v1i1.12>.
- Simandjuntak Reynold, "Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional," *De Jure, Syariah Dan Hukum* 07, no. 01 (2015): 57–67
- Sitabuana Tundjung Herning, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).
- Soekanto Soerjono and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Nornatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Surbakti Ramlan, "Efektivitas Pemerintahan Demokrasi Presidensial," *Prisma* 35, no. 3 (2016): 75–91.
- Suteki Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, Dan Praktik)*, 1st ed. (Depok: Rajawali Pers, 2018).
- Supardi, "Optimalisasi Jabatan Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasca-Amandemen," *Ijtihad* 34, no. 2 (2019): 161–76, <https://doi.org/10.15548/ijt.v34i2.15>.

- Syaputra Deni, "Kewenangan Presiden, DPR Dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Republik Indonesia," *Jurnal Menara Ilmu* XII, no. 4 (2018): 29–38, <http://jurnal.umsb.ac.id/index.php/menarailmu/article/viewFile/731/650>.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan Yang Baik*, 1st ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009).
- Yuliani Andi, "Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 04 (2017): 429–38.

