

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN KEGAWAT
DARURATAN MEDIS KONSUMEN KESEHATAN BERBASIS NILAI
KEADILAN**



DISERTASI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar
Pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung
Semarang

Oleh :
HENDRO SUCIPTO
NIM : 10301800062

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN KEGAWAT
DARURATAN MEDIS KONSUMEN KESEHATAN BERBASIS
NILAI KEADILAN**

Oleh

Hendro Sucipto
10301800062

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.**

**Disertasi Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co- Promotor Pada
Tanggal Seperti Tertera Dibawah Ini**

Semarang,2021

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE, Akt, MHum
NIDN. 0605036205

Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, SH, MHum
NIDN. 0628046401

UNISSULA

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 210303040

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :
Nama : **Hendro Sucipto**
NIM : **10301800062**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku, penerbit, yang kesemuanya itu dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,2021

Yang membuat pernyataan,



Hendro Sucipto

NIM. 10301800062

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

- ✚ Sungguh bersama kesukaran dan keringanan, karena itu bila kau telah selesai (mengerjakan yang lain). Dan kepada Tuhan, berharaplah. (Q.S. Al Insyirah: 6-8)
- ✚ Sesungguhnya Ilmu Pengetahuan menempatkan orang dalam kedudukan yang lebih tinggi, terhormat dan mulia. (HR. Bukhori Muslim)



KATA PENGANTAR

Dengan mengucap Puji Syukur kepada Allah SWT, oleh karena atas berkat rahmat dan karunia-Nya penulisan dapat menyelesaikan disertasi dengan judul: REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN KEGAWAT DARURATAN MEDIS KONSUMEN KESEHATAN BERBASIS NILAI Keadilan, sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang..

Penulis menyadari bahwa disertasi ini dapat terselesaikan tidak hanya semata perjuangan Penulis semata, namun berkat bantuan dari berbagai pihak berupa apapun, baik bimbingan, masukan, saran, data dan bahan-bahan, juga do'a, terutama sekali atas Rahmat Allah SWT, hingga disertasi ini dapat terselesaikan. Untuk itu pada kesempatan ini perkenankanlah, dari lubuk hati yang dalam Penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Bapak Drs. H. Bedjo Santoso, MT., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, SH. S.E. AKt., Mhum, selaku Promotor yang sejak awal memberi semangat terus untuk menempuh studi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, memberi bimbingan, masukan selama menulis baik sejak menyusun proposal hingga penulisan disertasi dan selalu mendorong memberi semangat untuk segera menyelesaikan studi.

3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Bapak Hasan Toha, MBA, sebagai Ketua Umum Pengurus Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA).
5. Bapak/Ibu Dosen/Staf Pengajar Doktor Ilmu Hukum (PDIH) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Rektor Universitas Widya Mataram (UWM) Yogyakarta, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec.
7. Bapak dan Ibu Dosen beserta para staf Administrasi, Tata Usaha dan Perpustakaan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberikan khasanah ilmu pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis
8. Almarhumah Istriku tercinta, Tri Mendah Astuti, SH dan Anak-anaku Sendy/Andi, Reza Monica dan Cucuku tersayang Joe Sherly Andin yang selalu mendo'akan dan memberikan motivasi serta semangat.
9. Keluarga Besar H.R. Suwarso dan Keluarga Besar Hadi Soeprapto yang selalu memberikan nasehat dan mengajarkan arti kehidupan.
10. Rekan-rekan Peserta Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNISSULA yang banyak memberi support dan semangat kepada Penulis.

11. Semua rekan sejawat staf pengajar (dosen) dan staf karyawan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram Yogyakarta.

Akhirnya sekali lagi terimakasih kepada semua pihak baik yang disebut maupun tidak disebut yang telah berperan dalam penyelesaian penulisan disertasi ini, tak ada kata yang dapat terucapkan selain terima kasih, semoga mendapatkan pahala yang setimpal dari Allah Swt, Amiiin.

Semarang, Agustus 2021



ABSTRAKSI

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji kewenangan fungsi legislasi antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penerapan sistem bikameral di Indonesia berdasarkan hukum progresif, mengetahui dan mengkaji kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia berdasarkan hukum progresif, dan kontruksi ideal penguatan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia berdasarkan hukum progresif.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivism dengan pendekatan yuridis normatif, pendekatan politik hukum dan pendekatan komparasi. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder dengan metode pengumpulan data studi pustaka. Metode analisis data dengan melakukan reduksi data yaitu perangkuman, seleksi data sampai membuat kategori-kategori berdasarkan permasalahan-permasalahan serta melakukan analisis normatif terhadap produk-produk hukum hasil Amandemen UUD 1945 dan gagasan Amandemen V UUD 1945 yang sudah dimiliki DPD.

Berdasarkan kajian terhadap hasil penelitian bahwa ada perbedaan yang mencolok kewenangan legislasi antara DPD dan DPR dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*), dimana DPD memiliki hak untuk mengajukan inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, namun DPD tidak dapat ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, sedangkan DPR mempunyai fungsi legislasi dan hak *veto*, sehingga tidak ada keseimbangan antara fungsi dan kewenangan legislasi antar DPD dan DPR. Kelemahan-kelemahan yang dimiliki DPD dalam sistem bikameral adalah hubungan antar-kamar dalam lembaga perwakilan tidak berjalan dalam dua kamar yang efektif. Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga memunculkan superioritas dan memberi garis demarkasi yang sangat tegas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Ada tiga upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memperkuat fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen bikameral, yaitu: 1) Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Optimalisasi Tugas dan Wewenang Sebagai Lembaga Perwakilan, 2) Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Interpretasi Yudisial, 3) Penguatan Fungsi Legislasi DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Dengan Sistem Bikameral Efektif. Kontruksi ideal penguatan fungsi DPD dengan mewujudkan Lembaga Perwakilan yang *Strong Bicameralism* Efektif, yaitu dengan penyempurnaan fungsi dan kewenangan DPD agar ada keseimbangan dan kesetaraan dengan DPR. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu didorong amandemen kelima UUD 1945, khususnya Pasal 22D UUD 1945. Selain itu juga, konvensi ketatanegaraan dapat dikembangkan dalam praktek penerapan normatif di lapangan yang tidak lazim ataupun melalui pembiasaan praktek yang lazim.

Kata Kunci: Penguatan, Legislasi, DPD, Bikameral

ABSTRACT

This dissertation aims to identify and analyze the legislation authority (legislative function) between the House of Regional Representative of the Republic of Indonesia (Dewan Perwakilan Daerah, *hereinafter* DPD) and the House of Representatives of the Republic of Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat, *hereinafter* DPR) in the implementation of bicameral system in Indonesia, identify and analyze the weakness of legislation function of Regional Representative Council in the bicameral parliamentary system in Indonesia, and the ideal construction of strengthening the position of Regional Representative Council in the bicameral parliamentary system in Indonesia.

This research uses the constructivism paradigm with juridical normative approach, law political approach and comparative approach. The data used are primary and secondary data with the method of literature study. The method of data analysis is by doing data reduction, namely summarizing, selecting data to creating categories based on problems and conducting normative analysis of the legal products resulting from the Amendment to 1945 Constitution and the idea of the fifth (V) amendment of 1945 Constitution that the Regional Representatives Council (DPD) has.

According to the research result, it was found that there is a striking difference in the legislative function of DPD and DPR in the bicameral parliamentary system, where DPD has the right to propose the initiative to submit a bill, but DPD cannot participate in determining the draft law as regulated in Article 22D of the 1945 Constitution, meanwhile DPR has a legislative function and “veto rights”, so that there is no balance between the tasks and legislative powers between DPR and DPD. The weakness that DPD has in the bicameral system is that the inter-room relationship in the representative institution does not run in two adequate rooms. Article 20A Paragraph (1) of the 1945 Constitution stipulates that DPR holds the power to form laws, thereby giving rise to superiority and providing a rigorous demarcation line for the legislative function of DPR to DPD. There are three efforts that can be made in order to strengthen the legislative function of DPD in the bicameral parliamentary system namely: 1) strengthening the legislative function of DPD through Optimizing Duties and authorities as a representative institution; 2) strengthening the legislation function of DPD through judicial interpretation; 3) strengthening the legislation function of DPS as a representative body with an effective *bicameral system*. The ideal construction is to strengthen the function of DPD by realizing the strong representative body effective bicameralism, namely by improving the functions and powers of DPD so that there are balance and equality with DPR. In order to achieve this, it is necessary to encourage the fifth amendment of the 1945 Constitution, particularly Article 22D of the 1945 Constitution. Besides, the constitutional convention could be developed in the practice of normative implementation on field that is not common or through customary practice.

Keywords : Strengthening, Legislation, The House of the Regional Representative, Bicameral.

RINGKASAN DISERTASI

Pasca reformasi 1998, terjadi perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Perubahan terletak pada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi sangat jelas antara eksekutif dan legislatif. Selain itu, amandemen UUD 1945 arah pemerintahan dibangun secara demokratis dengan memberi peran serta daerah dalam menentukan arah kebijakan politik nasional di masa mendatang yaitu dengan dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui perubahan ke tiga UUD 1945, sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional. Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merombak sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), DPR diposisikan sebagai kamar (*chamber*) pertama mewakili seluruh rakyat Indonesia (*political representatives*) dan DPD sebagai kamar (*chamber*) kedua mewakili daerah-daerah/wilayah propinsi (*regional representatives*) yang ada di Indonesia. Sistem bikameral, jika mengacu pada pendapat Lijphart merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upper house*). Pertimbangan penerapan sistem parlemen bikameral untuk mengimbangi dominasi DPR sebagai kamar pertama (*lower house*) dalam menentukan isu-isu kebijakan dan merupakan konsekuensi dari upaya menciptakan mekanisme *checks and balances* antar lembaga dalam sistem negara demokrasi.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 mengatur tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki *zelfstandigheid* atau wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan hukum dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dengan adanya lembaga baru DPD dalam struktur MPR, maka pengaturan tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) ini tidak memberikan ketegasan terhadap pemberlakuan sistem perwakilan dua kamar, dimana MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Menurut Pasal 22 D UUD NRI 1945, DPD berfungsi untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah kepada DPR; membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama, dan menyerahkan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Fungsi legislasi DPD dalam Ketatanegaraan Indonesia dinilai tidak seimbang dengan fungsi legislasi DPR. Dalam hubungannya dengan DPR dan MPR, kedudukan DPD sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD. Reformasi struktur ketatanegaraan Indonesia menuju sistem perwakilan bikameral yang kuat

(*strong bicameralism*) tidak terwujud dalam UUD 1945. Berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maka sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki sistem perwakilan bikameral yang lemah (*soft bicameralism*). Padahal dalam sistem bikameral lembaga perwakilan rakyat efektifitasnya ditentukan oleh perimbangan kewenangan antar-kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen politik. Dari semua fungsi tersebut, pengawasan dan perimbangan (*checks and balances*) dalam fungsi legislasi menjadi faktor utama dalam mekanisme lembaga perwakilan rakyat.

Beberapa upaya penguatan fungsi legislasi DPD sebagai lembaga perwakilan dalam sistem bikameral berdasarkan hukum progresif, antara lain:

1. Melalui Optimalisasi tugas dan wewenang sebagai lembaga perwakilan.

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara jelas ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir. sehingga, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi undang-undang. DPD memanfaatkan keterbatasannya dengan melihat awal dibentuknya yaitu tujuan untuk mengakomodasi suara daerah dan memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, terutama yang berkaitan langsung dengan daerah. Kedudukan DPD sebagai perwakilan teritorial dalam struktur parlemen menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi. Selain mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam memperkuat negara kesatuan, DPD juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang kepentingannya (aspirasi) tidak diakomodasi oleh anggota DPR akibat adanya tarik-menarik kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik yang mengusungnya. DPD dibentuk terkait sifat *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

2. Melalui intepretasi yudisial

Penguatan melalui interpretasi yudisial dilakukan oleh DPD sebanyak dua kali dengan adanya Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-X/2014. Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 memperkuat aspek-aspek fungsional DPD pada fungsi legislasi dan fungsi penganggaran. Fungsi legislasi seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD menuntut adanya kesetaraan dengan DPR dilengkapi dengan permohonan untuk dinaikkan derajat kelembagaannya dalam mekanisme legislasi dari yang tadinya oleh UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perautran Perundang-Undangan (P3) diperlakukan setara dengan fraksi-fraksi dan anggota DPR menjadi sebagaimana layaknya suatu lembaga negara diperlukan. Adanya putusan MK ini adanya revisi UU P3 dan juga mendorong terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Selain itu, memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen. Putusan MK No. 79/PUU-X/2014 yang menguji

tentang Pasal 71 huruf c, Pasal 165, Pasal 170 Ayat (5), Pasal 171 Ayat (1) dan Pasal 249 huruf b UU MD3, yaitu memperluas kewenangan DPD dalam fungsi legislasi berupa kewenangan untuk dapat menyetujui rancangan Undang-undang menjadi undang-undang yang selama ini kewenangannya hanya diberikan kepada DPR dan juga pemerintah. Optimalisasi fungsi legislasi Pemohon sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas RUU tertentu menjadi sangat penting. Pasca diberlakukannya Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 memberikan dampak baru secara kelembagaan bagi DPD. Dimana putusan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya khusus bidang legislasi baik tahap usul RUU maupun pembahasannya. Namun sesuai amar putusan MK tersebut hingga saat ini belum dilaksanakan oleh pemerintah dan DPR untuk mengubah ketentuan pasal yang telah dibatalkan. Padahal putusan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya khusus bidang legislasi baik tahap usul RUU maupun pembahasannya.

3. Sebagai lembaga perwakilan dengan sistem bikameral efektif

Sistem bikameral efektif akan mewujudkan sistem *strong bicameralism*. Penerapan sistem *strong bicameralism* ini memberikan dampak positif *Pertama*, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, di mana keberadaan representasi daerah dalam MPR akan mengakomodir aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional. *Kedua*, DPD memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan. *Ketiga*, kekuasaan membentuk UU sepenuhnya dipegang oleh badan legislatif sehingga tercipta pemisahan kekuasaan yang tegas berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Kontruksi ideal dalam memperkuat fungsi legislasi DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia, yaitu dengan mewujudkan sistem *strong bicameralism*. Mengacu pada Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional menunjukkan betapa sulitnya menjadi anggota DPD, sehingga legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR. Seharusnya legitimasi lembaga tersebut berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Indonesia dapat belajar dan menjadi acuan dalam mewujudkan sistem *strong bicameralism* dengan membandingkan negara Amerika Serikat dan Thailand. Kedua negara tersebut dapat dijadikan acuan, karena sebagai negara yang menerapkan parlemen bikameral ada banyak kesamaan dengan karakteristik sistem di Indonesia. Amerika Serikat menerapkan Sistem bikameral dengan *Senate* dan *House of Representative*, sedangkan Thailand sebagai negara monarki yang menganut kesatuan menerapkan bikameral dengan *Sapha Phuthaen Rotsaden* (DPR) dan *Wuthisapha* (Senat). Untuk mewujudkan hal tersebut suatu keniscayaan adanya amandemen UUD 1945 kelima terhadap Pasal 22D UUD 1945. Selain mewujudkan *strong bicameralism*, mengingat Indonesia merupakan negara yang mengalami beberapa kali penggantian UUD 1945 dan belum menerapkan sistem pemerintahan negara yang benar-benar berlandaskan sistem konstitusional, sehingga terbentuk tradisi-tradisi tertentu yang menjadi sendi pemerintahan konstitusional yang kokoh. Karena itu dipandang perlu untuk menelaah tentang konvensi sebagai salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan sistem penyelenggaraan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum konstitusional yang berkedaulatan rakyat.

DISSERTATION OVERVIEW

Post the 1998 reformation, there was a major change in the Indonesian constitutional system which was pointed out by the 1945 Constitution Amendment (UUD 1945). The changes lie in the clear separation of power between executive and legislature. Also, the 1945 Constitution Amendment established the democratic system by giving regional participation in determining the direction of the future of the national political policy by establishing the Regional Representative Council (DPD) through the 1945 Constitutional's third amendment, as a forum to contend regional aspirations and interests in the national level, such as regional interests that consistent with the national interests. The presence of the DPD as a new institution as a result of changes in Indonesia's Republic 1945 Constitution Amendment overhauled the Indonesian representative system from a one-room representative (unicameral) to a two-chamber representation system (bicameral). In the bicameral system, the DPR is positioned as the first chamber representing all Indonesian (political representatives) and the DPD as the second chamber representing the regional representatives in Indonesia. The bicameral system, when referring to Lijphart's opinion, is a dichotomy of the world's parliamentary system category, which is marked by the existence of two chambers with their respective names. The first chamber or so-called lower house is often more important than the second room (upper house). The consideration of implementing the bicameral parliamentary system is to balance the dominance of the DPR as the first chamber (lower house) in determining policy issues and as a consequence of efforts in creating a check and balance mechanism between institutions in a democratic system state.

The Regional Representative Council (DPD) has a constitutional foundation in Article 22C and Article 22D of the 1945 Constitution. Article 22C and Article 22D of the 1945 Constitution regulate the existence, position, and function of the DPD. DPD as a state institution does not have a *zelfstandigheid* or independent authority related to legal decision-making in carrying out its legislative functions. Based on Article 2 paragraph (1) of the 1945 Constitution, with the existence of a new DPD institution in the MPR structure, the regulation adopts a bicameral system. However, the regulation in Article 2 paragraph (1) does not provide any clarity on the implementation of a two-chamber representative system, in which the MPR consists of members of the DPR and members of the DPD. According to Article 22 D of the Republic of Indonesia's 1945 Constitution, the DPD has the purpose of submitting laws draft relating to regions to the DPR; discussing laws relating to the regions, as well as providing consideration to the DPR on the law's draft of the state budget, taxes, education, and religion; as well as supervising the implementation of laws relating to the regions, APBN, taxes, education, and religion, and submitting the results of such supervision to the DPR for consideration in further action. The legislative function of the DPD in the Indonesian State Administration is considered to be uneven with the legislative function of the DPR. Concerning the DPR and the MPR, the position of the DPD as stipulated in the 1945 Constitution is not following the idea of forming a DPD. The reformation of the Indonesian constitutional structure towards a strong bicameral system does not materialize in the 1945 Constitution. Based on the formulation of Article 2 paragraph (1) of the 1945 Constitution, the Indonesian constitutional system has a weak bicameral representation system (soft bicameralism). Whereas in the bicameral system of

people's representative institutions, its effectiveness is determined by the balance of authority between chambers in the implementation of parliamentary functions such as the functions of legislation, budgeting, control, representation, and political recruitment. Of all these functions, checks, and balances in the legislative function are the main factors in the mechanism of the people's representative institutions.

Several efforts to strengthen the legislative function of the DPD as a representative body in the bicameral system, include:

1. Through the optimization of duties and powers as a representative institution.

Article 22D paragraph (2) of the 1945 Constitution stipulates that the DPD is only authorized to participate in discussing bills relating to regional autonomy, central and regional relations, formation and expansion and regions merge natural resources management, and other economic resources, as well as those related to balance between central and regional finance and does not participate in the final approval. so that, according to the Supreme Court, the DPD does not participate in approving the bill to law. DPD takes advantage of its limitations by observing its initial formation, aiming to accommodate regional voices, and giving a greater role to regions in the political decision-making process, especially those directly related to the regions. The position of the DPD as a territorial representative in the parliamentary structure is very fundamental, especially since Indonesia adheres to the principle of regional government that carries out the widest possible autonomy within the framework of a unitary state. The unitary state can survive if plural regional interests can also be accommodated by the central government through legislative policies. Apart from representing regional government institutions in strengthening the unitary state, the DPD also functioned as the people's representatives whose interests (aspirations) are not accommodated by members of the DPR following the tug-of-war between the interests of the people and political parties that supported them. The DPD was formed related to the nature of the degree of representativeness of the representative institution that ensures all groups in society.

2. Trough Judicial Interpretation

Strengthening through judicial interpretation was carried out by the DPD twice in the presence of the Constitutional Court Decision, Number: 92/ PUU-X/2012 and the Constitutional Court Decision, Number: 79/ PUU-X / 2014. The Constitutional Court Decision, Number: 92/ PUU-X/ 2012 strengthens the functional aspects of the DPD in the legislative and budgeting functions. The legislative function as explained above stated that the DPD demands equality with the DPR, accompanied by a request to increase its institutional degree in the legislative mechanism from the previous law No. 27 of 2009 concerning MD3 and Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislative Regulations (P3) is treated equally with factions and DPR members as state institution as required. The existence of this Constitutional Court decision was a revision of the P3 Law and also encouraged the issuance of Law Number 17 of 2014 concerning MD3. Also, it provides legal certainty for the interpretation of Article 22 D paragraph (1) of the Post-Amendment of the 1945 Constitution. The Constitutional Court Decision No. 79 / PUU-X / 2014 which examined Article 71 letter c, Article 165, Article 170 Paragraph (5), Article 171 Paragraph (1), and Article 249 letter b of the MD3 Law, namely extending the DPD's

authority in the legislative function in the form of giving authority of draft Law into law approval, which so far has been authorized only by the DPR and the government. The optimization of the Petitioners' legislative function as mandated by the 1945 Constitution in its submission, discussion, and consideration of certain bills is very important. Following the enforcement of the Constitutional Court Decision No. 79 / PUU-XII / 2014, gave new institutional impacts for the DPD. In which this decision provides a guarantee of legal certainty for the DPD in implementing its authority specifically in the legislation field, both in bill drafting and discussion. However, according to the injunction, the Constitutional Court's decision has not yet been implemented by the government and the DPR to amend the provisions of the canceled article. This decision assures legal certainty for the DPD in implementing its authority in the legislation field, both bills drafting and its discussion.

3. As a representative institution with an effective bicameral system

An effective bicameral system will create a strong bicameral system. The application of the strong bicameralism system will have a positive impact. First, following the political consensus of the Indonesian nation, where the presence of regional representation in the MPR will accommodate regional aspirations and interests in the formulation of national policies. Second, the DPD has the authority to approve a proposed bill. Third, the power to form laws is fully vested in the legislature to create a strict separation of powers based on the principle of checks and balances.

Ideal Construction for Strengthening the Function of the DPD in Creating a Representative Institution that is Bicameralism Strong and Effective through the Amendment of the 1945 Constitution. Several articles that are the focus of researchers for amendments are Article 20 paragraph (1) and (2), Article 22D paragraph (1), (2) and (3), Article 23F paragraph (1) of the 1945 Constitution. Also, as a derivative, the MD3 Law needs to be amended, especially in Article 248 paragraphs (1) and (2), and Article 249 paragraph (1). Article 22C paragraph (1) and paragraph (2) of the 1945 Constitution as a constitutional foundation showed the difficulty of becoming a DPD member so that the legitimacy of DPD members is of greater quality than the legitimacy of DPR members. The legitimacy of this institution should be directly proportional to the authority granted by the 1945 Constitution. Indonesia can learn and reference in realizing a strong bicameralism system by comparing with the United States and Thailand, following their implementation on bicameral parliament, so that there are many similarities in the system's characteristics with Indonesia. The United States applies a bicameral system with the Senate and the House of Representatives, while Thailand as a unitary monarchy implements bicameral with *Sapha Phuthaen Rotsaden* (DPR) and *Wuthisapha* (Senate). To realize this, it is inevitable that there is a fifth amendment to the 1945 Constitution following Article 22D of the 1945 Constitution. In addition to realizing strong bicameralism, considering that Indonesia is a country that has undergone several changes to the 1945 Constitution and has not implemented a state government system that is truly based on a constitutional system, thus certain traditions can be implemented as the foundation to create a strong constitutional government. Therefore, it is deemed necessary to examine the convention as one of the sources of constitutional law that can be utilized in the formulation of the administration system of the Republic of Indonesia as a constitutional law state based on people's sovereignty.

0DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAKSI	viii
ABSTRACT	ix
RINGKASAN DESERTASI	x
DISSERTATION OVERVIEW	xiii
DAFTAR ISI	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Konseptual Desertasi	10
F. Kerangka Teori Desertasi	37
G. Kerangka Pemikiran	76
H. Metode Penelitian	77
I. Orisinalitas Penelitian Desertasi	82
J. Sistematika Penulisan Disertasi	85

BAB II KAJIAN PUSTAKA TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN

DALAM SISTEM DEMOKRASI

A. Lembaga Perwakilan	87
1. Konsep Lembaga Perwakilan	87
2. Bentuk Lembaga Perwakilan Dalam Negara Demokrasi yang Berkesatuan	94
3. Sistem Lembaga Perwakilan Pasca Amandemen UUD 1945	100
B. Sistem Perwakilan Bikameral	119
C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	128
1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....	128
2. Fungsi dan Wewenang DPD.....	135
D. Demokrasi Dalam Perspektif Islam	141
1. Keadilan.....	146
2. <i>Syura</i> ' (Musyawarah)	147
3. Keragaman dan Toleransi.....	149

BAB III KEWENANGAN DPD DAN DPR RI DALAM PENERAPAN

SISTEM BIKAMERAL MENURUT UUD 1945 BERDASARKAN

HUKUM PROGRESIF

A. Kewenangan DPD Dalam Sistem Bikameral Menurut UUD 1945 ..	154
B. Kewenangan DPR Dalam Sistem Bikameral Menurut UUD 1945 ..	174
C. Perbandingan Kewenangan DPD dan DPR Sistem Bikameral Menurut UUD 1945	185

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN DPD DALAM SISTEM

BIKAMERAL MENURUT UUD 1945 195

**BAB V KONTRUKSI IDEAL PENGUATAN TERHADAP FUNGSI
LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM
SISTEM PARLEMEN BICAMERAL DI INDONESIA
BERDASARKAN HUKUM PROGRESIF**

A. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui
Optimalisasi Tugas dan Wewenang Sebagai Lembaga
Perwakilan..... 209

B. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui
Interpretasi Yudisial Berdasarkan 225

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012..... 225

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014..... 243

C. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Sebagai Lembaga
Perwakilan Dengan Sistem Bikameral Efektif..... 252

D. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Dalam Menciptakan
Lembaga Perwakilan yang *Strong Bicameralism* Efektif 266

1. Memperkuat Sistem Presidensial..... 288

2. Memperkuat Lembaga Perwakilan (DPD)..... 290

3. Memperkuat Otonomi Daerah 299

E. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Melalui Konvensi
Ketanegaraan 304

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....	312
B. Implikasi Teoritis dan Implikasi Praktis	324
1. Implikasi Teoritis	324
2. Implikasi Praktis.....	329
C. Saran.....	331
DAFTAR PUSTAKA.....	332



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik, yang berdasarkan atas hukum dan bukan atas kekuasaan belaka, dengan sistem pemerintahan yang demokratis. Dalam sebuah pemerintahan yang demokratis kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai suatu negara yang demokratis, Indonesia mempunyai lembaga perwakilan atau lembaga legislatif yang disebut dengan nama parlemen dalam struktur ketatanegaraannya yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat dan sebagai fungsi pengawasan bagi lembaga lainnya terutama eksekutif.

Pasca reformasi, penulis melihat banyak dampak serta perubahan yang terjadi dalam hukum tata negara Indonesia, hal ini juga berpengaruh kepada letak dimana pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi sangat jelas, jika awalnya Presiden memiliki determinasi wewenang yang sangat luar biasa besarnya, yaitu memiliki wewenang *executive heavy* dan *legislatif heavy*, maka setelah amandemen pertama UUD 1945 wewenang presiden hanya sebagai lembaga eksekutif yang bertanggungjawab menjalankan roda pemerintahan, dan fungsi legislasi diberikan kepada DPR RI menurut Pasal 20 ayat (1). Di samping itu, pada penjelasan Pasal 20

ayat (1) tentang DPR adalah lembaga pembuat undang-undang, tidak semata-mata menghilangkan wewenang presiden secara penuh, dilanjutkan kembali pada pembahasan Pasal 20 ayat (2), (3), dan (4) bahwa presiden masih berhak memiliki wewenang mengajukan pembuatan Undang-Undang kepada DPR, melalui pengajuan rancangan undang-undang (RUU) serta melakukan pembahasan bersama dengan DPR dalam membahas RUU yang diajukan presiden, jika sudah terbentuk keputusan bahwa RUU tersebut sudah disepakati, presiden yang akan melakukan pengesahan, setelah itu barulah UU tersebut sah diundangkan.¹

Pada masa pemerintahan Orde Baru, komposisi MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan namun keberadaan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif dalam memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses perekrutan dan pengangkatannya tidak dilakukan secara demokratis, hanya oleh DPRD provinsi dan DPRD sendiri dikuasai partai politik yang menang dalam pemilu di provinsi itu.

Konsekuensi logis dari sistem politik yang diciptakan pemerintah di atas, Utusan Daerah yang ada di MPR RI pada masa lalu cenderung memperjuangkan aspirasi dan kepentingan partai politik tertentu dan kelompok masyarakat tertentu dari pada memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya sehingga kepentingan daerah terabaikan dalam panggung politik nasional dalam kurun waktu yang cukup lama. Ketika aspirasi dan kepentingan daerah diabaikan atau terabaikan dalam panggung politik nasional, pemerintah daerah dan rakyat yang ada di daerah-daerah merasa pemerintah pusat berlaku tidak adil sehingga rakyat yang ada di beberapa daerah melakukan tuntutan dan pemberontakan yang mengarah

¹ Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, hlm. 5.

kepada disintegrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan Aceh, Irian Jaya (Papua), Riau dan Kalimantan Timur (Kaltim) yang meminta merdeka, lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Oleh karena itu, dalam rangka untuk mencegah disintegrasi bangsa serta meningkatkan peran serta daerah dalam menentukan arah kebijakan politik nasional di masa mendatang maka dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui perubahan ke tiga UUD 1945, sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional. Dengan demikian terlihat bahwa gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga integrasi bangsa, sama dengan gagasan pembentukan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) di Negara-negara federasi yang semula bertujuan untuk melindungi formula federasi.² Disamping itu juga ingin merombak sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan Negara-Negara Bagian (*regional representatives*) dan *House of Representatives* (DPR) sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (*political representatives*).³

Namun kalau kita perhatikan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang" yang kemudian diubah menjadi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan

² K. C. Wheare, 1967, *Legislature*, London, Oxford University Press, hlm. 205.

³ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm., 53. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, hlm., 17.

Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Adanya perubahan tersebut menyebabkan gagasan perombakan sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) gagal.

Dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), DPR seharusnya sebagai kamar (*chamber*) pertama mewakili seluruh rakyat Indonesia (*political representatives*) dan DPD sebagai kamar (*chamber*) kedua mewakili daerah-daerah/wilayah propinsi (*regional representatives*) yang ada di NKRI. Namun kontruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan sebagaimana disebutkan di atas tidak menempatkan DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Jika DPR dan DPD dikonstruksikan sebagai dua kamar terpisah di lembaga perwakilan Indonesia, nama wadah yang digunakan untuk kedua kamar parlemen tersebut apabila menjalankan tugas dan fungsinya secara bersama-sama tetap bisa MPR karena nama MPR sudah lazim bagi Bangsa Indonesia.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini, selain dipraktekkan di negara-negara bersusunan federasi juga dipraktekkan di lingkungan negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary*) misalnya di Inggris, Belanda, Prancis, Filipina, Thailand, Jepang dan lain sebagainya dengan tujuan untuk menjaga keutuhan wilayah negara, melindungi etnik dan kepentingan khusus golongan tertentu.⁴ Namun untuk menyebut sistem perwakilan di NKRI dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masih dipertanyakan, mengingat dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masing-masing kamar (*chamber*) mempunyai kewenangan

⁴ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, 1999, *Senat; Bicameralism in the Contemporary Word*, Ohio State University, hlm., 10.

seimbang, yang dijalankan baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri. Di samping itu, antara kamar pertama dan kamar kedua mempunyai kedudukan sederajat antara satu sama lain, baik secara politik maupun secara legislatif.⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan, DPD memang mempunyai kedudukan sederajat dengan DPR. Akan tetapi, keduanya mempunyai fungsi yang tidak setara. DPR menurut UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran serta mempunyai berbagai macam kewenangan lain dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. Sebaliknya, DPD mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran sangat terbatas yakni; *Pertama fungsi legislasi*. Fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya sebatas dapat mengajukan RUU kepada DPR yakni; RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945). *Kedua, fungsi pengawasan*. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPD hanya sebatas pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Hasil pengawasan tersebut harus diberikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). *Ketiga, fungsi anggaran*.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm., 37.

Fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (Pasal 23 ayat (3) UUD 1945). Selain tiga fungsi di atas, DPD masih mempunyai kewenangan lain yang juga sangat terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yakni; menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK.

Fungsi DPD di atas jika dihubungkan dengan fungsi lembaga perwakilan terlihat tidak lazim karena sebagai suatu lembaga perwakilan, mestinya DPD diberi fungsi yang layak, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Di bidang legislasi, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang menentukan jika lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk mengajukan RUU, ikut membahas dan menetapkan RUU menjadi UU, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah.⁶ Kemudian, di bidang anggaran, lembaga perwakilan dapat dikatakan memiliki fungsi *budgeting* yang kuat apabila lembaga perwakilan tersebut diberi kewenangan untuk membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU APBN yang diajukan pemerintah menjadi UU.⁷

Selanjutnya, di bidang pengawasan, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang baik apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan konstitusional melakukan pengawasan langsung terhadap pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kemudian, jika dalam melakukan pengawasan tersebut lembaga perwakilan menemukan indikasi

⁶ Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat., Jakarta, hlm. 323

⁷ *Ibid*, hlm., 324

pemerintah melakukan pelanggaran hukum, maka kepada lembaga perwakilan tersebut diberi pula kewenangan untuk menindak-lanjuti hasil temuannya. Oleh karena itu, kepada lembaga perwakilan diberikan berbagai macam hak seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak menyatakan mosi tak percaya kepada pemerintah (dalam sistem pemerintahan parlementer) agar di kemudian hari penyimpangan dan pelanggaran hukum yang dilakukan pemerintah tidak terulang kembali."⁸

Pasal 22 C dan D UUD 1945 merupakan dasar hukum keberadaan dari DPD selaku perwakilan daerah. Pasal ini diejawantahkan dalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan yang dikenal dengan UU MD3 (Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD). Diawali dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 hingga saat ini mengalami perubahan menjadi undang-undang terbaru yaitu UU Nomor 2 Tahun 2018 menjadi rangkaian pengaturan lembaga perwakilan. Undang-undang tersebut ternyata belum bisa mengakomodir keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. Beberapa pasal dinilai memberikan posisi yang lebih bagi DPR dibandingkan DPD, misalnya pasal tentang pemeriksaan DPR yang harus mendapat persetujuan Mahkamah Kehormatan DPR, sementara DPD tidak demikian, kemudian pasal tentang sanksi bagi anggota DPD diberikan jika enam kali beruruturut tidak menghadiri sidang paripurna, sementara bagi DPR pasal tersebut dihapuskan, pasal yang memberikan kewenangan bagi DPR untuk menyusun anggaran, sementara DPD tidak diberikan kewenangan tersebut. Anggota DPD sudah tentu harus menjadi representasi bagi rakyat bukan bagi konstituennya semata dalam menampung setiap aspirasi dan mencari solusi dari permasalahan tersebut.

⁸ *Ibid*, hlm., 325-326

Peran yang dimiliki oleh DPD tidak begitu saja berjalan tanpa adanya hak dan kewenangan yang tepat untuk mengoptimalkan fungsinya. Selain itu, evaluasi dan pertanggungjawaban juga sangat diperlukan dalam rangka akuntabilitas secara publik bukan hanya laporan semata. Selama ini, hak yang dimiliki oleh DPD hanya sebatas pertimbangan tanpa mempunyai kewenangan untuk memutuskan. Padahal kepentingan daerah adalah hal yang sangat penting disamping kepentingan nasional, karena negara tidak akan maju tanpa dukungan dari daerah. Dengan belum adanya hak dan kewenangan yang lebih untuk DPD menimbulkan pelaksanaan fungsi yang tidak optimal. DPD cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa bisa memberikan solusi terutama yang berkaitan dengan legislasi.

Kondisi demikian menimbulkan wacana dalam masyarakat, lebih baik membubarkan DPD dari pada mempertahankannya seperti kondisi sekarang. Mempertahankan DPD seperti kondisi sekarang dinilai menghambur-hamburkan uang Negara. Di samping itu, hak-hak yang dimiliki Ketua DPD, Wakil Ketua DPD dan anggota DPD, misalnya gaji, tunjangan dan fasilitas lain yang diberikan negara, sama dengan yang dimiliki Ketua DPR, Wakil Ketua DPR dan anggota DPR, padahal antara keduanya memiliki fungsi berbeda. Namun jika DPD dibubarkan, berarti kita mengingkari amanat reformasi karena salah satu amanat reformasi yang dimotori mahasiswa dan rakyat pada tahun 1998 yakni perlu perluasan peran serta daerah dalam pembangunan nasional yang salah satunya diwujudkan oleh DPD.

Berdasarkan uraian tersebut di atas ternyata gagasan penerapan bikameral di Indonesia berbeda dengan bikameral yang lazim berlaku di berbagai negara dan tidak sesuai dengan gagasan yang diwacanakan sebelumnya. Keanggotaannya dibatasi jumlahnya, fungsi dan wewenangnya tidak sama dengan DPR, terjadi diskriminasi dalam peranannya, tidak diterapkannya konsep awal yang diusulkan sama dengan

DPR, sehingga setelah ditetapkan dalam konstitusi timbul pertanyaan apakah dengan diberikannya kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini sudah memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini. Pertanyaan itu menunjukkan kepada bangsa Indonesia bahwa masih banyak kelemahan-kelemahan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah disamping DPR.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang akan dirumuskan berkaitan dengan penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral adalah sebagai berikut :

1. Mengapa fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen tidak diberi kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Hukum Progresif?
2. Bagaimanakah kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif?
3. Bagaimanakah penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parelemen bicameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana di uraikan diatas, mengenai penguatan fungsi legislasi dewan perwakilan daerah dalam sistem parlemen bikameral, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mengapa kewenangan fungsi legislasi antara DPD dan DPR tidak sama dalam penerapan sistem bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam system parlemen bicameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian Disertasi ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat Teoritis maupun manfaat Praktis, adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara berkaitan dengan konstitusi dan lembaga perwakilan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini untuk menemukan teori baru atau konsep baru atau gagasan pemikiran baru di bidang Hukum Tata Negara khususnya fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bicameral Berdasarkan Hukum Progresif.

E. Kerangka Konseptual Desertasi

1. Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan pada masing-masing negara berbeda satu sama lain, tergantung kepada sejarah, budaya, hasil pemikiran, kebutuhan dan praktek

ketatanegaraan negara bersangkutan. Namun sistem perwakilan yang lazim di dunia saat ini ada dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).⁹

Untuk menentukan apakah suatu negara menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) atau sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dapat dilihat dari tiga sisi yakni fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. *Pertama*, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). *Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). *Ketiga*, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).

⁹ C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm., 194

Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*).¹⁰

Di samping dua model sistem perwakilan di atas, masih ada model sistem perwakilan yang lain yakni sistem perwakilan tiga kamar (*trikameral system*) seperti yang terdapat di Afganistan dan Afrika Selatan saat ini,¹¹ serta sistem perwakilan lima kamar yang oleh Fatmawati disebut dengan sistem *pentakameral* seperti yang terdapat di Republik Yugoslavia sebagaimana diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963.¹²

Namun demikian, karena sistem perwakilan yang lazim di dunia saat ini hanya dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) maka hanya dua model ini yang akan dibahas lebih lanjut di bawah ini.

a. Sistem Perwakilan Satu Kamar (*Unicameral System*)

Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) tidak mengenal adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya *House of Representatives* (DPR) dan Senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Akan tetapi hanya mengenal satu lembaga perwakilan nasional saja. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*), kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada

¹⁰ *Ibid*, hlm., 194

¹¹ Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, Jakarta, UI Press, hlm.. 214-218

¹² Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni; *Federal Chamber. Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health dan Organizational-Political Chamber*. Lihat Fatmawati, (2010), *ibid*, hlm., 223-227.

satu badan *unicameral* saja yaitu majelis perwakilan nasional yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.¹³ Hal ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) seharusnya dianut oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) karena negara kesatuan (*unitary state*) menurut C.F. Strong dan Fred Isjwar¹⁴ sebagaimana disebutkan sebelumnya adalah negara di mana kekuasaan legislatif tertinggi hanya dipegang oleh satu badan legislatif pusat. Namun kenyataan menunjukkan lain, negara kesatuan (*unitary state*) ada yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan ada pula yang menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya Inggris, Belanda, Prancis, Thailand, Jepang dan lain sebagainya.

Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini jika dibandingkan dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) merupakan sistem perwakilan tertua di dunia karena pada masa Yunani kuno dan pada masa Kekaisaran Romawi sebagaimana disebutkan sebelumnya, sudah ada cikal bakal lembaga perwakilan yang hanya terdiri dari satu badan saja dengan nama Dewan Polis untuk Yunani Kuno dan Senat untuk Kekaisaran Romawi yang mempunyai fungsi memberikan nasehat dan pertimbangan kepada pemerintah (Kaisar) serta membuat undang-undang melalui perdebatan di lembaga tersebut. Begitu juga pada masa Nabi Muhammad S.A.W., ketika beliau memimpin negara Islam Madinah pada abad ke 7 Masehi. Negara Islam Madinah waktu itu, menurut Ija Suntana sudah terdapat satu badan perwakilan nasional bernama Majelis

¹³ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm., 33-34.

¹⁴ C.F. Strong, 1966, *op.cit.*, hlm., 112

Syura yang berfungsi sebagai mitra Nabi Muhammad S.A.W., dalam bermusyawarah membicarakan persoalan kenegaraan dan persoalan yang dihadapi umat Islam pada masa itu, misalnya dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan lain sebagainya kecuali masalah agama yang otoritasnya langsung dipegang oleh Nabi Muhammad S.A.W., sebagai utusan Allah.¹⁵

Kemudian dalam perkembangannya, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini diadopsi oleh banyak negara terutama setelah perang dunia ke dua usai karena negara-negara yang merdeka pasca perang dunia kedua usai cenderung mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*) dari pada bentuk negara federasi.¹⁶ Di samping itu kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) lebih banyak dari pada kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ada tujuh macam yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).¹⁷ Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu

¹⁵ Ija Suntana, 2007, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Refika Aditama, Bandung, hlm.. 29

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan ...*, *Op. Cit.*, hlm., 33.

¹⁷ Edy Purnama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena ti& dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral* lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.¹⁸

Namun demikian, belakangan ini ada kecenderungan negara-negara di dunia mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sebagaimana diungkapkan oleh Arend Lijphart melalui hasil penelitiannya. Dari 21 negara yang diteliti oleh Ariend Lijphart, hanya empat negara yang mengadopsi sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Selebihnya, tujuh belas negara mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).¹⁹ Kecenderungan negara-negara di dunia saat ini mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) karena sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menurut K.C. Wheare tidak mendatangkan banyak masalah dalam negara demokrasi jika kedua kamar di Parlemen benar-benar terpilih atas garis yang sama dan bekerja sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing.²⁰

Di samping mempunyai kelebihan, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini sebagaimana disebutkan di atas juga mempunyai

¹⁸ Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 9

¹⁹ Ariend Lijphart, 1984, *Democracies Pattern of Majoritarian And Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, hlm., 94.

²⁰ K.C. Wheare, 1968, *Legislatures*, London, Oxford University, hlm., 22.

kekurangan yakni; pertama, memberi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.²¹ Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.²²

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) merupakan sistem perwakilan tertua di dunia, banyak diadopsi oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) terutama pasca perang dunia kedua usai. Negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) banyak menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini karena sesuai dengan prinsip kedaulatan yang tidak terbagi dalam negara kesatuan. Namun atas pertimbangan tertentu, misalnya pluralisme penduduk dan tuntutan satuan-satuan daerah yang lebih rendah dalam negara kesatuan (*unitary state*), negara kesatuan dapat memilih model sistem perwakilan yang lain selain sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini yakni sistem perwakilan dua kamar.

b. Sistem Perwakilan Dua Kamar (*Bicameral System*)

Berbeda dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Parlemen dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) terdiri dari dua badan perwakilan yang terpisah antara satu sama lain yakni

²¹ Miriam Budiarjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320.

²² Bandingkan Edy Purnama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

perwakilan seluruh rakyat yang juga disebut dengan perwakilan politik dan perwakilan negara bagian atau propinsi atau golongan tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika Serikat, DPR dan Senat RIS di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Banestag* dan *Bandesrat* di Jerman, *National Assembly* dan Senat di Prancis, *Eetste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda, *Raysabha* dan *Loksabha* di India.²³ Masing-masing kamar Parlemen tersebut terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama (seimbang), baik di bidang legislasi, anggaran maupun di bidang pengawasan yang dijalankan secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Di samping itu juga mempunyai anggota yang berbeda.²⁴

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) tertua di dunia adalah sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang terdapat di Inggris Raya. Lahir dipenghujung abad ke 12 Masehi setelah Parlemen Inggris Raya mengalami proses evolusi yang sangat panjang sebagaimana disebutkan di atas. Kemudian sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini dianut oleh negara-negara bekas jajahan Inggris Raya seperti Amerika Serikat, India, Australia, Malaysia dan lain sebagainya. Jika ditinjau dari proses pembentukan, system perwakilan dua kamar (*bicameral system*) pada setiap negara demokrasi berbeda antara satu sama lain.

Ada yang melalui proses pemilihan umum (pemilu), penunjukan langsung oleh Kepala Negara dan ada pula melalui proses pemilihan oleh

²³ Sri Soemantri, 2003, *op.cit.*, hlm. 18.

²⁴ C.F. Strong, 1966, *Loc. Cit.*

organ pemerintah yang lebih rendah (daerah). Inggris sebagai negara tertua yang mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*), lembaga perwakilannya disebut *Parliament* yang terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lord*. Anggota *House of Commons* (kamar pertama) diisi melalui mekanisme pemilihan umum secara berkala. Sedangkan anggota *House of Lord* (kamar kedua) bersifat permanen, turun temurun, berasal dari keturunan bangsawan, pemuka agama, kelompok sosial, kelompok profesi tertentu yang diangkat atau ditunjuk oleh Ratu Inggris.

Selanjutnya Amerika Serikat, lembaga perwakilannya disebut dengan Kongres yang terdiri dari *House of Representatives* dan Senat. Baik anggota *House of Representatives* maupun anggota Senat yang ada di Kongres Amerika Serikat, dipilih melalui pemilihan umum secara berkala. Sedangkan Prancis, lembaga perwakilannya disebut dengan Parlemen yang terdiri dari *National Assembly* dan Senat Anggota *National Assembly* dipilih oleh rakyat Prancis melalui pemilihan umum secara berkala, sedangkan anggota Senat dipilih secara tidak langsung oleh kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang disebut dengan *Communals* dan *Departement*. *Departement* berarti bagian dari wilayah Prancis yang di Indonesia dapat disamakan dengan daerah propinsi.²⁵

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini bukan hanya dianut oleh negara-negara monarki dan republik yang berbentuk federasi, namun juga dianut oleh negara monarki dan republik yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Inggris, Belanda dan Jepang sebagai negara

²⁵ Max Boboy, 1994, *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 27.

monarki yang berbentuk kesatuan (*unitary*) mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang terdiri dari majelis tinggi (*Upper House*) dan majelis rendah (*Lower House*) sebagaimana disebutkan di atas. Sedangkan negara republik yang berbentuk federasi mempunyai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya adalah Amerika Serikat, Jerman, India dan Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sytem*) ini diklasifikasi oleh Arend Lijphart menjadi tiga macam yakni; *bikameralisme* kuat (*strong bicameralism*), sedang-kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*)²⁶. Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar Parlemen *bicameral* dikatakan simetris dan *incongruence* apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional yang setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit²⁷ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang hat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.²⁸ Selanjutnya struktur Parlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila Parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur Parlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang

²⁶ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm. 211

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

dimiliki oleh kamar pertama.

Agak berbeda dengan Arend Lijphart, berdasarkan kewenangan pembentukan undang-undang, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menjadi *perfect bicameralism*, *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*.²⁹ Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama lain dalam hal pembentukan undang-undang maka disebut *perfect bicameralism*, jika hampir setara disebut dengan *strong bicameralism*, sebaliknya jika tidak setara maka disebut dengan *weak bicameralism*.³⁰

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini juga mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan seperti yang terdapat pada sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*), di samping ada wakil rakyat yang duduk di Parlemen juga terdapat wakil teritorial dan atau wakil golongan tertentu di Parlemen. Kedua, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *check and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan undang-undang. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang

²⁹ Giovanni Sartori, *op.cit.*, hlm. 184

³⁰ *Ibid*

bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.³¹

Sedangkan kekurangan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangan undang-undang disetujui oleh kamar pertama sebelum diberlakukan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua Parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di Parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan yang sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan yang cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di Parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama dengan kamar kedua.³²

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan. Namun, dalam sistem perwakilan dua kamar terdapat tiga varian model. Lahirnya berbagai macam model sistem perwakilan disebabkan tiga hal. Pertama, latar belakang sejarah suatu negara yang sangat panjang. Kedua, hasil pemikiran para pakar yang kemudian diadopsi dan dipraktekkan oleh negara bersangkutan. Ketiga, kombinasi antar keduanya yakni latar belakang sejarah negara bersangkutan dan hasil pemikiran para pakar.³³ Namun demikian, tidak ada jaminan salah satu model sistem perwakilan lebih baik dari pada model sistem perwakilan yang lain. Lalu sistem perwakilan mana

³¹ Edy Purnama, *op.cit.*, hlm 83-84

³² Miriam Budiarjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320

³³ Edy purnama, *op.cit.*, hlm 88-79

yang hams menjadi pilihan suatu negara? Yang penting, sistem perwakilan yang dipilih harus dapat memenuhi kebutuhan negara bersangkutan sebagai negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Indonesia sebagai negara demokrasi berkedaulatan rakyat pernah menerapkan, baik sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) maupun sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) diadopsi oleh Indonesia ketika berlaku UUD 1945 lama dan UUDS 1950, sedangkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dipraktekkan di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

2. Fungsi Lembaga Perwakilan

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, tidak ada keseragaman fungsi lembaga perwakilan yang diungkapkan oleh para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara. Menurut Bambang Cipto fungsi lembaga perwakilan ada tiga macam yakni fungsi komunikasi (*comunication*), fungsi rekrutmen politik (*recrutmend politic*) dan fungsi membuat undang-undang (*legislation*).³⁴ Sama dengan Bambang Cipto, G. Calvin Mackenzie juga berpendapat ada tiga fungsi utama lembaga perwakilan yakni; *legislation, representation and administrative oversight*.³⁵ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, lembaga perwakilan mempunyai empat fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi penghubung antara rakyat dengan pemerintah.³⁶ Selanjutnya Arbi Sanit menyebut lembaga perwakilan mempunyai lima fungsi

³⁴ Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 10-14

³⁵ G. Calvin Mackenzie, 1986, *American Government: Politic and public policy*, Random House New York, hlm. 120-137

³⁶ Miriam Budiardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 323-327.

yakni; fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan, fungsi pengawasan, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi persetujuan terhadap perjanjian internasional (ratifikasi) yang dibuat pemerintah.³⁷

Tak jauh berbeda dengan Arbi Sanit, Burn menyebut enam fungsi penting yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni; *representation, lawmaking, consensus building, overseeing, policy clarification and legitimizing*.³⁸ Sama dengan Burn, Mizey menyebut fungsi yang melekat pada badan legislatif juga ada enam yakni; fungsi legislasi, fungsi pajak, fungsi debat, fungsi pengawasan administratif, fungsi legitimasi dan fungsi rekrutmen politik.³⁹

Perbedaan pendapat mengenai fungsi lembaga perwakilan di atas menurut penulis terjadi karena lembaga perwakilan tidak memperoleh fungsi tersebut sekaligus pada waktu bersamaan, akan tetapi diperoleh secara berangsur-angsur setelah mengalami proses panjang sejalan dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan. Namun berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan negara demokrasi ada tujuh macam yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi rekrutmen politik, fungsi representasi dan komunikasi, fungsi pemilihan pejabat publik dan ratifikasi perjanjian internasional. Namun dari tujuh fungsi tersebut yang paling pokok ada tiga yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

a. Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi lembaga perwakilan yang terpenting yakni

³⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 46-52

³⁸ Paimin Naipitupulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, hlm. 38

³⁹ *Ibid*, hlm., 48-51.

membuat undang-undang yang akan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat sehingga lembaga perwakilan disebut juga dengan lembaga legislatif atau badan legislatif. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, lembaga perwakilan diberi kewenangan membuat rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan rancangan undang-undang inisiatif, kewenangan membahas, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah, tergantung kepada prinsip kekuasaan pada negara bersangkutan. Jika negara tersebut menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak, maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan *presidential*, kemudian pembuatan undang-undang pada negara bersangkutan menjadi kewenangan lembaga perwakilan sepenuhnya. Sebaliknya, jika negara tersebut menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) apalagi penyatuan kekuasaan maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan parlementer, dan pembuatan undang-undang pada negara tersebut bukan hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama antara lembaga perwakilan dan pemerintah.⁴⁰

Pada negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*),⁴¹ misalnya Arnerika Serikat, pernbuatan undang-undang

⁴⁰ Lihat Syaifudun, 2006, *proses pembentukan undang-undang, studi tentang partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum FH UI, Jakarta, hlm., 153- 154

⁴¹ Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisah dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan tirani. Soewoto

sepenuhnya menjadi kewenangan lembaga perwakilan, yakni Kongres, mulai dari membuat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang di Kongres hingga menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, semuanya dilakukan oleh Kongres Amerika Serikat tanpa melibatkan Presiden. Keterlibatan Presiden Amerika Serikat dalam pembuatan undang-undang hanya pada tahap akhir yakni mensahkan undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat Amerika. Oleh karena itu agar tercipta saling kontrol dan mengimbangi (*check and balances*) antara Kongres Amerika Serikat dan Presiden, maka kepada Presiden Amerika Serikat diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat.⁴² Undang-undang yang telah disetujui Kongres apabila mendapat veto dari Presiden, harus dikembalikan lagi ke Kongres disertai dengan alasan-alasan penolakan untuk dibahas kembali. Veto Presiden hanya dapat diabaikan oleh Kongres Amerika Serikat apabila 2/3 (dua pertiga) dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui undang-undang tersebut, dan jika demikian halnya maka maka Presiden tidak mempunyai pilihan lain selain melaksanakan undang-undang tersebut.⁴³ Namun demikian, walaupun pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pembuatan undang-undang menjadi kewenangan lembaga perwakilan, akan tetapi jika

Mulyosudarmo, 1997, *peralihan kekuasaan:kajian teoritis dan yuridis terhadap pidato nawaksara*, Jakarta, Gramedia, hlm. 27

⁴² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Jogjakarta, hlm., 137

⁴³ Ibrahim R., 2003, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 131. lihat juga Mahmuzar, (2010), *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, Jogjakarta, Nusamedia, hlm., 71.

pemerintah ingin mengatur sesuatu hal melalui undang-undang maka pemerintah dapat mengusulkan rancangan undang-undang tersebut melalui anggota lembaga perwakilan terutama anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah, yang selanjutnya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif lembaga perwakilan.⁴⁴

Bebeda halnya pada negara-negara yang tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*). Pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembuatan undang-undang⁴⁵ dilakukan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Di Inggris misalnya, undang-undang yang dibuat Parlemen disebut dengan *Acts of Parliament*, akan tetapi rancangan undang-undang disiapkan oleh ahli hukum di Whitehall yang bekerja atas instruksi pegawai pemerintah berdasarkan kebijakan menteri.⁴⁶ Suatu rancangan undang-undang di Inggris baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Parlemen dan pemerintah, kemudian di sampaikan kepada Raja/Ratu untuk disahkan (ditandatangani), yang nota benenya juga bagian dari parlemen.⁴⁷ Oleh karena itu, konstitusi negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, baik

⁴⁴ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Cetakan I, Jakarta, hlm., 82.

⁴⁵ Teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menghendaki adanya kerjasama antar organ negara khususnya antara organ eksekutif dan legislative. Lihat Syaifudin sebagaimana dikutip oleh Bunyamin Alamsyah, 2010, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam System Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm. 24.

⁴⁶ Mochtar Mas'oeed & Colin MacAndrews, ed., 1981, *Perbandingan Sistem Politik*, Jogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm., 144.

⁴⁷ Ibrahim R., 2003, *Op. Cit.*, hlm., 198.

rancangan undang-undang yang datang dari usul pemerintah maupun rancangan undang-undang inisiatif lembaga perwakilan, kemudian menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

Namun dalam perkembangannya, pembuatan undang-undang pada negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), rancangan undang-undang lebih banyak datang dari usul pemerintah dari pada inisiatif dewan perwakilan seperti yang terjadi di negara Belanda, Malaysia, Inggris, Australia termasuk di Indonesia⁴⁸. Kondisi ini disebabkan karena di banyak negara, lembaga perwakilan tidak memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam membuat rancangan undang-undang karena kebanyakan anggota lembaga perwakilan tidak mendapatkan pendidikan yang layak dalam hal membuat undang-undang. Sebaliknya, pemerintah dipandang mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul dari pada sumber daya manusia yang ada di lembaga perwakilan dalam hal membuat rancangan undang-undang karena di lembaga pemerintah banyak para ahli yang mempunyai pendidikan yang baik dan layak, termasuk dalam membuat peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat yang akan diatur melalui undang-undang, sehingga apabila rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah disahkan atau disetujui oleh lembaga perwakilan menjadi undang-undang maka pemerintah tidak akan kesulitan

⁴⁸ Miriam Budiardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 323.

mengimplementasikannya karena pemerintah sendiri yang membuat dan menghendaki undang-undang tersebut.⁴⁹

Keadaan di atas menurut Miriam Budiardjo tidak mengherankan, dan itu terjadi kerana ada pergeseran konsep negara hukum di dunia dari negara hukum formil ke negara hukum material atau dari negara penjaga malam ke negara kesejahteraan (*welfarestate*) yang mengharuskan pemerintah aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat.⁵⁰ Dalam negara hukum formil, pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) hanya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat lembaga perwakilan sehingga pemerintah bersifat pasif. Produk hukum yang dibuat lembaga perwakilan banyak yang tidak memihak kepada rakyat karena lembaga perwakilan diisi oleh orang-orang dan sekelompok orang yang mempunyai status sosial lebih tinggi dan secara ekonomi lebih mapan, yang mana pada waktu pemilu membeli suara rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan, mereka membuat undang-undang dalam rangka untuk menjaga kepentingan ekonomi individu dan kelompok mereka sehingga ekonomi rakyat terabaikan yang akhirnya menciptakan kesenjangan sosial yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat. Keadaan ini kemudian mendorong lahirnya konsep negara hukum material. Dalam konsepsi negara hukum material, pemerintahan yang semula hanya bertugas menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang, sekarang mempunyai tugas baru yakni harus mampu menjamin

⁴⁹ *Ibid*, hlm., 324.

⁵⁰ *Ibid*

kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud dengan baik maka pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan karena pemerintah dianggap paling mengerti regulasi yang diperlukan dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Di samping itu, kepada pemerintah juga diberikan kebebasan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lain lewat lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deescretion*.

Melalui lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deescretion* ini, pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara tidak hanya berdasarkan kepada peraturan-perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan, aka tetapi apabila terdapat kekosongan hukum atau hukumnya kurang jelas, atau aturan hukumnya ada tetapi menimbulkan multi interpretasi, dan tindakan pemerintah diperlukan demi kepentingan negara dan masyarakat maka pemerintah melalui lembaga *freies ermessen* dapat membuat kebijakan bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *poevoir deescretion* ini menimbulkan implikasi, baik di bidang eksekutif maupun di bidang peraturan perundang-undangan. Di bidang eksekutif antara lain adanya hak preogatif presiden. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu; pertama, pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada Parlemen. Kedua, pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan undang-undang. Ketiga, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.⁵¹

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki lembaga perwakilan pada masing-masing negara berbeda antara satu sama lain. Pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*) seperti Amerika Serikat, fungsi legislasi dijalankan secara mandiri oleh lembaga perwakilan (Kongres) tanpa melibatkan Presiden kecuali dalam hal pengesahan undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebagai bentuk *checks and balances* antara badan legislatif dan eksekutif maka kepada Presiden diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebaliknya, pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), fungsi legislasi tidak hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Semua rancangan undang-undang baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Lembaga perwakilan dan pemerintah dalam sidang dewan perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

⁵¹ Dalam ketatanegaraan Indonesia banyak produk hukum yang dibuat oleh eksekutif untuk kepentingannya sendiri, hukum yang ditetapkan banyak yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk lebih jelasnya lihat Moh. Mahhd MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, hlm., 260.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dimiliki oleh lembaga perwakilan seiring dengan terjadinya perkembangan dan transformasi demokrasi dari demokrasi langsung menjadi demokrasi perwakilan sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili oleh segelintir atau sebagian kecil orang yang duduk di lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya.⁵²

Fungsi pengawasan ini dimiliki oleh semua lembaga perwakilan yang terdapat di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential. Negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer misalnya Inggris, Australia, Malaysia dan lain sebagainya, lembaga perwakilannya (Parlemen) mempunyai kewenangan mengangkat atau memilih kepala pemerintahan pada negara bersangkutan. Oleh karena itu, dalam demokrasi parlementer lembaga perwakilan mempunyai salah satu tugas yakni mengawasi jalannya pemerintahan.

Selanjutnya pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential, kepala negara/kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat pemilik kedaulatan melalui pemilihan umum seperti di Amerika Serikat dan

⁵² Arbi Sanit, 1985, *Op. Cit.*, hlm., 23.

Indonesia semenjak tahun 2004 hingga sekarang.⁵³ Namun karena rakyat banyak tidak mungkin dapat melaksanakan pengawasan langsung terhadap tindakan kepala negara kepala pemerintahan yang telah dipilihnya maka pengawasan terhadap kepala Negara kepala pemerintahan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidential, dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan dimiliki oleh semua lembaga perwakilan di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok (utama, penulis) dibandingkan dengan fungsi yang lain,⁵⁴ dan menurut penulis bukan hanya yang paling pokok (utama), akan tetapi juga yang paling menonjol saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri. Oleh karena itu, mau tidak mau, bisa atau tidak bisa lembaga perwakilan sendiri yang harus melakukannya.

Pengawasan yang paling penting yang harus dilakukan oleh lembaga perwakilan adalah berkenaan dengan kebijakan dan pelaksanaan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan serta pengawasan

⁵³ Setelah sistem presidential di pertegas di dalam UUD 1945 hasil perubahan Indonesia telah melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada 2004, 2009, 2014 dan 2019.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Op. Cit.*, hlm.-,

terhadap penggunaan keuangan negara oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya atau justru sebaliknya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, lembaga perwakilan diberi berbagai macam hak sebagaimana diatur dalam konstitusi atau UUD yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak meng-*impeach* pemerintah yang sedang berkuasa pada negara penganut sistem pemerintahan presidential dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada pemerintah pada negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer.⁵⁵

c. Fungsi Anggaran

Sumber utama pendapatan negara berasal dari sumber pajak yang dibayar oleh rakyat kepada negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan yang note benanya diisi oleh para wakil rakyat diberi kewenangan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara berdasarkan undang-undang pada setiap awal tahun anggaran atau sebelum anggaran tahun itu dilaksanakan oleh pemerintah. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang tersebut dikenal dengan fungsi anggaran (*budgeter*).⁵⁶

Fungsi anggaran (*budgeter*) ini dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara membentuk panitia anggaran, badan anggaran atau komisi anggaran yang berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara pada setiap tahun anggaran pembangunan. Namun kenyataan menunjukkan,

⁵⁵ Arbi Sanit, 1985, *Op. Cit.*, hlm. 51

⁵⁶ *Ibid*

penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara, didominasi oleh pihak pemerintah, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan sebelum dilaksanakan.

Menurut Albert Hasibuan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara didominasi oleh pemerintah karena; pertama, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan pekerjaan rumit, memerlukan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya. Dalam rangka untuk menyelesaikan pekerjaan yang rumit ini, misalnya di Indonesia pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) bekerjasama dengan Kementerian Keuangan membahas berbagai program dan anggaran secara intens yang kemudian dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tentang pendapatan, dan belanja negara yang selanjutnya diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan. Kedua, di lain pihak lembaga perwakilan hanya mempunyai sedikit waktu untuk membahas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sehingga lembaga perwakilan tidak dapat melakukan koreksi secara total dan mendalam terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah.⁵⁷ Ketiga, pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhan anggaran yang diperlukannya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada tahun anggaran bersangkutan

⁵⁷ Albert Hasibuan, 1992, *Op. Cit.*, hlm., 202-203

atau pada tahun anggaran berikutnya karena pemerintah pasti mempunyai data lengkap tentang masalah ini.⁵⁸

Namun demikian, karena lembaga perwakilan memiliki fungsi anggaran (*budgeter*) sebagaimana diatur dalam konstitusi negara maka lembaga perwakilan berwenang melakukan koreksi, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah menjadi undang-undang agar sumber dan pengeluaran keuangan negara sesuai dengan beban dan kebutuhan masyarakat sesungguhnya. Jika program kerja dan anggaran yang diajukan pemerintah kepada lembaga perwakilan tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat dan pembangunan maka lembaga perwakilan dapat melakukan koreksi bahkan dapat menolak rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pemerintah. Konsekuensi dari penolakan tersebut, pemerintah tidak boleh melaksanakan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditolak lembaga perwakilan tersebut, akan tetapi agar pemerintahan dan pembangunan tidak mengalami kevakuman pada tahun anggaran bersangkutan maka konstitusi memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun sebelumnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, posisi tawar lembaga perwakilan lebih kuat dari pada pemerintah. Begitu juga di Indonesia, fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki DPR menurut kontruksi UUD 1945 lama

⁵⁸ *Ibid*

sebagaimana disebutkan dalam penjelasannya merupakan fungsi yang sangat kuat, "Dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih hat dari pada kedudukan pemerintah."⁵⁹ Oleh karena itu, kadang-kadang fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki oleh lembaga perwakilan ini dijadikan oleh lembaga perwakilan sebagai alat untuk menekan pemerintah agar pemerintah mau mengikuti kehendak lembaga perwakilan, yang kadang-kadang menjadi salah satu penyebab timbulnya konflik antara lembaga perwakilan dengan pihak pemerintah.⁶⁰ Namun demikian, pada beberapa negara dengan sistem pemerintahan *presidential*, kedudukan pemerintah dalam bidang anggaran lebih kuat dibandingkan dengan kedudukan pemerintah karena konstitusi dan peraturan perundang-undangan pada negara bersangkutan membatasi kewenangan lembaga perwakilan untuk merubah rancangan undang-undangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah, dan bahkan pemerintah dapat memaksa lembaga perwakilan untuk melakukan proses legislasi di bidang anggaran dalam kurun waktu tertentu.⁶¹

Tiga fungsi lembaga perwakilan di atas (legislasi, pengawasan dan anggaran) merupakan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan, fungsi lembaga

⁵⁹ Penjelasan UUD 1945 saat ini tidak berlaku lagi karena bukan bagian dari UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan, dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

⁶⁰ Misalnya konflik antara Presiden Soekarno dengan DPR-GR pimpinan Sarwoto pada tahun 1961 yang berujung pembubaran DPR-GR oleh Presiden Soekamo. Tindakan Soekamo membubarkan DPR-GR bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 lama yang menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

⁶¹ Saldi Isra, 2010, *Op. Cit.*, hlm., 82.

perwakilan mengalami perkembangan cukup pesat, yang semula hanya berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang (legislatif), mengawasi jalannya pemerintah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, sekarang juga berfungsi sebagai lembaga rekrutmen politik, memilih pejabat publik, dan fungsi representasi.

F. Kerangka Teori Desertasi

1. Teori Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Definisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (kratein) dari/ oleh/untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefinisikan sebagai warga negara.⁶² Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.

Seperti yang dikatakan Rousseau rakyat itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum atau kehendak umum.⁶³

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat

⁶² Sumarsono, dkk, 2001, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

⁶³ Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm, 160

dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.⁶⁴

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.⁶⁵

⁶⁴ Khaelan, dkk, 2010, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, hlm.54

⁶⁵ Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, hlm.140

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah Inggris menyebutnya “*the goverment of the people, by the people and for the people*”. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya.

Menurut *International Commission of jurits*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo, dikatakan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.⁶⁶

United States Information Agency, sebagaimana dikutip oleh Yudi Widagdo Harimurti, dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.⁶⁷ Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan dalam sistem pemerintahan yang didalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di samping itu, bahwa demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga dapat terwujud manakala didalamnya diimbangi dengan sistem hukum yang kuat.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm.141

⁶⁷ *Ibid*

Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi didalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri.⁶⁸

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: Pertama, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan.⁶⁹ Perselisihan perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Kedua, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti kemajuan teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. maka pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya pada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 142

tidak terkendali lagi, kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga akhirnya menimbulkan pemerintahan yang diktator.

Ketiga, menyelenggarakan kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of ruler*), pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun dengan melalui *coup d'état*, dianggap tidak wajar dalam sistem pemerintahan demokrasi. Keempat, membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberi dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.⁷⁰

Kelima, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini, perlu terselenggaranya masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberty*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini, demokrasi sering disebut dengan gaya hidup (*way of life*).

Keenam, menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga perwakilan,

⁷⁰ *Ibid*

tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat jangka panjang.⁷¹

Sesudah perang dunia ke-II, kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar bagi kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)”⁷²

Akan tetapi, UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap ambiguous atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguilty* atau ketaktentuan mengenai:” Lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang memengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institution or devices employed to effect the idea are conditioned*),” tetapi di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi,

⁷¹ *Ibid*, hlm .143

⁷² *Ibid*

tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.⁷³ Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang Dunai II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia, India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencitacitakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri pada asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara dan sebagainya.⁷⁴

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lilyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁷⁵

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi aktivis politik untuk berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain itu Sargent menyatakan bahwa unsur-unsur yang juga harus dipenuhi demokrasi adalah: 1) *Citizen involvement in political decision*

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm.24

making; 2) *Some degree of equality among citizens*; 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*; 4) *A system of representations*; dan 5) *An electoral system majority role*.⁷⁶

Jika membandingkannya dengan sejarah demokrasi di Indonesia. Sebenarnya Indonesia telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal ini dikarenakan adanya heterogenitas kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar⁷⁷.

b. Sejarah Demokrasi

Sejak zaman Herodatus konsep demokrasi sebagai sebuah sistem politik diketahui berasal dari gabungan dua bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan. Jadi demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁷⁸

Diskursus tentang demokrasi sampai saat ini seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Asrudin Azwar, 2016, *Teori Perdamaian Demokratis "Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, hlm,45.

tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁷⁹

Konsep demokrasi berdasarkan sejarahnya lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁸⁰

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajan dari penduduk.⁸¹

Rumusan modern terpenting dari konsep demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Joseph Schumpeter pada 1942 dalam bukunya yang termasyhur berjudul *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Di masa lalu, menurut Schumpeter, konsep demokrasi diartikan dengan istilah "kehendak rakyat (*the will of the people*) sebagai sumber " dan" kebaikan bersama (*the common good*) sebagai tujuan. Schumpeter kemudian meruntuhkan cara pandang klasik ini, dan mengemukakan apa yang dinamakan "konsep lain mengenai demokrasi" yaitu" metode demokrasi, yang mendefinisikan

⁷⁹ Yuswalina, dkk. 2016, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm 130.

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm 261

sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁸²

Demokrasi Yunani Kuno berdasarkan sejarahnya berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya Magna Charta (piagam besar) di negara Inggris. Magna Charta adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam Magna Charta menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat).⁸³

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*⁸⁴.

⁸² Asrudin Azwar, 2016, *Teori Perdamaian Demokratis "Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, hlm,45

⁸³ Mawardi, *Op.Cit*, hlm, 36.

⁸⁴ *Ibid*

Trias Politica adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada trias politica ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.⁸⁵

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. Pertama, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. Kedua, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.⁸⁶

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ Mawardi, *Op.Cit*, hlm 38-39.

yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati di atas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.⁸⁷

Pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya

⁸⁷ *Ibid*

berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁸⁸

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar.

Sebelum Abad pertengahan berakhir dan Eropa Barat pada permulaan Abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah renaissance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama

⁸⁸ *Ibid*, hlm, 40.

Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi secara perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan, hal ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan negara”.⁸⁹

Setelah berlangsungnya penyesuaian dengan ditandai pemisahan antara gereja dan negara, hal ini menjadi tolak ukur pertama dimana kebebasan beragama, kebebasan berfikir dan menyampaikan pendapat serta lebih tertatanya sistem pemerintahan negara yang mana telah dipisahkan dari agama dan duniawi sehingga dapat berdiri secara independen dalam hal memajukan negara tanpa adanya intervensi manapun. Dengan demikian *renaissance* dan reformasi merupakan suatu momentum yang saling berkaitan.⁹⁰

c. Tujuan Demokrasi

Menjalankan suatu rodanegara tidak bisa di lepaskan dari tujuan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah) yang tentunya mampu dirasakan oleh rakyat di Indonesia yang secara sadar ataupun tidak sadar memberikan rasa percayanya terhadap

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm,28.

negara melalui kontak sosial yang terbangun selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda terkait dengan teori rasionalitas yang pada umumnya disebut dengan *social contract* (kontrak sosial).⁹¹ Di samping itu, saat ini negara di dunia pada umumnya telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasarnya yang fundamental. Hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan idela untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karna itu kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁹²

Pengertian demokrasi pada umumnya dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaannya (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama bahkan terkadang bertolak belakang antara idealita dan realitanya. Hal inilah yang menjadi keraguan terbesar terhadap demokrasi yang hingga detik ini banyak yang dijadikan sebagai dasar negaranya. Berangkat dari hal tersebut tentunya dibutuhkan suatu pedoman ataupun

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*

syarat yang dianggap penting jika demokrasi ingin berjalan sesuai dengan realitanya.⁹³

Prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara selain prinsip-prinsip yang diuraikan di atas menurut Henry B. Mayo yaitu: (1) Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab, (2) adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah, (3) memiliki sistem dwi atau multi partai, (4) Pers dan media massa yang bebas, (5) sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan.⁹⁴

d. Macam-Macam Demokrasi

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu kerangka berfikir (*mind set*) dan rancangan masyarakat (*setting social*). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah.⁹⁵

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara.

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm, 150

Ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan rakyat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Untuk itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga dan rakyat mengenai demokrasi.⁹⁶

Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan. Selain itu ada juga bermacam-macam demokrasi selain dari dua demokrasi di atas, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi Pancasila. Selain itu Saklar sebagaimana yang dikutip oleh Dede Rosyada, *et.al*, mengajukan lima corak atau model demokrasi, yakni: demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional.⁹⁷

- a. Demokrasi Langsung (*direct democracy*) adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Dalam sejarah Yunani, suatu tatanan demokrasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang disalurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan. Hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (*city state*) dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di kota Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menanggapi secara langsung. Oleh sebab itu, dikenal dengan nama demokrasi langsung.
- b. Demokrasi tidak langsung (*in direct democracy*) atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan negara, merumuskan undang-undang dan

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid*, hlm, 151.

menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara.

- c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum di dalam konstitusi. Demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Demokrasi konstitusional juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Ciri khas pemerintahannya terbatas dan tidak diperkenankan terdapat banyak campur tangan dan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah: (i) kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi (UUD); (ii) pemerintahan tunduk sepenuhnya pada *rule of law*. (iii) *International Commission of Jurist* dalam kongresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955.
- d. Demokrasi parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlementer terhadap jalannya pemerintahan.
- e. Demokrasi terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
- f. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- g. Demokrasi liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang teratur dan berkelanjutan.
- h. Demokrasi partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
- i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah.

2. Teori Hukum Progresif

Menurut Satjipto Rahardjo, “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia”.⁹⁸ Pandangan ini menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan manusia. Hukum hanyalah sebagai “alat” untuk

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, “Saatnya Mengubah Siasat dari Supremasi Hukum ke Mobilisasi Hukum”, Kompas, Senin 26 Juli 2004, dalam Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigma Bagi Lemahnya Hukum Indonesia*, AntonyLib, Yogyakarta, hlm 52.

mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu, dalam doktrin teori hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat.

Satjipto Rahardjo, paradigma hukum progresif tidak bergerak pada aras legalistik-dogmatis, analitis positivistik, tetapi lebih pada aras sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh keberadaan hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi hukum juga bergerak pada aras non formal. Kemajuan dalam hikim membutuhkan dukungan pencerahan pemikiran hukum. Hal tersebut dapat dilakukan oleh komunitas akademi yang progresif.⁹⁹

Asumsi yang mendasari progresivisme hukum tersebut menekankan bahwa Hukum Progresif adalah hukum yang membebaskan. “Hukum untuk manusia” artinya, apabila terjadi hambatan-hambatan terhadap pencapaiannya maka dilakukan pembebasan-pembebasan, baik dalam berilmu, berteori, dan berpraktik. Perspektif Hukum Progresif tidak bersifat pragmatis dan kaku, yang menggarap hukum semata-mata menggunakan “*rule and logic*” atau *rechtdogmatigheid*, dengan alur berfikir linier, marginal, dan deterministik. Bahwa paradigma Hukum Progresif akan senantiasa mencari keadilan dan kemanfaatan hukum dan harus berani keluar dari alur linier, marsinal, dan *deterministic*, serta lebih ke arah hukum yang senantiasa berproses (*law as process, law in the making*).¹⁰⁰

Hukum sebagai kaidah dan pedoman yang mengatur kehidupan dalam bermasyarakat agar tercipta ketentraman dan ketertiban bersama. Gagasan Hukum Progresif menempati posisi hukum tersendiri. Berbagai kalangan dalam

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, hlm 116.

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 46.

penanganan suatu kasus hukum, khususnya di dalam negeri yang menekankan preposisi teori Hukum Progresif. Terutama penekanan pada unsur kemanfaatan berupa ketentraman manusia dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.¹⁰¹ Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan hukum progresif mengajak untuk lebih memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum didalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang

¹⁰¹ Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 368

bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantive.

a. Hukum Sebagai Institusi Yang Dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).¹⁰²

Dalam konteks tersebut, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara pelaksanaan hukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, *status quo* dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur

¹⁰² *Ibid*

hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, akan tetapi manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.¹⁰³ Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum Islam bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam arti hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

¹⁰³ Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, hlm.31

c. Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur greget seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *edication*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne : “Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.

Dengan mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan merupakan titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan¹⁰⁴. Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistikpositivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (*holistik*), yaitu manusia sebagai pribadi (*individu*) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada

¹⁰⁴ *Ibid*

siapapun.

d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

Hukum progresif berfungsi sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkhi, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada “logika kepatutan sosial” dan “logika keadilan” serta tidak semata-mata berdasarkan “logika peraturan” saja. Di sinilah hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan prosedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum disatu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita

dapat melihat bahwa dalam praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial. Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan. Menurut Beliau, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Namun apabila dramaturgi hukum menjadi buruk seperti selama ini terjadi di negara kita, yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim dan advokat. Meskipun, apabila kita berfikir jernih dan berkesinambungan, tidak sepenuhnya mereka dipersalahkan dan didudukan sebagai satu-satunya terdakwa atas rusaknya wibawa hukum di Indonesia.¹⁰⁵ Memang sangat menyedihkan hati, ketika melihat kondisi hukum di Indonesia dengan segala bentuk praktisnya. Penggunaan hukum yang serba formal-prosedural dan teknikal, pada dasarnya telah banyak melupakan sisi kebenaran materiil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Praktis-praktis hukum yang diterapkan di negara kita, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran materiil dan keadilan substansial. Kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan menurut Satjipto Raharjo, baru dapat dicapai jika kita mau keluar dari tawan-tawanan undang-undang yang serba formal prosedural. Manakala menginginkan dan mempercayai

¹⁰⁵ <http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukumdiindonesia> diakses pada tanggal 26 Juli 2019.

hukum beserta praktiknya masih dapat dijadikan media pencerah bangsa, maka harus berani mencari agenda alternative yang sifatnya progresif.

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo¹⁰⁶ berarti harus berani keluar dari *mainstream* pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relative. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi.

Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*) manusia.

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang. 2006. Hlm. 9

Dalam bahasa Oliver W.Holmes, ketika logika peraturan dapat disempurnakan dengan logika pengalaman. apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia. Apabila faktor kemanusiaan yang ada didalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Disinilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif.

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan sosial dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Untuk itu, perlu mendapat kehidupan hukum yang berada. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

- 1) *Menegakkan Rule of Law*. Untuk menegakkan *Rule of Law*, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law* dan *general acquial in certain application and same meaning*.
- 2) *Democracy*, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu; *constitutional, chek and balance, freedom of media, judicial independence of*

precident, control to civil to military, protection to minority.

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir memasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya.

Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif adalah menjadikan para ahli hukum untuk menjadi sosok manusia sebenar-benar manusia, bukan manusia sebagai robot/ komputer yang berisi *software* hukum. Jika demikian, apa bedanya dengan komputer jika dalam praktiknya para ahli hukum sekedar mengikuti perintah dan prosedur yang tercetak dalam undang-undang? Untuk apa bertahun-tahun susah payah dan sibuk mencetak ahli hukum jika kerjanya tidak lebih dari komputer yang tinggal mencet-mencet? Jadi, paradigma hukum progresif akan mengarahkan yuris menjadi sosok yang arif, bijaksana dan memiliki wawasan komprehensif dalam mencapai kebenaran dan keadilan dalam setiap persoalan yang dihadapinya. Paradigma hukum progresif akan dapat menjinakkan kekakuan dan kebakuan undang-undang.

3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebagian besar Negara sekarang ini merupakan Negara hukum konstitusional artinya menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dijadikan landasan bagi pembentukan hukum di bawahnya, salah satu ciri konstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan atau (*separation of power*), agar kekuasaan tidak menumpuk pada salah satu kekuasaan yang menimbulkan kekuasaan absolut.¹⁰⁷ Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah pembagian kekuasaan digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian yang menurut Arthus Mass disebut sebagai *territorial division of power*, sedangkan istilah pemisahan kekuasaan dipakai dalam konteks pemisahan kekuasaan di pemerintah federal, yaitu antara legislative, eksekutif dan yudikatif.¹⁰⁸ Menurut Miriam Budiardjo pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya, dan ini ada hubungannya dengan doktrin *trias politica*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.¹⁰⁹

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan pada negara-negara demokratis tidak dapat dielakkan karena demokrasi langsung sebagaimana berlaku di negara Polis Yunani kuno tidak dapat lagi dilaksanakan, mengingat besarnya jumlah penduduk, luasnya wilayah suatu negara yang tidak memungkinkan rakyat berkumpul pada satu tempat pada waktu bersamaan untuk membicarakan persoalan kenegaraan yang kemudian disebut dengan demokrasi perwakilan.

¹⁰⁷ Sri Kusriyah, 2016, *Ilmu Negara*, Unissula Press, Semarang, hlm. 23-24

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara.*, Jilid II Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 19

¹⁰⁹ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 267

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat atau penduduk suatu negara sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan, dipilih melalui mekanisme pemilu atau melalui mekanisme penunjukan dan pengangkatan.¹¹⁰ Oleh karena itu C. F. Strong menyatakan, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern merupakan suatu hal yang penting dan berarti.¹¹¹ Sedangkan menurut Mac Iver merupakan suatu hal yang hakiki karena bentuk perwakilan selalu ada dalam setiap negara demokrasi modern.¹¹²

Sistem perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan negara demokrasi lainnya, apalagi antara negara demokrasi bersusunan kesatuan dengan negara demokrasi bersusunan federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Namun, system perwakilan yang lazim pada negara-negara demokrasi modern ada dua macam yakni; sistem perwakilan unicameral dan sistem perwakilan *bicameral*.¹¹³

Sistem perwakilan *unicameral* tidak mengenai adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya DPR (*House of Representatives*) dan Senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*), akan tetapi hanya terdapat satu badan perwakilan nasional saja yang berfungsi sebagai perwakilan politik seluruh rakyat, sehingga kekuasaan legislasi tertinggi hanya

¹¹⁰ Bintan R. Saragih, 1991, *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, hlm. 41

¹¹¹ C. F. Strong, 1966, *Op. Cit.*, hlm., 171

¹¹² Mac Iver, 1988, *The Modern State*, Jakarta, Aksara Baru, Cetakan Kedua, Alih Bahasa, Moertono, hlm., 314-315

¹¹³ C. F. Strong, 1996, *op.cit*, hlm. 194. Bintan R. Saragih, 1991, *op.cit*, hlm. 42-43. Albert Hasibuan, 1992, *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977- 1982*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 26-31.

ada pada satu badan perwakilan bersangkutan¹¹⁴. Sistem perwakilan *unicameral* ini hanya diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara bersusunan kesatuan yakni; kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintahan pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan *bicameral* terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah satu sama lain. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda.¹¹⁵ Masing-masing kamar terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik di bidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.¹¹⁶

Sistem perwakilan *bicameral* ini diadopsi oleh semua negara bersusunan federasi karena cocok dengan struktur negara bersusunan federasi yang terdiri dari beberapa negara bagian. Kamar pertama merupakan perwakilan politik semua rakyat federasi, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara-

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan ..., *Op. Cit.*, hlm., 33-34.

¹¹⁵ Sri Soemantri, 2003, *Susunan dan Kedudukan DPD*, Makalah dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003, hlm 2. Jenedjri M. Gaffar dkk, (ed), 2003, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta, hlm., 18.

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Op. Cit.*, hlm., 37.

negara bagian yang membentuk federasi. Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat beberapa negara bersusunan kesatuan yang memiliki lembaga perwakilan *bicameral* sebagaimana disebutkan sebelumnya misalnya adalah negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda dan lain-lain karena faktor kebutuhan dan tuntutan dalam rangka untuk mempertahankan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan.

Model manapun yang dipilih suatu negara, yang penting lembaga perwakilan tersebut mampu menampung semua unsur perwakilan (*political representatives, regional representatives dan functional representatives*) yang ada pada negara bersangkutan. Namun, dari dua model lembaga perwakilan yang disebutkan di atas, model lembaga perwakilan *bicameral* lebih dapat menampung banyak unsur perwakilan yang ada dalam suatu negara, termasuk representasi daerah pada negara bersusunan kesatuan karena kamar kedua lembaga perwakilan *bicameral* dapat diisi, baik oleh golongan fungsional seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris atau representasi daerah propinsi seperti yang terdapat di negara kesatuan Belanda, Prancis dan lain-lain.

Sistem perwakilan bicameral ini diklasifikasi Ariend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*).¹¹⁷ Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* oleh Ariend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar parlemen *bicameral* dikatakan *simetris* dan

¹¹⁷ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy; Government Froms Perfomance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm., 211

incongruence apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit.¹¹⁸ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang hat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.¹¹⁹ Selanjutnya, struktur parlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur parlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik *asimetris* dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Ariend Lijphart, berdasarkan kewenangan membentuk UU, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan *bicameral* menjadi *perfect bicameralism*, *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*.¹²⁰ Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama dalam pembentukan UU maka disebut *perfect bicameralism*, jika hampir setara disebut *strong bicameralism*. Sebaliknya jika tidak setara maka disebut *weak bicameralism*.¹²¹

Sistem perwakilan *unicameral* maupun sistem perwakilan *bicameral* ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan *unicameral* yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2nd ed, New York University, New York, hlm., 184.

¹²¹ *Ibid*

mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem *bicameral*.¹²² Keempat, dapat meloloskan UU dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.¹²³ Sedangkan kelemahannya yakni; pertama, memberi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.¹²⁴ Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menandatangani pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.¹²⁵

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan *bicameral* yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan *bicameral*, di samping ada wakil rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. Kedua, lebih

¹²² Edy Pumama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media dan Imagine Press, Bandung, hlm., 83.

¹²³ Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga WD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm., 9

¹²⁴ Miriam Budiarto, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320.

¹²⁵ Bandingkan Edy Pumama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan UU oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *check and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan UU. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.¹²⁶ Sedangkan kekurangannya yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan UU karena setelah RUU disetujui kamar pertama, sebelum diberlakukan terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama versus kamar kedua.¹²⁷

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-

¹²⁶ Edy Purnama, *Op. Cit.*, hlm., 83-84.

¹²⁷ Miriam Budiarto, *Op. Cit.*, hlm., 320.

pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹²⁸

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justicie*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.¹²⁹

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 34

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie. 2010, *Perkembangan dan Konsolidai Lembaga Negara Paca Amandemen*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 28

kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.¹³⁰

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jilmy Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara

¹³⁰ *Ibid.* hlm 37

eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.¹³¹

Termasuk dalam hal ini adalah DPD yang termasuk dalam Lembaga yang dibentuk UUD. Keberadaan DPD yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki peran tersendiri selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, mempunyai tugas dan wewenang tersendiri yang tercantum di dalam

¹³¹ *Ibid*, hlm. 37

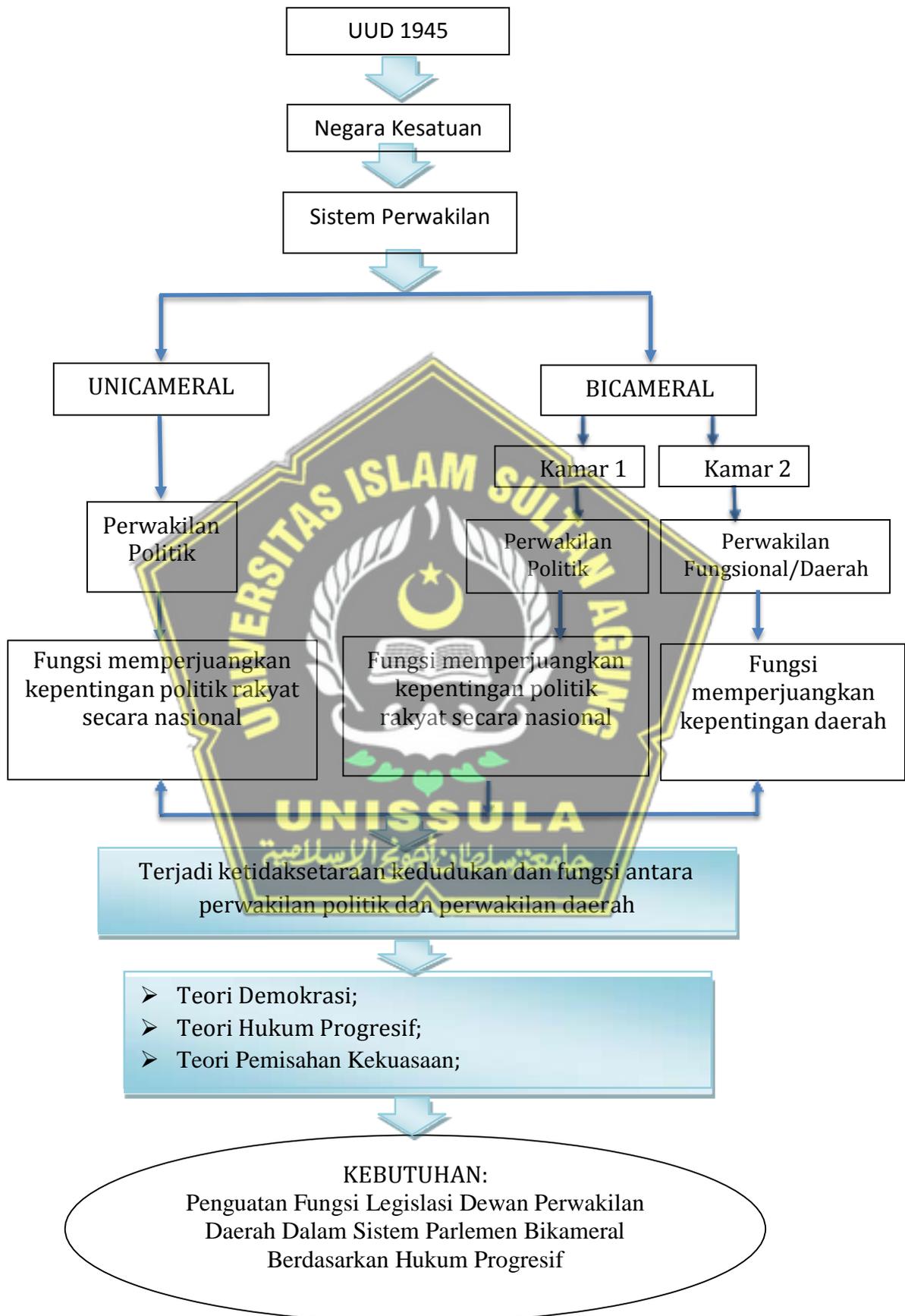
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil kekuasaan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukan sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945).



G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma¹³² yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme,¹³³ karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral berdasarkan hukum progresif.

Kajian pokok dalam paradigma konstruktivisme, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilai objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorangan yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya tetapi dengan beberapa catatan, dimana tindakan sosial yang dilakukan oleh individu tersebut harus berhubungan dengan rasionalitas dan tindakan sosial harus dipelajari melalui penafsiran serta pemahaman (*interpretive understanding*). Secara metodologis, paradigma ini menganut metode *hermeneutika* dan *dealektika* dalam proses mencapai

¹³² Paradigma dalam studi ini adalah seperangkat keyakinan yang memandu peneliti dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologi, epistemologi, maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam berolah ilmu. Lihat Thomas Kuhn, 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia, PT. Remaja Rosda Karya Bandung dan Liek Wilardjo, 1990. *Realita dan Desiderata*, Duta Waca University Press. Jogjakarta, serta Ignas Kleden, 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. LP3ES, Jakarta, hlm. 20.

¹³³ Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi terdapat empat paradigma ilmu pengetahuan yang dikembangkan oleh para ilmuwan, yaitu positivisme, post-positivisme, realisme (*critical theory*) dan konstruktivisme (*constructism*). Keempat paradigma dimaksudkan untuk menemukan hakikat realitas atau ilmu pengetahuan yang berkembang. Perbedaan dari keempat paradigma tersebut dapat dilihat dari cara pandang masing-masing terhadap realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan penemuan ilmu pengetahuan. Khususnya pada tiga aspek yang ada di dalamnya, yakni aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan metodologis, namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa paradigma kadang kala mempunyai cara pandang yang sama pada satu dari ketiga aspek tersebut. Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, Tiara Wacana. Yogyakarta, hlm. 68-72.

kebenaran. Menurut Agus Salim,¹³⁴ metode pertama dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang-perorang. Sedangkan metode kedua mencoba untuk membandingkan dan menyilang pendapat orang-perorang yang diperoleh melalui metode pertama untuk memperoleh konsensus kebenaran yang disepakati bersama.

Dalam paradigma dan rancangan teoritik ini, titik fokus analisis akan lebih menitik (dalam) pada tingkat *kesadaran pemaknaan (verstehen)*, untuk itu analisa tataran *etic dan emic* dilakukan secara simultan, melalui aspek tekstual: kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait, maupun bentuk acuan normatif tidak tertulis yang telah mengkristal/melembaga. Untuk itu analisa *Hermeneutika Hukum* dianggap pilihan yang tepat dalam riset ini.

Paradigma konstruktivisme digunakan dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk melihat dan memahami kedudukan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral berdasarkan hukum progresif.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis normatif, pendekatan politik hukum dan pendekatan komparasi.

- a. Pendekatan yuridis normatif dipakai karena jenis penelitian ini merupakan penelitian terhadap asas hukum yang terdapat pada ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang DPD (lembaga negara) yang nota bene-nya merupakan obyek kajian hukum tata negara.

¹³⁴ Agus Salim, *Ibid*, hlm. 72

- b. Pendekatan politik hukum dipakai karena yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah DPD yang nota bene-nya adalah lembaga politik yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah di tingkat nasional yakni kepentingan politik daerah yang selaras dengan kepentingan politik nasional.
- c. Pendekatan komparasi digunakan dalam rangka untuk melihat struktur dan fungsi parlemen bikameral di beberapa negara kesatuan seperti yang terdapat di Inggris, Belanda, Prancis, Thailand dan Jepang. Menggunakan metode studi kepustakaan dan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, khususnya UUD negara yang bersangkutan. Studi komparatif ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja model parlemen *bicameral* yang terdapat pada Negara-negara di atas karena masing-masing negara mempunyai sejarah sendiri-sendiri, budaya sendiri dan kebutuhan sendiri, akan tetapi ingin melihat, dari berbagai macam model atau klasifikasi *bicameralisme* yang ada yakni; *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism*, model manakah yang paling banyak dianut oleh negara-negara bersusunan kesatuan. Negara-negara tersebut dipilih selain karena semuanya adalah negara bersusunan kesatuan dan memiliki lembaga perwakilan yang berstruktur *bicameral* juga karena kamar kedua (*second chamber*) lembaga perwakilan pada negara-negara tersebut mewakili unsur yang berbeda. *House of Lord* di Inggris mewakili kaum bangsawan, pemuka agama dan tokoh masyarakat. *Sangi-in (House of Councillors)* di Jepang mewakili masyarakat Jepang secara umum, Senat di Prancis dan *Eerste Kamer* di Belanda serta *Wusthisapha (Senat)* di Thailand mewakili daerah-daerah propinsi seperti di Indonesia. Hasil kajian ini

kernudian dibandingkan dengan struktur dan fungsi lembaga perwakilan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan. Tujuannya untuk membantu merekonstruksi struktur dan fungsi lembaga perwakilan Indonesia di masa mendatang agar lebih baik.

3. Spesifikasi Penelitian

Dalam spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan paradigma studi konstruktivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

4. Sumber Data

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data. Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder:

- a. Data Primer adalah sumber data penelitian yang diprioritaskan, yaitu yang berkaitan dengan Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Parlemen Bikameral, adapun data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebelum Amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia setelah Amandemen, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 tentang kewenangan DPD di bidang legislasi.

b. Data Sekunder adalah data pendukung yang dapat mendukung adanya penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal nasional, internasional yang relevan dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer/pokok berupa peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa artikel, buku-buku, disertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan hukum tata negara.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu mengumpulkan bahan hukum primer, berupa Undang-undang, bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

6. Metode Analisa Data

Setelah bahan atau data dikumpulkan dari berbagai sumber data dan bahan hukum maka langkah selanjutnya adalah analisis data. Pekerjaan analisis data dimulai dengan reduksi data yaitu perangkuman, seleksi data sampai membuat katagori-katagori berdasarkan permasalahan-permasalahan serta melakukan analisis isi normatif produk-produk hukum hasil Amandemen UUD

1945 dan gagasan Amandemen V UUD 1945 yang sudah dimiliki DPD. Langkah selanjutnya memberikan gambaran sebuah rumusan tentang prospek DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia yang akan datang.

I. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan penguatan fungsi legislasi dewan perwakilan daerah dalam sistem parlemen bikameral diantaranya adalah:

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
1	Implikasi keterbatasan fungsi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Kepentingan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	Mahmuzar Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2013	Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional memiliki fungsi sangat terbatas atau sangat sumir, 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, akan tetapi keberadaannya perlu dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI karena jika dibubarkan berarti mengingkari amanat reformasi. Di samping itu membubarkan DPD berarti membubarkan MPR. Namun, membiarkan DPD dengan fungsi seperti sekarang berarti	Penelitian ini berusaha untuk mengetahui dan mengkaji tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengetahui dan mengkaji upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta mengetahui konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.

			pemborosan terhadap keuangan negara.	
2	DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia	Subardj Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008	Hasil penelitian menunjukkan latar belakang ditetapkannya DPD dalam UUD 1945 karena Utusan Daerah yang ada di MPR dahulunya tidak menjalankan fungsinya sebagai wakil daerah sehingga ada usul agar Utusan Daerah ditingkatkan menjadi institusi yang representatif, mencerminkan keterwakilan daerah. DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak mau memberikan. Hal ini tidak sesuai dengan usulan Tim Ahli PAH I BP MPR dan tujuan awal dibentuknya DPD. DPD dalam sistem perwakilan bikameral berdasarkan UUD 1945 menurut Subardjo tidak akan bertahan lama karena; (a), kewenangan legislasi DPD dan DPR tidak sesuai dengan ruh sistem bikameral sehingga terus menimbulkan perdebatan berkepanjangan. (b), Demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas, apakah sebagai <i>joint session</i> atau	Penelitian ini berusaha untuk mengkaji dan mengetahui tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengetahui upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta mengetahui konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.

			<p>berdiri sendiri. (c), kewenangan DPR dan DPD belum mampu menciptakan <i>checks and Balances</i> antara satu sama lain sehingga perdebatan akan terus mengelinding. (d), kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu di masa mendatang masih bisa berkuasa dan apabila terjadi pergeseran kekuatan politik, sistem perwakilan dua kamar dapat saja diubah berdasarkan kekuatan politik baru. (e), usulan amandemen UUD 1945 selalu dikumandangkan DPD, mendapatkan dukungan dari masyarakat dan berbagai kekuatan politik.</p>	
3	Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai negara	Fatmawati pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia (UI) 2010	<p>Disertasi Fatmawati ini membahas tentang; (1), Bagaimana pengaturan struktur dan hgsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (2); Mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan hgsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (3); Bagaimana pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen. (4); Bagaimana implikasi pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 terhadap pelaksanaan fungsinya sebagai pembentuk UU.</p>	<p>Disertasi ini membahas tentang mengapa Dewan Perwakilan Daerah tidak diberi kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian bagaimana upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta bagaimana konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.</p>

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:

BAB I, adalah pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi yang terdiri dari Kegunaan Teoritis dan kegunaan Praktis, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Konsep yang terdiri dari Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory*, Teori Hukum Progresif sebagai *Middle Theory*, Teori *Kelembagaan Negara* sebagai *Applied Theory*. Kerangka Pemikiran serta Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Disertasi.

BAB II, Tinjauan Pustaka berisikan mengenai tinjauan lembaga perwakilan, fungsi lembaga perwakilan, lembaga perwakilan dalam Negara demokrasi bersusunan kesatuan, Demokrasi dalam perspektif Islam, DPD dalam NKRI yang Demokratis dan Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.

BAB III, berisikan tentang analisis kewenangan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB III ini merupakan jawaban dari permasalahan pertama dalam disertasi ini.

BAB IV, memaparkan tentang kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia. Secara

substansial paparan yang terutang pada BAB IV ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua dalam disertasi ini.

BAB V, berisikan konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang *strong bicameralism* efektif dalam NKRI berdasarkan hukum progresif. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB V ini merupakan jawaban dari permasalahan ketiga dalam disertasi ini.

BAB VI, Penutup berisikan simpulan dan saran-saran (rekomendasi). Simpulan studi pada intinya merupakan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN

DALAM SISTEM DEMOKRASI

A. Lembaga Perwakilan

1. Konsep Lembaga Perwakilan

Sistem negara yang memiliki lembaga keterwakilan berangkat dari pada teori kedaulatan rakyat, pertama kali diimplementasikan di Negara Inggris sebagaimana dikemukakan oleh Rosseau “*Volonte Generale atau general Will*”. Awalnya, parlemen hanya bertugas mengumpulkan dan untuk membiayai Negara (Raja) yang digunakan untuk berperang. Namun demikian setiap pengumpulan dana yang diserahkan kepada Raja, parlemen mengikut sertakan beberapa tuntutan untuk diberikan hak-hak atau *privilege* sebagai imbalan atas jasa-jasa mereka. Secara terus menerus, akhirnya parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan Raja yang sebelumnya berkuasa penuh (*absolutism*).¹³⁵

Pada masa Yunani kuno tidak dikenal konsep perwakilan. Kalaupun ketika itu sudah ada lembaga lembaga perwakilan politik, karena ada sejumlah

¹³⁵ Kata *parle* atau *to Parle* yang berarti berbicara, maka patutlah orang-orang yang duduk dalam parlemen yang bertugas untuk menyuarakan kehendak, keinginan, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif untuk tujuan kepentingan rakyat dalam kehidupan bernegara. Pada mulanya parlemen terdiri dari para raja, bangsawan, tuan-tuan tanah serta petinggi agama. Pada abad ke empat belas, pertemuan dengan raja dikembangkan menjadi media penghubung yang diperlukan raja. Para petinggi kerajaan diharapkan kehadirannya dalam pertemuan ini untuk dimintai informasi atau nasehat oleh raja berkenaan dengan persoalan-persoalan politik dan administrasi kerajaan yang dirasa mempengaruhi masa depan kerajaan, sejak itu pertemuan konsultasi lambat laun berkembang menjadi yang kita kenal dengan parlemen di Inggris. Pada abad ke-17 hubungan antara raja dengan parlemen berubah. Pengaruh para bangsawan, pengusaha dan gereja dalam kehidupan ekonomi tercermin pada keanggotaan parlemen. Bambang Cipto dalam Patawari, 2017, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, UPT Unhas Press, makasar, hlm. 32.

pejabat yang dipilih dan duta yang diutus kenegara lain, lembaga ini memiliki peran kurang signifikan adalah karakteristik sistem politik Yunani kuno ketika itu yang bercorak langsung *direct democras*.¹³⁶

Istilah perwakilan baru muncul pada masa Romawi kuno, meskipun tidak secara langsung bermakna politik. Di dalam bahasa Romawi *representation*” berasal dari kata *representare*. Menurut Carl J. Friedrich ¹³⁷ mengemukakan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*Representative assemblies*), parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative Assemblies*) merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktivitas masyarakat.

Seiring berkembangnya lembaga-lembaga politik di Eropa, khusus setelah lahirnya lembaga parlemen, kata perwakilan dipakai sebagai orang atau kelompok orang yang mewakili orang lain. Pada abad ketujuh belas, kata perwakilan sudah dikaitkan dengan *agency and acting for other*. Konsep perwakilan sudah berkaitan dengan adanya orang atau banyak orang lain baik bertindak sebagai *delegates* yaitu para wakil semata-mata hanya mengikuti pilihan yang memandang pentingnya para wali sebagai *delegates*. Sedangkan, *trustees* berarti para wakil-wakil bertindak atas orang yang diwakilinya dengan memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Sedangkan, *politico* artinya para wakil bergerak secara *continue* antara *delegates* atau *trustees*.¹³⁸

¹³⁶ Kacung Marijan, 2011, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Cet ke-II, Kencana, Jakarta, hlm. 38

¹³⁷ Friedrich, Carl J., 1949 *Constitutional Government and Democracy Theory and Partice in Europe and America*, Rev. ed, Boston Ginn and Company, hlm. 297

¹³⁸ Patawari, 2017, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, UPT Unhas Press, Makasar, hlm. 32

Konsep perwakilan berasal dari teori kontrak sosial,¹³⁹ dimana teori kontrak sosial ini menggambarkan proses pencapaian kesepakatan masyarakat untuk memperoleh konsentrasi kekuasaan yang diperlukan guna menjamin keberadaan dan kemampuan negara mencapai tujuan bersama. Sebagaimana menurut Arbi Sanit¹⁴⁰ bahwa: “Di dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang dipandang terpercaya.”

Menurut Jimly Assiddiqie, konsep perwakilan rakyat dibagi dalam 2 (dua) prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).¹⁴¹ Keterwakilan secara fisik dapat ditunjukkan dari keberadaan seseorang yang terpilih menjadi anggota parlemen melalui serangkaian proses pencalonan oleh partai politik yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan umum. Keterwakilan secara fisik ini tidak menjamin “sang wakil” mampu menyuarakan aspirasi rakyat secara penuh karena hal ini sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya sistem kaderisasi partai politik, sistem pemilu, atau kapasitas kepribadian “sang wakil”.

Lembaga Perwakilan menempati sebuah posisi penting dalam proses pemerintahan yang mempunyai fungsi perwakilan, legislasi, pengawasan, rekrutmen politik, dan legitimasi. Legislasi sering dipandang sebagai fungsi utama dari lembaga-lembaga perwakilan. Parlemen secara khas memiliki

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 39.

¹⁴⁰ Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, hlm. 26.

¹⁴¹ Efriza dalam Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2020, *Demokrasi Desentralistik Dalam Belunggu Bikameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 79.

kekuasaan legislatif dengan maksud agar hukum yang dibuat akan dianggap otoritatif dan mengikat. Alasan ini berlaku karena dua hal, *pertama*, parlemen adalah sebuah forum yang di mana hukum-hukum yang diusulkan dapat secara terbuka dibahas dan diperdebatkan. *Kedua*, parlemen disusun sedemikian rupa sehingga memperlihatkan bahwa rakyat membuat hukum mereka sendiri.¹⁴²

Ditinjau dari teori lembaga perwakilan, terbentuknya lembaga perwakilan karena adanya teori-teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili, yaitu:¹⁴³

a. Teori Mandat

Seorang wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandate dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

- 1) Mandat Imperatif Menurut ajaran si wakil bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh lembaga yang diwakilinya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat baru yang disebut:
- 2) Mandat Bebas Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya.

¹⁴² Andrew Heywood, 2014, *Politik*, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm. 546.

¹⁴³ Afriza dalam Benediktus,... *Op.Cit*, hlm. 83-86.

Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi:

- 3) Mandat Representative Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada parlemen, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemiliknya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan (parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

b. Teori Organ

Menurut teori ini hubungan antara wakil dan yang diwakili mempergunakan pendekatan negara sebagai suatu organisasi yang didalamnya memiliki alat-alat perlengkapan. Dalam konteks seperti ini Von Gierke mengemukakan:

Negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan rakyat yang semuanya itu mempunyai fungsi sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan. Dengan demikian, maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga lain mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.¹⁴⁴

Teori ini dibangun oleh Von Gierke yang berkebangsaan Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 83.

satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Teori ini juga didukung oleh George Jellinek yang menyatakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, tetapi tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus ada organ sekunder yaitu Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.¹⁴⁵

c. Teori Sosiologi

Menurut pandangan Rieker, lembaga perwakilan bukan merupakan suatu bangunan politis, melainkan merupakan bangunan masyarakat (sosial). Oleh sebab itu para pemilih akan menentukan wakil-wakilnya berdasar pada anggapan bahwa wakil-wakil tersebut memang benar-benar ahli di bidang kenegaraan dan berkeyakinan bahwa wakil-wakil tersebut akan sungguh-sungguh membela kepentingan rakyat pemilih. Dengan demikian lembaga perwakilan yang seperti ini akan terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat, karena lembaga perwakilan tersebut tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. Pandangan teori yang demikian ini menunjukkan bahwa lembaga perwakilan sebenarnya bukan lembaga perwakilan politis, melainkan merupakan lembaga golongan-golongan yang ada di masyarakat. komposisi yang ada di dalam lembaga perwakilan terdiri dari wakil-wakil yang berasal dari dari golongan kepentingan yang ada di dalam masyarakat itu sendiri, sehingga hubungan

¹⁴⁵ Sirajuddin dan Winardi, 2016, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 93.

antara si wakil dan yang diwakili relatif memiliki kedekatan emosional, karena pada umumnya si wakil adalah orang-orang yang memiliki kepentingan sama dan berasal dari lapisan masyarakat yang sama pula dengan diwakili (rakyat).¹⁴⁶

d. Toeri Hukum Obyektif

Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Dalam konteks yang demikian, maka hubungan antara si wakil dan yang diwakili adalah:¹⁴⁷

- 1) Rakyat atau kelompok yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilu yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”
- 2) Kedudukan hukum dari pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan pada hukum obyektif, sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut.
- 3) Dalam menjalankan tugasnya sang wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilih, bukan disebabkan karena ada hubungan mandat, tetapi karena adanya hukum obyektif yang dilandasi oleh solidaritas sosial yang mengikat.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 84

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 85.

Berdasarkan teori-teori di atas, dapat dikatakan bahwa perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

2. Bentuk Lembaga Perwakilan Dalam Negara Demokrasi yang Berkesatuan

Rousseau menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sebutan dan jenisnya tidak sama di semua negara, tetapi sering juga disebut “Parlemen”.¹⁴⁸ Lembaga perwakilan tersebut terbentuk dari adanya prinsip kedaulatan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat tersebut selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Perwujudan sebagai negara berasaskan demokrasi juga memerlukan suatu pelembagaan, tetapi di pihak lain juga memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga

¹⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 251.

negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.¹⁴⁹

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Prinsip panutan pemisahaan kekuasaan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip ‘*check and balances*’ antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk fungsi kekuasaan kehakiman dengan keberadaan lembaga tertinggi negara dan bahkan format serta prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁰

Secara sederhana dikatakan bahwa, kedaulatan atau kekuasaan itu berarti “kekuasaan penuh”, dan kedaulatan di tangan rakyat berarti kekuasaan sepenuhnya berada pada rakyat. Sejalan dengan teori J.J Rousseau tentang kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat tidak dilakukan langsung oleh rakyat-rakyatnya, tetapi tetap ada sebuah wadah untuk menampung rakyat-rakyat yang menjadi wakil dari aspirasi masyarakat yaitu dengan dibentuknya sebuah lembaga perwakilan. Jadi sebenarnya pemegang seluruh kekuasaan tidak serta merta seluruh rakyat, namun pemegang kekuasaan tersebut diserahkan kepada suatu lembaga perwakilan. Lembaga tersebut diisi oleh rakyat negara yang menjalankan pemerintahan negara tersebut.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*)

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 252.

¹⁵⁰ *Ibid*.

atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut Parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan mereka yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Hal seperti yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).¹⁵¹

Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dan tentunya UUD 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan UUD 1945. Apabila hal ini dihubungkan dengan teori kontrak sosial Jean Jacques Roesseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara yaitu,¹⁵² pertama adalah kehendak seluruh

¹⁵¹ Jean Jacques Rousseau, 2009, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, hlm. 46.

¹⁵² Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Bar van Hoeve, Jakarta, hlm. 77.

rakyat yang biasa disebut *volunte de tousdan* yang kedua adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut sebagai *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum.

Pada dasarnya teori lembaga perwakilan sangat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga karakter atau sifat khas dari lembaga perwakilan, yaitu terdiri atas:¹⁵³

a. Perwakilan Politik

Dalam perwakilan politik, para anggota badan perwakilan rakyat direkrut atau dicalonkan oleh partai politik melalui pemilihan umum. Kelemahan dari perwakilan politik ini adalah biasanya anggota-anggota yang terpilih hanya mereka yang memiliki popularitas dalam bidang politik dan tidak memiliki keahlian dalam bidang pemerintahan.

Beberapa negara menggabungkan kesetiaan terhadap partai dan wilayah pilih. Seperti di Perancis partai sosialis dan komunis memusatkan kesetiaan mereka pada kepentingan partai sementara partai de Gaulle lebih setia kepada wilayah pemilihnya. Sebagian besar parlemen Eropa menunjukkan kesetiaan anggotanya pada partai politik.¹⁵⁴

Inggris misalnya tidak terlalu mempersoalkan apakah harus menekankan kepentingan partai politik ataukah kepentingan wilayah

¹⁵³ Dewa Gede Atmadja, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 101.

¹⁵⁴ Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat: Dalam Era Modern-Industrial*, PT Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 39.

pemilihnya. Rekrutmen sebagai calon anggota parlemen dilakukan oleh partai-partai lokal. Dengan demikian pada waktu seseorang terpilih sebagai anggota parlemen Inggris maka yang mewakili partai politik sekaligus mewakili daerahnya. Secara operasional setiap anggota parlemen Inggris membuka semacam konsultasi dengan para pemilih di wilayah yang dikenal sebagai gejala pembedahan. Hubungan rutin antara wakil dan yang diwakilinya membuat anggota parlemen tidak harus memisahkan kesetiaan antara partai dan wilayah.¹⁵⁵ Sedangkan anggota parlemen Jerman sebaliknya kurang memusatkan kesetiaan pada masyarakat pemilih di daerah. Kesetiaan terhadap partai sangat menonjol pada masing-masing anggota parlemen Jerman. Pola kesetiaan ini diperkuat oleh tradisi hubungan baik antara warga negara atau masyarakat pemilih dengan pejabat pemerintah daerah maupun kelompok-kelompok kepentingan. Kesetiaan ini membuat peluang bagi anggota parlemen untuk mengesampingkan hubungan dengan para pemilih dan memusatkan kesetiaan mereka pada partai.¹⁵⁶

b. Perwakilan Fungsional

Perwakilan fungsional dapat diartikan apabila anggota parlemen diangkat berdasarkan pada fungsi atau keahlian yang dimiliki. Dalam hal ini, perwakilan fungsional perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya disamping sistem perwakilan politik, sebagai cara untuk memasukkan sifat profesional ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum.¹⁵⁷ Dalam rangka itu ada masalah sampai

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 40

¹⁵⁷ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 319.

sekarang belum terpecahkan yaitu bagaimana menetapkan patokan objektif mengenai sifat-sifat dari golongan fungsional yang akan diikutsertakan, dan bagaimana menentukan kriteria untuk mengukur kekuatan golongan fungsional masing-masing.¹⁵⁸

c. Perwakilan Daerah

Perwakilan daerah dapat diartikan apabila anggota parlemen dipilih berdasarkan perwakilan kedaerahan sehingga menghasilkan wakil-wakil daerah seperti Utusan Daerah pada saat Orde Baru. Keberadaan perwakilan daerah dalam lembaga legislatif, menambah kekuatan bagi representasi kepentingan daerah dalam struktur kenegaraan. Prinsip perwakilan kedaerahan sangat penting dalam upaya menjamin persatuan bangsa dan kesatuan negara. Perwakilan ini biasa berlaku dalam sebuah negara berbentuk negara federal atau negara kesatuan yang wilayahnya luas, dimana para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan adanya tiga karakter tersebut, tentu akan membawa konsekuensi terhadap arti dan kedudukan yang berbeda terhadap orang yang mewakili dengan yang diwakilinya. Apabila si wakil mewakili kelompok kepentingan dan daerah, maka jelas bahwa si wakil keberadaannya adalah sebagai “utusan”. Apabila si wakil merupakan perwakilan politik maka ia harus tunduk pada keinginan partai politik yang mengutusinya. Sebaliknya, jika posisi si wakil sebagai orang yang mewakili rakyat atas dasar pemilihan umum, jelas keberadaannya adalah sebagai “wakil”, dengan konsekuensi si wakil harus bertanggung jawab kepada para pemilihnya.

¹⁵⁸ *Ibid.*

3. Sistem Lembaga Perwakilan Pasca Amandemen UUD 1945

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia. Namun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran *trias politica* Montesquieu. Ajaran *trias politica* tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggungjawaban.¹⁵⁹

Apabila ajaran *trias politica* diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas Undang-undang Dasar 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara.¹⁶⁰

Struktur pemerintahan Indonesia sebelum Amandemen UUD 1945 dan setelah amandemen UUD 1945, terdiri dari: MPR, DPR, Presiden, BPK, DPA, MA. Sedangkan setelah mengalami Amandemen UUD 1945, struktur pemerintahan Indonesia adalah: BPK, MPR, DPD, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, MK, MA, KY.

Dalam struktur diatas kita melihat bahwa susunan Lembaga negara RI sebelum amandemen UUD 1945 berbeda dengansetelah diamandemen beberapa hal yang membedakan adalah posisi MPR dimana sebelum amandemen UUD

¹⁵⁹ Moh.Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, hlm. 140.

¹⁶⁰ Montesquieu, 2001, *Jiwa Undang-Undang*, Pustaka Media, Jakarta, hlm 34.

1945 adalah lembaga tertinggi dalam struktur tersebut. Namun setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagai kontitusi tertinggi yang dijunjungtinggi diIndonesia. Kedudukan MPR setara dengan lembaga yang lainnya. Sebelum amandemen UUD 1945 terdapat adanya DPA atau yang dikenal Dewan Pertimbangan Negara, namun setelah diamandemen DPA dihapuskan, DPA dihapuskan yang kemudian fungsi dan wewenang sudah tidak relevan lagi.

Setelah perubahan UUD 1945 dibentuklah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD bukan menggantikan peran DPA setelah UUD 1945 diamandemen namun sebagai tangan panjang dari pemerintahan pusat ke daerah maka diwakili oleh DPD bukan sebagai pertimbangan Negara dalam menentukan arah kebijakan.

Satu hal yang membedakan lagi dalam struktur tersebut yaitupembagian MA yang sebelum diamandemennya UUD 1945 itu lembaga yang berwenang menguji undang-undang sekarang dipecah atau dikhususkan lagi yaitu ada MK. MK adalah lembaga yang bertugas sebagai penguji Undang-Undang, sementara KY adalah lembaga yang bertugas mengawasi Pengadilan di Indonesia. Dalam UUD 1945 yang di amandemen lembaga dikelompokan menjadi beberapa yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Dijelaskan bahwasannya Eksekutifitu terdiri dari Presiden, wakil dan menteri kabinet memiliki fungsi pelaksanaan undang-undang dalam menjalankan negara, masing-masing mempunyai tugas yang berbeda-beda¹⁶¹

DPR dan DPD adalah lembaga memiliki fungsi membuat undang-undang. Kedua lembaga tersebut secara bersama-sama membahas dan membuat Undang-

¹⁶¹ Patrialis Akbar, 2002, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 34.

Undang sebagai dasar hukum suatu permasalahan, maka dari itu dibuatlah Undang-Undang sebagai dasar hukum, sumber hukum penyelesaian masyarakat baik berfungsi sebagai pelindung, menghukum dan memberikan sanksi semua hal itu tercatat jelas dalam Undang-Undang. Yudikatif MA, MK dan KY adalah lembaga yang memiliki fungsi mempertahankan, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh legislatif.¹⁶²

a. Majelis Perwakilan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) lahir seiring dengan berdirinya negara Indonesia sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa pada tanggal 29 Agustus 1945 sesaat setelah proklamasi kemerdekaan, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sesuai ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, KNIP bertugas membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara, sebelum terbentuknya lembaga-lembaga negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam perkembangan sejarahnya, pada pertengahan Oktober 1945, KNIP kemudian berubah menjadi semacam parlemen, tempat Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggung jawab.¹⁶³

Di dalam Perubahan UUD 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga Negara. Namun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi *supreme body* tetapi sebagai lembaga negara yang sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga

¹⁶² Sinalu.Nomensin, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pratama Aksara, Yogyakarta, hlm. 23.

¹⁶³ Patrialis Akbar,... *Op.Cit*, hlm. 46.

tertinggi negara telah dihapuskan kekuasaan tertinggi di tangan majelis. MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan pengalaman sejarah selama orde baru lembaga MPR telah terkooptasi kekuasaan eksekutif Suharto yang amat kuat yang menjadikan MPR hanyalah sebagai pengembal stempel penguasa dengan berlindung pada hasil pemilihan umum yang secara rutin setiap lima tahun sekali telah dilaksanakan dengan bebas, umum dan rahasia. Dari pengalaman sejarah pemerintahan Orde Baru itulah reposisi MPR perlu dilakukan.

Perubahan mendasar dari MPR yang semula sebagai lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat menjadi lembaga yang oleh sementara pihak disebut sebagai sebatas sidang gabungan joint session antara anggota DPR dan anggota DPD. Yang perlu mendapat catatan terhadap posisi MPR setelah perubahan UUD 1945 adalah bahwa kewenangan MPR menjadi dipersempit, maksudnya MPR hanyalah memiliki satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. Sisanya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam masa jabatannya menurut UUD Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 Perubahan, mengubah dan menetapkan UUD Pasal 3 ayat

(1) UUD 1945 Perubahan serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke empat.

Perbedaan kewenangan rutin dengan kewenangan insidental ini adalah bahwa kewenangan rutin pasti dilaksanakan yaitu setiap lima tahun sekali, sedangkan kewenangan insidental akan dilaksanakan jika terjadi sesuatu hal yakni bila ada keinginan untuk merubah UUD, ataupun bila terjadi Presiden

dan Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau sudah tidak dapat lagi menjalankan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dengan reposisi MPR setelah perubahan UUD 1945, MPR sendiri memiliki kedudukan yang tidak jelas apakah sebagai lembaga tetap ataukah sebagai lembaga gabungan.

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 perubahan dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini memosisikan bahwa MPR merupakan gabungan anggota DPR dan anggota DPD joint session bukan gabungan lembaga DPR dan lembaga DPD bukan terdiri dari dua kamar atau bukan bikameral. Namun menjadi tidak jelas lagi jika merupakan gabungan anggota DPR dan anggota DPD yang berarti memiliki kewenangan gabungan dari kewenangan anggota DPR ditambah dengan kewenangan anggota DPD dan itulah yang seharusnya menjadi kewenangan MPR.

Dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 Perubahan diuraikan bahwa kewenangan MPR bukanlah gabungan dari kewenangan anggota DPR dan kewenangan anggota DPD, jadi merupakan kewenangan tersendiri sebagai lembaga tetap permanen body, oleh karenanya posisi MPR tidaklah sepenuhnya dapat dikatakan sebagai joint session maupun sebagai permanen body.

Inilah posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Perubahan, dan dengan posisi demikian sebenarnya tidaklah perlu diperebutkan adanya ketua MPR. MPR bukanlah sebuah

lembaga tetap ataupun lembaga gabungan tetapi lebih diposisikan sebagai sebuah kumpulan wakil-wakil rakyat yang mengatasnamakan majelis rakyat. Dengan demikian seharusnya ketua MPR dapat dijabat secara kolegal dari Ketua DPR dan Ketua DPD yang secara riil tugas dan kerjanya hanyalah saat kedua anggota itu DPR dan DPD bergabung melaksanakan kewenangannya. Hal ini merupakan salah satu hasil dari reformasi yang dimotori kalangan mahasiswa dan beberapa nasional berujung lengsernya tahta Soeharto masa Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998.

Tugas MPR adalah berkaitan dengan Hak dan Kewajiban anggota MPR dalam menjalankan tugas dan wewenang, hal ini beberapa hak anggota DPR yaitu:¹⁶⁴

- a. Mengusulkan perubahan pasal-pasal UUD digunakan pada saat benar-benar dibutuhkannya perubahan dalam pasal-pasal yang terdapat pada UUD.
- b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan hak ini digunakan pada saat menyikapi beberapa permasalahan yang ada pada saat itu secara bijaksana tenang, dan dengan kepala dingin dalam memutuskan suatu permasalahan yang ada.
- c. Hak memilih dan dipilih hak ini digunakan pada pemilihan ketua MPR atau pada saat sidang pleno didalam MPR.
- d. Membela diri setiap anggota MPR mempunyai hak untuk membela dirinya sesuai peraturan yang ada.

¹⁶⁴ Ahmad Tantowi Ridho, 2007, *Fungsi dan Peran MPR*, Gajah ada Press, Yogyakarta, hlm. 6.

- e. Hak imunitas adalah hak yang digunakan para anggota MPR bahwa anggota MPR mendapat perlindungan hukum dari ketetapan yang diatur.
- f. Protokol adalah hak yang digunakan anggota MPR untuk mendapatkan keamanan.
- g. Keuangan dan administratif setiap anggota MPR mempunyai hak untuk mengetahui transparansi dana dalam lembaga tersebut dan ikut melaksanakan tertib administratif sesuai apa yang menjadi kesepakatan.

Kewajiban anggota MPR yang harus dilaksanakan pada setiap anggotanya yaitu mengamalkan Pancasila, menjalankan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, menjaga keutuhan NKRI dan kerukunan nasional, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan, melaksanakan peranan sebagai Wakil Rakyat dan Wakil Daerah.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam konsep *Trias Politica*, di mana DPR berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Fungsi pengawasan dapat dikatakan telah berjalan dengan baik apabila DPR dapat melakukan tindakan kritis atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan

kepentingan rakyat. Sementara itu, fungsi legislasi dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR dapat memenuhi aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat.¹⁶⁵

Di dalam Pasal 1 ayat 1 UUD NRITahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik” dimana di dalam negara unitaris tidak ada satupun negara lain di dalam negara, yang berarti tidak ada kedaulatan lain dalam wilayah negara Indonesia selain daripada wilayah kesatuan NKRI itu sendiri.¹⁴Dengan paham negara kesatuan tersebut Indonesia cenderung bersatu, yang mengatasi segala paham ataupun golongan yang menjamin seluruh warga negaranya sama dihadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali.

Dalam negara kesatuan juga diakui corak kemajemukan bangsa, yang tetap dipertahankan tanpa menimbulkan separatis atau keretakan bagi persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk mewujudkan hal itu sangat dibutuhkan suatu instrumen demokrasi yaitu lembaga perwakilan salah satunya adalah DPR, sebagai perwujudan kehendak rakyat dalam menentukan kebijakan-kebijakan negara melalui peraturan perundang-undangan. DPR merupakan perwakilan politik yang anggota dipilih melalui pemilu. DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dari paparan singkat di atas sangatlah jelas kalau DPR berperan penting dalam NKRI, maka dari itu kami akan sedikit menjelaskan mengenai DPR.

¹⁶⁵ Muhammad Iqbal, 2011, *Sejarah Terbentuknya DPR*, Darma Pustaka, Jakarta, hlm. 13.

DPR adalah lembaga negara yang berfungsi sebagai lembaga legislasi atau lembaga yang berwenang untuk membuat undang-undang dan peraturan. Sudah tergambar jelas bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan maka dibuatlah sebuah lembaga yang bernama DPR.¹⁶⁶ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Peraturan atau undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan presiden berguna untuk mengatur segala yang ada didalam negara untuk kepentingan rakyat bukan untuk kepentingan golongan. Rancangan undang-undang adalah merupakan produk yang akan digodok dalam parlemen yang kemudian melalui proses dinamika dalam parlemen untuk kemajuan negara, lalu disahkan secara bersama-sama dengan presiden untuk diimplementasikan.

Berdasarkan UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008 jumlah anggota masing-masing lembaga sebagai berikut. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang, jumlah anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang, jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang. Keanggotaan residen diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPR berdomisili di Ibu kota Negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPR mengucapkan sumpah secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.

Kedudukan DPR diperkuat dengan adanya perubahan UUD 1945 yang tercantum dalam pasal 7C yang menyebutkan “Presiden tidak dapat

¹⁶⁶ Patrialis Akbar, ... *Op.Cit.*, hlm. 36.

membekukan atau membubarkan DPR”. Presiden dan DPR dipilih langsung oleh rakyat sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat sehingga masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan.

Fungsi DPR dipertegas dalam Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945. Fungsi-fungsi yang termuat dalam pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Legislasi yaitu melaksanakan pembuatan undang-undang sesuai kebutuhan negara saat itu.
- b. Fungsi anggaran yaitu membuat anggaran yang diperlukan sebagai penunjang program untuk proyeksi satu tahun kedepan dengan cara menghapus anggaran yang tidak penting atau yang dinilai hanya sebagai anggaran siluman, membuat anggaran yang benar-benar dibutuhkan dan sangat penting untuk penunjang program dalam rangka pembangunan negara.
- c. Fungsi pengawasan yaitu DPR juga ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif sebagai pelaksana Undang-Undang.

Selain fungsi DPR juga mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam UUD tahun 1945. Tugas dan wewenang DPR adalah sebagai berikut:

- a. DPR memegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang.
- b. Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- c. Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang.
- d. Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPRD.

Sementara mengenai hak-hak DPR itu diatur dalam pasal 20A ayat (2)

UUD 1945 yaitu:

- e. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.
- f. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang dan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan

- bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR yang dilakukan untuk menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah dan kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional.

Dengan demikian DPR dibentuk sesuai dengan dasar hukum yang ada dalam UUD 1945. Anggota DPR yang terpilih melalui pemilu legislatif diharapkan dapat bekerja sama dengan eksekutif atau pemerintah dalam memajukan bangsa dan negara. Hal itu sangat berpengaruh apabila DPR berjalan seandainya sendiri tanpa mempertimbangkan usulan dari pihak eksekutif sebagai pelaksana, karena eksekutif yang berdekatan langsung dengan kondisi lapangan. Sementara DPR hanya memantau dan membuat produk undang-undang apabila diperlukan.

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh MPR. Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Para Bapak Bangsa *The Founding Fathers* yang meletakkan dasar pembentukan negara Indonesia, setelah tercapainya kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Mereka sepakat menyatukan rakyat yang berasal dari beragam suku bangsa, agama, dan budaya yang tersebar di ribuan pulau besar dan kecil, di bawah payung Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia pernah menjalani sistem pemerintahan federal di bawah Republik Indonesia Serikat selama tujuh bulan (27 Desember 1949 -17 Agustus 1950), namun kembali ke bentuk pemerintahan republik. Setelah jatuhnya Orde Baru (1996 -1997), pemerintah merespon desakan daerah-

daerah terhadap sistem pemerintahan yang bersifat sangat sentralistis, dengan menawarkan konsep Otonomi Daerah untuk mewujudkan desentralisasi kekuasaan.¹⁶⁷ Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia UUD 1945. Konsep yang dibuat dengan cara utusan daerah di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan utusan golongan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Perkembangan pemikiran yang signifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Perubahan pertama UUD 1945 disahkan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999 dan perubahan kedua dilakukan pada Sidang Tahunan MPR yang berlangsung pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Setelah perubahan kedua tersebut, MPR masih memandang perlu untuk melanjutkan ke perubahan ketiga UUD 1945. Dalam perubahan ketiga inilah muncul gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral, yang kemudian melahirkan secara legal formal DPD yang ada sekarang.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Andika Akbarrudin, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Pandecta*, Vol. 8, No. 1, Januari, 2013, hlm. 13.

¹⁶⁸ Kacung Marjjan, 2000, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Orde Baru*, Tri Grafika, Jakarta, hlm 83.

Indonesia memiliki sejarah panjang sebagai negara yang tersentralisasi. Struktur pemerintahan yang terpusat diwarisi zaman kolonial Belanda. Meskipun sudah banyak upaya yang dilakukan untuk melakukan desentralisasi sejak kemerdekaan 1945. Para Elit Jakarta selalu khawatir bahwa pemberian kekuasaan

yang lebih luas kepada daerah akan jatuh di tangan kekuatan-kekuatan yang menginginkan disintegrasi dengan cara kekerasan. Begitu pula kenyataannya, Jakarta memang merupakan kekuasaan politik, tetapi sesungguhnya daerah-daerahlah yang merupakan sumber kekayaan dari sumber daya alam seperti minyak bumi dan kayu sampai dengan jasa-jasa pariwisata. Upaya untuk melakukan desentralisasi umumnya gagal pada masa lalu karena kurangnya komitmen pemerintah pusat untuk melakukan desentralisasi. Dalam sistem sentralistik teknokratis, pemerintah pusat juga semakin terjebak dalam cengkraman kekuatan ekonomi global. Akibatnya, ketika pemerintah pusat goyah, seluruh bangunan ekonomi, kenegaraan, dan pemerintahpun ikut goyah. Hal ini, misalnya, sangat gamblang terlihat ketika seluruh kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur dilanda krisis ekonomi terburuk sepanjang abad ini, yaitu pada tahun 1997-1998. Indonesia menjadi negara yang paling menderita sehingga menjadi negara yang paling lamban dalam pemulihan. Indonesia hanya berada sedikit di atas negara-negara termiskin di kawasan ini, yakni Laos, Burma, Kamboja, Vietnam, dan negara baru Timor Leste. Dalam Kedaan goyah semacam itu, negara-bangsa menjadi rentan untuk dikendalikan kekuatan multilateral yang sudah lama menunggu peluang untuk menguasai kekayaan alam melimpah dan kekayaan

ekonomi lain di negeri ini. Keluhan yang semakin menumpuk tentang ketimpangan alokasi sumber daya antara pusat dan daerah serta antardaerah, tidak bisa lagi dikesampingkan.¹⁶⁹ Beberapa daerah bahkan berkehendak memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sementara beberapa daerah yang lain menuntut peningkatan efisiensi publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan, dan penciptaan cara berpemerintahan yang baik *good governance*.

Adanya beberapa kesalahan di masa lalu, penentuan pola ideal untuk desentralisasi dan devolusi wilayah RI menjadi sangat penting dalam perubahan UUD 45 yang menjadi wewenang MPR RI mulai dari Tahun 1999 perubahan ke-satu sampai dengan 2002 amandemen ke empat yang telah disebutkan diatas.¹⁷⁰ Pada tahun 1999, DPR menyetujui dua undang-undang mengenai otonomi daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur devolusi dan desentralisasi administrasi otonomi daerah sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 mengatur administrasi keuangan. Sebagai akibat undang-undang ini, usaha implementasi devolusi kekuasaan terbesar yang pernah ada di seluruh dunia dimulai pada Januari 2001. Ketentuan yang ada pada amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 2000 dalam UUD 1945 berarti penyelenggaraan otonomi daerah telah dijamin dalam UUD 1945 melalui pasal 18, 18A dan 18B. Mengatur ketentuan otonomi daerah dalam UUD 45 berarti bahwa penarikan kembali desentralisasi menjadi sangat sulit, dan oleh karena itu terjamin keberadaannya untuk

¹⁶⁹ H. Subardjo, 2012, *Dewan Perwakilan Daerah*, Graha Ilmu, Jakarta, hlm. 23.

¹⁷⁰ Kacung Marjani, ... *Op.Cit*, hlm. 100.

generasi mendatang. Hasil pembahasan amandemen di MPR RI mengenai pola baru desentralisasi terwujud dalam pembentukan lembaga baru khusus untuk perwakilan daerah pada tahun 2001.

Lembaga ini dikenal dengan nama DPD RI, dengan berdirinya lembaga baru ini sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan tersebut maka lembaga baru ini oleh MPR RI ditetapkan melalui amandemen ketiga UUD 1945 pada bulan November 2001.

Perubahan Ketiga UUD 1945 telah melahirkan lembaga negara yang baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan keberadaan DPD berarti ada dua lembaga perwakilan di Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dan keanggotaan yang berbeda. DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah maka kewenangan dan fungsi yang dimiliki harus dikaitkan dengan kepentingan daerah. Dengan demikian DPD di samping mempunyai hubungan dengan lembaga yang lain harus pula mempunyai hubungan yang jelas dengan daerah yang diwakilinya.

Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di lembaga MPR RI. Khususnya di Panitia Ad Hoc I MPR RI. Pembahasan tersebut selain

memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi. Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi.

Gagasan dasar pembentukan lembaga DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan, kecemburuan sosial dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberikan indikasi ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam keanggotaan MPR RI selama ini sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Sebelum terbentuknya DPD, daerah mempunyai perwakilan yang namanya Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang merupakan anggota MPR, dimana utusan daerah dan utusan golongan merupakan fraksi di MPR yang mewakili daerah dan organisasi kemasyarakatan.¹⁷¹

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 105.

Utusan daerah ditunjuk oleh DPRD provinsi di daerah, sedangkan utusan golongan ditunjuk oleh organisasi kemasyarakatan. Hal ini yang mendasari untuk meniadakan utusan daerah dan utusan golongan dan diganti dengan terbentuknya lembaga baru yaitu DPD, lembaga ini terbentuk dalam kerangka demokrasi. Dalam pemilihan anggota DPD RI setiap daerah mewakili empat wakil daerah. Dari empat wakil tersebut merepresentasi daerah perwakilan dimana daerah tempat pemilihan. Perwakilan ini merupakan wujud hak-hak rakyat untuk menentukan haluan Negara melalui wakil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil daerah dan yang menempati lembaga perwakilan atau parlemen. Oleh karena, anggota-anggota DPD dipilih sendiri oleh masyarakat melalui pemilihan umum yang secara hukum dapat dinilai adil dan bukan lagi dipilih karena penunjukan.¹⁷²

Kedudukan DPD RI merupakan unsur perwakilan daerah, sementara DPR RI merupakan unsur perwakilan partai-partai politik. Jika DPR RI dan DPD RI digabungkan, keduanya membentuk keanggotaan MPR RI. Fungsi dan wewenang MPR RI adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden atau memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden jika terbukti melakukan tindak pidana berat atau melakukan perbuatan tercela. Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah mengalami beberapa perubahan dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan

¹⁷² M. Yusuf, 2013, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di era Otonomi Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm 46.

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Didalamnya terdapat ketentuan konstitusional mengenai komposisi dan struktur DPD RI, serta mendefinisikan DPD RI yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.¹⁷³

DPD merupakan representasi penduduk dalam satu wilayah ruang yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik penting di tingkat nasional.¹⁷⁴ Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara yang terdiri dari perwakilan dari tiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD maksimal adalah sepertiga jumlah anggota DPR dan banyaknya anggota tiap provinsi tidak sama, maksimal empat orang. Masa jabatan sama seperti DPR lima tahun. Anggota DPD berdomisili di provinsinya dan berada di Ibu Kota negara ketika diadakan sidang. DPD adalah lembaga yang anggotanya adalah wakil-wakil provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum tanpa melalui parpol.

Adapun maksud pembentukan DPD sebagai lembaga daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah :¹⁷⁵

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.

¹⁷³ *Ibid*, hlm. 60.

¹⁷⁴ H.R Daeng Naja, 2004, *Dewan Perwakilan Daerah Bikameral Setengah Hati*, Media Pressindo, Yogyakarta, hlm 16.

¹⁷⁵ Jimly Asshaddiqie, ... *Op.Cit*, hlm. 40-45.

- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah.
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Berdasarkan Pasal 22 D ayat 1 UUD 1945, adapun fungsi DPD terkait dengan sistem *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu:

- (1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Menurut Pasal 22 D ayat 1 UUD 1945 bahwa” Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,

pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.”Hal ini sebagai acuan masyarakat untuk mendesak DPD untuk memajukan daerahnya masing-masing karena sudah jelas dasar hukumnya bahwa DPD mempunyai hak untuk mengajukan usulan kepada DPR dalam hal rumah tangga di daerahnya.

B. Sistem Perwakilan Bikameral

Sistem parlemen bikameral adalah sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau badan. Kamar pertama (*first Chamber*) biasa disebut dengan Majelis Rendah (*Lower House*) atau DPR atau *House of Commons* *House of Representative*, sedangkan kamar kedua (*Second Chamber*) disebut Majelis Tinggi (*Upper House*) atau Senat atau *House of Lords*. Hanya di Belanda yang menamakan Majelis Tingginya dengan Kamar Pertama (*Erste Kamer*) dan Majelis Rendahnya adalah Kamar Kedua (*Tweede Kamer*).¹⁷⁶

Sistem bikameral sistem yang diterapkan dalam lembaga perwakilan yang memiliki konsep dua kamar. Kamar pertama pada umumnya mewakili kepentingan partai yang skalanya nasional, sedangkan Kamar kedua pada umumnya adalah lembaga yang mewakili kewilayahan atau kelompok-kelompok fungsional. Selanjutnya akan digunakan istilah DPD untuk menyebut majelis tinggi atau kamar kedua, dan DPR untuk menyebut majelis rendah atau kamar pertama sepanjang tidak menunjuk pada suatu negara. Teori tentang sistem bikameral yang dikemukakan oleh Anthony Mughan dan Samuel C. Patterson bahwa suatu upper houses (kamar kedua

¹⁷⁶ Muchammad A. Syafaat, 2010, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, UB Press, Malang hlm. 32.

atau majelis tinggi) dibutuhkan karena suatu alasan dan bikameralisme penting untuk teori dan praktek dalam pemerintahan yang demokratis. Karena kepentingan lembaga parlemen bermacam-macam dan secara potensial meliputi alat pertimbangan, seperti mempengaruhi pada proses legislasi, dan sebagai simbol untuk mempertinggi legitimasi demokratis dengan memeriksa gerakan mayoritas dari pemerintahan berpartai tunggal. Dan juga senat (kamar kedua atau majelis tinggi) cenderung mempunyai pengaruh yang penting dalam mempertajam output dari kebijakan yang dikeluarkan oleh legislatif.¹⁷⁷

Pada awalnya, parlemen bikameral, khususnya kamar kedua memang dapat dikatakan merupakan bentuk kekuatan dan bertahannya sistem aristokrasi. Namun sepanjang perkembangan sejarahnya, kamar kedua telah banyak berubah dan memenuhi sebagai kamar parlemen yang modern seperti yang dikemukakan oleh Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan berdasarkan perkembangan kamar kedua di Eropa berikut ini:

“The development of European parliaments that included “secong chamber” or “upper house” indicated the preeminance and survival of aristocracy. But senates have long outlived their original purposes on justification. They have, in one way or another, been transformed into modern viable parliamentary institutions.”¹⁷⁸

Roger D. Congleton menyatakan bahwa sistem bikameral mempengaruhi berfungsinya kebijakan demokratis. Secara teoritis sistem parlemen bikameral dapat menghindari masalah konflik mayoritas dan membentuk kebijakan dengan dukungan super-mayoritas (*supermajority*) mewakili kelompok dari kedua kamar yang

¹⁷⁷ H. Subardjo,... *Op.Cit*, hlm. 46.

¹⁷⁸ Muchammad A. Syafaat... *Op.Cit*, hlm, 34. "Perkembangan parlemen Eropa yang memasukkan" ruang sekuler "atau" majelis tinggi "mengindikasikan preeminalitas dan kelangsungan hidup aristokrasi. Tapi senat sudah lama hidup lebih dulu dari tujuan awal mereka dalam membenaran. Mereka memiliki, dengan satu atau lain cara, telah diubah menjadi institusi parlemen modern yang layak".

berbeda. Studi yang dilakukan terhadap Swedia dan Denmark yang berubah menjadi unikameral menunjukkan bahwa parlemen bikameral akan menghasilkan kebijakan publik yang dapat diperkirakan. Selain itu juga disimpulkan demikian:

“The analysis and evidence generated above demonstrates that the process of compromise within bicameral institution has desirable effect on the course of public policy in a wide range of political environments and within a variety of governmental structures. Consequently, bicameralism can be a useful institutional structure even in settings where majoritarian outcomes are not widely believed to be contraproductive, risky, or unfair.”¹⁷⁹

Desain parlemen, pada dewasa ini cenderung ke arah badan legislatif yang terdiri atas dua majelis, yang biasanya susunannya menjadi majelis rendah (dengan berbagai nama seperti *House of Representatives, House of Commons, Chamber of Deputies, Federal Assembly*, dan sebagainya) dan majelis tinggi (dengan berbagai nama seperti *Senate, House of Lord*, dan sebagainya). Dari pengamatan menyeluruh, terdapat sejumlah konteks perkembangan dan kebutuhan politik yang melatari gejala tumbuh suburnya sistem bikameral tersebut. Secara umum, hal itu terkait dengan tuntutan perwakilan wilayah (daerah otonom atau negara bagian) di panggung kekuasaan nasional (model Amerika Serikat) dari pada karena motif untuk melestarikan *privelese* politik dari suatu kelas sosial tertentu (model Inggris) yang semakin terasa kurang relevan dalam konteks perubahan sosio-politik kontemporer.¹⁸⁰

Model bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 34. "Analisis dan bukti yang dihasilkan di atas menunjukkan bahwa proses kompromi di dalam institusi bikameral memiliki efek yang diinginkan pada jalannya kebijakan publik di berbagai lingkungan politik dan di dalam berbagai struktur pemerintahan, Akibatnya, bikameralisme dapat menjadi struktur kelembagaan yang bermanfaat. Di tempat di mana hasil mayoritas tidak diimpikan secara luas dianggap kontraproduktif, berisiko, atau tidak adil.

¹⁸⁰ King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 22-23.

yang berargumen bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki.¹⁸¹ Dahlan Thaib, menguraikan bahwa kelebihan atau keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan), memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan, mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh, dan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.¹⁸²

Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia.¹⁸³

Memang dimungkinkan untuk menemukan pola dalam sistem-sistem konstitusional demokratis di dunia. Kesimpulan umum yang dapat ditarik adalah:¹⁸⁴

1. Semua negara federal memiliki dua majelis
2. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih Unikameral dan sebagian lagi bikameral

¹⁸¹ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 235.

¹⁸² King Faisal Sulaiman, *Op.cit*, hlm. 39.

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 40-41.

¹⁸⁴ *Ibid*

3. Sebagian besar negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua majelis. Demikian pula sebagian besar negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua majelis.

Cara kerja lembaga legislatif jelas berkaitan dengan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Sebagian besar sistem presidensial adalah bikameral, hal ini menunjukkan bahwa tidak ada suatu pandangan umum yang menunjukkan bahwa mendapatkan persetujuan dari dua majelis legislatif dan seorang presiden eksekutif adalah suatu prosedur yang berat atau mustahil.¹⁸⁵

Dua kamar dari legislatif bikameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber*/kamar kedua, atau *upper house*/majelis tinggi, memilih dengan dasar dari suatu hak suara yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap "*lower house*" yang dipilih secara lebih demokratis. Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bikameralisme adalah suatu institusi yang signifikan. Pertama, kita membedakannya dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu: pertama, kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama; kedua, masa jabatan legislatif kamar kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama; ketiga, ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan umum bertahap (*staggered election*). Ketiga perbedaan ini mempengaruhi bagaimana dua kamar legislatif itu bekerja. Antara parlemen bikameral kuat dan lemah Arend Lijphart membedakan menjadi tiga ciri-ciri: pertama, kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut; kedua, bagaimana metode seleksi mereka,

¹⁸⁵ *Ibid*

biasanya mempengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut; ketiga, perbedaan yang krusial antara dua kamar dalam legislative bicameral adalah kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan minoritas tertentu/khusus.¹⁸⁶

Sistem bikameral dapat digolongkan sebagai “kuat” atau “lunak” oleh Andrew S. Ellis digolongkan sebagai sistem yang “kuat” pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, serta harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem “lunak”, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen rancangan undang-undang yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya, atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara. Majelis kedua, juga bisa dilarang atau dibatasi secara ketat dalam menolak atau melakukan amandemen rancangan undang-undang keuangan (*money bills*). Bila majelis kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah, kekuatan dari majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari apakah rancangan undang-undang yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut. Sebuah sesi bersama (*joint session*) dari kedua majelis dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga sebagian besar anggota dari majelis kedua memiliki timbangan/porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir. Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat

¹⁸⁶ *Ibid*

dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensiil. Tidak ada sistem presidensiil yang juga memakai sistem bikameral lunak.¹⁸⁷

Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga legislatif yang terkait antara hubungan legislatif dengan lembaga eksekutif, ternyata sebagian sistem presidensial adalah bicameral. Argumentasi yang menyatakan sulit mendapat persetujuan dari dua majelis dan seorang presiden eksekutif adalah suatu prosedur yang berat dan mustahil menjadi tidak relevan. bahkan sistem Parlamenterian yang memiliki model yang lebih beragam.¹⁸⁸

Pengklasifikasian masing-masing kamar pada sistem bicameral ditentukan berdasarkan pada proses pengisiannya. Sifat dasarnya yaitu dipilih (sebagian atau seluruhnya) atau tidak dipilih (turun temurun atau diangkat). Proses pengisian yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya tidak akan memberikan arti jika tidak diupayakan untuk menemukan hak berikut:¹⁸⁹

1. Sejauh mana majelis tinggi yang pemilihnya diluar kontrol seluruh rakyat dapat mempertahankan kekuasaannya yang riil.
2. Sejauh mana unsur terpilih dalam majelis yang dipilih sebagian (*partially elected house*) dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.
3. Dengan cara bagaimana *dead-lock* antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk merintangai tindakan bebas majelis rendah.
4. Bagaimana kedudukan kamar kedua terpilih bila diberi kekuasaan yang tidak dimiliki pula oleh majelis rendah.

¹⁸⁷ *Ibid*, hlm. 44-45.

¹⁸⁸ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 40.

¹⁸⁹ *Ibid*

Selain itu pembagian sistem bicameral yaitu *strong bicameralism* dan *soft bicameralism* tidak hanya pada perbedaan kewenangan saja. Dua kamar dari legislatif bicameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber* atau *upper house*, memilih dengan dasar dari suatu hak suaranya yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap *lower house* yang dipilih secara lebih demokratis.¹⁹⁰

Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bicameralism adalah suatu institusi yang signifikan. Kita membedakan dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu:¹⁹¹

1. Kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama.
2. Masa jabatan legislatif kedua cenderung lebih lama dari kamar pertama.
3. Ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan bertahap (*staggered election*).

Ketiga perbedaan ini memengaruhi urusan mereka dalam suatu cara yang lebih formal dan santai dari pada yang biasanya terdapat pada kamar yang lebih besar. Tetapi dengan suatu pengecualian disebutkan secara ringkas, mereka tidak memengaruhi suatu pertanyaan apakah suatu negara yang mempunyai Parlemen bicameral adalah suatu institusi yang benar-benar kuat atau berarti.

Penggolongan sistem bicameral “kuat” (*strong bicameralism*) atau “lunak” (*soft bicameralism*) menurut Andrew S. Ellis adalah sebagai berikut.¹⁹² Pertama dalam sistem yang “kuat” pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm. 41.

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid*

sebelum bisa disahkan. Sebaliknya dalam sistem “lunak”, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain.

Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.¹⁹³

Sejalan dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar, yaitu:¹⁹⁴

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain).

Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan

¹⁹³ Ramlan Surbakti, 2002, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*”, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, hlm.15.

¹⁹⁴ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, hlm. 22.

sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.

4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Jimly Asshiddiqie menambahkan, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakantindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.¹⁹⁵ Bahkan menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bicameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.¹⁹⁶

C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya belum ada. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara yang merupakan suatu perwujudan perwakilan daerah. DPD terdiri atas wakil-wakil di setiap provinsi yang dipilih melalui proses pemilihan umum. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, namun ditetapkan paling banyak berjumlah

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 6.

¹⁹⁶ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya, hlm. 14.

4 anggota. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR RI. Keanggotaan DPD ditetapkan dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, akan tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Jakarta. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun.¹⁹⁷

Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Hal ini terjadi karena paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat telah disalahgunakan.¹⁹⁸ Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini pun dengan sendirinya menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁹⁹ Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan tersebut di atas dimaksudkan bahwa kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang,

¹⁹⁷ Salmon E.M. Nirahua, Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum*, Volume 18, Nomor 4 (Oktober, 2011), hlm. 14.

¹⁹⁸ Perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konsekuensi dari kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dikukuhkan sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang dianggap merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Melalui kekuasaan yang besar dari MPR, maka dalam praktek-praktek ketatanegaraan yang terjadi selama ini (sebelum perubahan UUD) tidak jarang penggunaannya diselewengkan sebagai sarana memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Dapat dicatat, bahwa pada masa Orde Lama, MPR telah dipakai untuk memperkuat ideologi Manipol Usdek dan menyatakan Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Selain itu dalam masa Orde Baru pun melalui MPR telah terjadi pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR Republik Indonesia Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila.

¹⁹⁹ Bagir Manan, 1995, *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 53.

tugas dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh Rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.³ Implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat di atas, maka dilakukan dalam bentuk pemilihan langsung bagi anggota DPD.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 mengatur tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. Pasal 22C menyebutkan bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 22D UUD 1945 ditegaskan sebagai berikut:

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

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan di atas yang mengatur kedudukan dan fungsi DPD, memberikan perubahan terhadap sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya tidak menampakkan bentuk perwakilan yang sebenarnya.²⁰⁰ Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah. Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi.²⁰¹

²⁰⁰ Sistem perwakilan dalam praktek ketatanegaraan yang berlaku di dunia, hanya dikenal dua kemungkinan struktur parlemen, yaitu sistem perwakilan satu kamar (unikameral) dan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Struktur ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), tidak mengenal sistem perwakilan bikameral, karena struktur kelembagaan MPR berdiri sendiri selain DPR dan DPD. Hal ini terjadi karena susunan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sehingga memberikan kedudukan MPR sebagai lembaga yang terlepas sendiri yang tidak terdiri atas DPR dan DPD sebagai kelembagaan. Dengan struktur MPR seperti ini pun, Indonesia memberlakukan sistem perwakilan yang unik di dunia berupa sistem perwakilan trikameral. Jimly Asshaddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta, hlm. 275-276.

²⁰¹ *Ibid.*

Adanya DPD sebagai lembaga legislatif tersendiri selain DPR, maka susunan MPR mengalami perubahan dari susunan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan-golongan. Oleh Philipus M. Hadjon, dikatakan bahwa perubahan ketiga dan keempat membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR. Dalam perubahan ketiga, dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945. Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menggusur doktrin supremasi MPR yang telah menjadikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara secara inskonstitusional. Dalam perubahan keempat, dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut merubah secara mendasar susunan MPR. MPR yang semula terdiri atas anggota DPR, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menjadi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.²⁰²

Dalam pandangan MPR, pengaturan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, antara lain dimaksudkan untuk:²⁰³

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;

²⁰² Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945*, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005, hlm. 1

²⁰³ Jimly Asshaddiqie, ... *Op.Cit*, hlm. 38.

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

Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara. Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan Pasal 22C ayat (4) inilah, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur lebih jelas berkaitan dengan susunan dan kedudukan DPD. Pasal 221 menegaskan bahwa “DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian dalam Pasal 222 menegaskan bahwa “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Hal ini apabila dikaitkan dengan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, sedangkan tingkat keterwakilan yang berbeda sebagai lembaga perwakilan, dimana DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Oleh Philipus M. Hadjon,²⁰⁴ yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu

²⁰⁴ Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, hlm. X.

lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya. Untuk itu, analisis dalam penulisan ini menyangkut kedudukan DPD sebagai lembaga negara, yang dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baik dari aspek posisi DPD yang dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, terutama MPR. Selain itu pula, kedudukan DPD yang berkaitan dengan fungsi utama dari DPD.

Berdasarkan pengaturan konstitusional yang berkaitan kedudukan DPD menurut UUD 1945, dimana tidak adanya sinkronisasi antara pengaturan pasal-pasal dalam UUD 1945, nampak bahwa DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dan sistem perwakilan bikameral. Gagasan pembentukan DPD pada hakikatnya untuk memperkuat integrasi bangsa. Alasan keberadaan DPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah sekaligus merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Kedudukan DPD sebagaimana telah dikemukakan di atas, pada hakikatnya tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dalam proses reformasi struktur parlemen Indonesia. DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki *zelfstandigheid* atau wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan hukum dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dengan adanya lembaga baru DPD dalam struktur MPR, maka pengaturan tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) ini tidak memberikan ketegasan

terhadap pemberlakuan sistem perwakilan dua kamar, dimana MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Berbicara mengenai kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan, hal ini tidak mungkin dilepaskan dari konsepsi demokrasi. Dalam konsepsi demokrasi terkandung asas dasar, yakni kedaulatan rakyat menentukan jalannya pemerintahan. Perwujudan asas ini dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari tergambar dari keikutsertaan rakyat memutuskan kebijakan-kebijakan pemerintahan. DPD selaku lembaga perwakilan daerah yang memiliki karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah pada hakikatnya memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya berdasarkan seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah tersebut. Untuk itu, pengaturan kedudukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagai perwujudan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, hendaknya merupakan dasar perumusan kedudukan DPD.

2. Fungsi dan Wewenang DPD

Dasar normatif pengaturan kewenangan konstitusional DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Adapun Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) menyebutkan bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari dasar pengaturan kewenangan konstitusional DPD di atas, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi, fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Ketiga fungsi DPD ini bersifat terbatas, karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD. Selanjutnya pengaturan wewenang DPD diatur secara beriringan dengan tugas DPD yang diatur dalam Pasal 224 sampai dengan Pasal 226, adalah merupakan bagian dari fungsi DPD. Sebagai kelanjutan dari ketiga fungsi tersebut di atas, DPD memiliki tugas dan wewenang secara umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Pasal 249 ayat (1) yang menegaskan sebagai berikut:

- (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:
 - a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
 - b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
- j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

Kemudian dilanjutkan pada ayat (2) nya yang menegaskan bahwa “Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.”

Berdasarkan fungsi DPD sebagaimana diuraikan di atas, DPD memiliki kewenangan konstitusional berdasarkan UUD 1945 dan pengaturan lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang selanjutnya mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai lembaga negara, DPD memiliki kedudukan yang sangat penting berkaitan dengan fungsinya. DPD yang

dapat melaksanakan fungsinya merupakan eksistensi DPD sebagai lembaga negara, karena dari fungsi tersebut, menggambarkan adanya suatu lembaga negara tertentu.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi DPD, maka yang menjadi persoalan adalah berkaitan dengan *zelfstandigheid*²⁰⁵ yaitu wewenang mandiri atau fungsi sepenuhnya dan atau fungsi yang menentukan dari lembaga perwakilan (DPD), baik dari segi perencanaan, penyusunan, pembahasan, sampai pengambilan keputusan. Hal ini dengan sendirinya berkaitan pula dengan kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Untuk itu, pengkajian terhadap *zelfstandigheid* DPD ini berkaitan dengan fungsi legislasi termasuk di dalamnya fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 248 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 apabila dibandingkan dengan pengaturan secara substansi norma yang sama sebagaimana dirumuskan Pasal 41 huruf (a) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 hanya berkaitan dengan bidang legislasi tertentu. Dalam Penjelasan Pasal 41 huruf (a) menyatakan bahwa: “Yang dimaksud bidang legislasi tertentu dalam hal fungsi pengajuan usul dan ikut membahas rancangan undang-undangan adalah menyangkut rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dalam hal fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-

²⁰⁵ Abd. Rahman, 2006, “Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia”, *Ringkasan Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 33

undang adalah menyangkut anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Memperhatikan pengaturan sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi DPD berkaitan dengan 3 (tiga) bidang tugas, yaitu: 1) mengajukan usul rancangan undang-undang; 2) ikut membahas rancangan undang-undang; dan 3) memberi pertimbangan atas rancangan undang-undang. Terhadap fungsi pengawasan berkaitan dengan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, sedangkan terhadap fungsi anggaran berkaitan dengan pemberian pertimbangan terhadap rancangan APBN, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.²⁰⁶

Pengaturan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa ruang lingkup bidang tugas pertama dan kedua mencakup rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan ruang lingkup bidang tugas ketiga adalah terbatas pada memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Semua bidang tugas DPD tersebut di atas diajukan kepada DPR sebagai pengambil keputusan terakhir.

Berkaitan dengan kewenangan konstitusional fungsi legislasi DPD dalam hal mengajukan usul rancangan undang-undang berdasarkan UUD 1945, maka

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 34

frasa “mengajukan kepada DPR” bermakna posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang (*wetgever*) berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 dan Presiden sebagai *medewetgever*¹⁵ (Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UUD 1945). Berkaitan itu pula, DPR dapat dikatakan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organ*), sedangkan Presiden merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*).²⁰⁷ Walaupun DPD berdasarkan Pasal 224 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menjalankan fungsi legislasi, tetapi berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD tidak berkedudukan sebagai *medewetgever* atau *auxiliary state organ* apalagi *wetgever* atau *primary constitutional organ*, karena DPD hanya sebatas mengajukan usul rancangan undang-undang, dan tidak sampai pada wilayah pembentukan.

Selanjutnya berkaitan dengan bidang tugas DPD lainnya dalam fungsi legislasi yaitu “memberi pertimbangan kepada DPR”, maka pertimbangan DPD ini lingkupnya hanya mencakup rancangan undang-undang tentang APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Ketentuan ini pun sangat melemahkan kewenangan konstitusional DPD, karena hanya memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, rancangan undang-undang pajak, pendidikan, dan agama. Padahal, rancangan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara, tetapi juga kepentingan daerah yang harus diperjuangkan oleh DPD.

²⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 133.

Fungsi pengawasan DPD yang merupakan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana terdapat dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. Kewenangan konstitusional ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 248 ayat (1) huruf d *juncto* Pasal 249 ayat (1) huruf d. Pasal 248 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang menyebutkan: “pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Sedangkan Pasal 248 ayat (1) huruf d dan e menentukan sebagai berikut: “dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”.

D. Demokrasi Dalam Perspektif Islam

Dalam pandangan Islam, demokrasi tidak dapat tergambar wujudnya kecuali setelah terhimpun dalam satu kesatuan tiga unsur pokok, yaitu: persamaan, tanggung jawab dan tegaknya hukum berdasar syura dan atas dasar peraturan perundangan yang jelas dan tanpa pandang bulu. Karena itu, tidak berlebihan jika cendekiawan Mesir Abbas Mahmud al-Aqqad ketika menulis dalam bukunya *Al-Dimokratiyah fi al-Islam* yang dikutip oleh M. Quraish Shihab menyatakan bahwa: ide demokrasi dibentuk pertama kali dalam sejarah dunia oleh ajaran Islam. Betapa tidak, padahal agama inilah yang menyerukan ketiga unsur pokok di atas.²⁰⁸

²⁰⁸ M. Quraish Shihab, 2010, *Membumikan Al-Qur'an Jilid 2*, Lentera Hati, Jakarta, hlm. 400-401.

Dalam agama Islam sebagaimana dikatakan oleh Ernest Gelner bahwa agama Islam ada kesamaan unsur-unsur dasar (*family resemblances*) dengan demokrasi. Begitu pula pandangan Robert N Bellah yang sampai pada suatu kesimpulan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Nabi Muhammad SAW di Madinah bersifat egaliter dan partisipatif dan telah menjadi sebuah negara moderen untuk zamannya, bahkan bila dibandingkan dengan negara di masa moderen ini sekalipun. Unsur-unsur dasar yang dimaksud Gelner dan Bellah adalah doktrin Islam tentang keadilan (*al-'adalah*), egalitarian (*al-musawaf*), musyawarah (*al-syuro, consultation*), yang terealisasi dalam praktik politik kenegaraan awal Islam.²⁰⁹ Juga sebagaimana dikatakan Ali 'Abd al-Raziq bahwa inti demokrasi adalah kebebasan, keadilan dan *syuro*.

Alqur'an sebagai kitab suci umat Islam dan sekaligus sebagai pedoman utama dalam kehidupan mereka, merupakan tatanan hidup yang universal, yang mencakup nilai-nilai etika dan moral kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Walaupun Alqur'an tidak menjelaskan persoalan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa secara detail, namun prinsip-prinsip dan nilai-nilainya secara eksplisit maupun implisit banyak didapat di dalamnya. Prinsip-prinsip itu dapat dijadikan sebagai etika dan moral politik umat Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Di antara prinsip-prinsip dasar yang ada dalam Al-Qur'an yang juga menjadi prinsip-prinsip dasar dalam tatanan politik umat Islam adalah prinsip tauhid, *syuro* (musyawarah, konsultasi), 'adalah (keadilan), musawat (bersamaan), hurriyah (kebebasan) dan ukhwah (persaudaraan).²¹⁰ Prinsip-prinsip ini juga yang menjadi

²⁰⁹ Bahtiar Effendi, "Demokrasi dan Agama: Eksistensi Agama dalam Politik" dalam M. Deden Ridwan dan Asep Gunawan, 1997, *Demokratisasi Kekuasaan*, LSAF-TAF, Jakarta, hlm. 147.

²¹⁰ Fu'ad 'Abd Baqi, 1945, *Mu'jam al-Mufahras Haffaz al-Qudan al-Karim*, Kairo: Dar al-Kutub al-Misyriyah, hlm. 763.

jiwa dan semangat munculnya Revolusi Prancis (1879) yang terkenal itu (*equality, pratemity, dan liberty*) yang juga menjadi acuan iaiam mengembangkan tradisi kehidupan demokratis dan demokratisasi dalam berbagai jchang kehidupan di abad moderen ini. Prinsip-prinsip di atas termaktub di dalam al Qur'an berkaitan dengan persoalan-persoalan kehidupan individu, kemasyarakatan dan ter idupan berbangsa dan bernegara secara luas.

Piagam Madinah sudah secara tersurat pada tahun 622 (abad ke-7 M) dan Al-Qur'an sudah selesai dikumpulkan dan ditulis sebagai kitab atau mazhab pada tahun 25 H40 atau pada tahun 647 M. Dimana dalam Piagam Madinah tersebut memuat tentang demokrasi dan HAM. Lahirnya Piagam Madinah itu sendiri didasarkan 2 (dua) perjanjian sebelumnya, yaitu:²¹¹

“Perjanjian Al-Aqabah adalah perjanjian anantara nabi Muhammad SAW dengan delegasi penduduk Madinah yang telah memilih Nabi baik sebagai pemimpin politik maupun sebagai pemimpin keagamaan. Perjanjian Al-Aqabah 1 (satu) terjadi pada tahun 620 Masehi dan Perjanjian Al-Aqabah 2 (dua) terjadi pada tahun 621 Masehi”

Nabi Muhammad SAW membuat Piagam Madinah, setelah sebelumnya diakui sebagai pemimpin politik dan pemimpin keagamaan. Yang artinya piagam tersebut lahir dengan cara sebagai keputusan (dekrit) yang bersifat “anugrah” atau “pemberian” (*grand*) dari seorang yang berkuasa yang sebelumnya telah diakui sebagai pemimpin.²¹²

Untuk memebedakan demokrasi sekuler Barat dan demokrasi Islam, Abu A“la Al-Maududi menjelaskan bahwa menurut konsep-konsep Barat modern, demokrasi merupakan filsafat organisasi politik yang di dalamnya ada anggapan

²¹¹ Muhammad Alim, 2001, *Demokrasi dan HAM dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Cetakan ke-1, UII Press, Yogyakarta, hlm. 50.

²¹² *Ibid*, hlm. 51.

bahwa rakyat memiliki kedaulatan mutlak sedangkan demokrasi sebagai yang dianut oleh kaum Muslimin adalah suatu sistem yang di dalamnya rakyat hanya menikmati hak kekhalifahan Tuhan yang sendirian memegang kedaulatan, yang artinya:²¹³

“Dalam demokrasi sekuler Barat, pemerintahan dibentuk dan diubah dengan pelaksanaan pemilihan umum. Demokrasi kita juga memiliki wawasan yang mirip, tetapi perbedaannya terletak pada kenyataan bahwa kalau di dalam sistem Barat suatu negara demokratis menikmati hak kedaulatan mutlak, maka dalam demokrasi kita, kekhalifahan ditetapkan untuk dibatasi oleh batas-batas yang telah digariskan oleh Hukum Ilahi.

Pendapat Abu A‘la Al-Maududi tersebut sejalan penjelasan yang dikemukakan oleh Taufiq Asy-Syawi, yang menyatakan:²¹⁴

“*Syura* dalam pengertian umum, dalam syariat kita merupakan mabda’(prinsip) qur’ani dan asas universal yang mencakup seluruh urusan masyarakat. *Syura* dalam pengertian ini memiliki cabang-cabang yang berbentuk macam-macam kaidah, berbagai ketentuan dan hukum yang mewujudkan sistem sosial, politik, dan ekonomi yang sempurna, sekaligus merumuskan metode solidaritas, kerjasama, dan partisipasi dalam pemikiran, pendapat, dan harta benda. Ia bukan sekedar mabda’ dalam ruang lingkup dustur (konstitusi). *Syura* dalam makna ini merupakan metode komprehensif dan syariat yang sempurna”.

Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam demokrasi Islam, ketentuan tertinggi itu ada pada Allah SWT dan musyawarah oleh rakyat, atau wakil-wakil rakyat, dalam menetapkan sesuatu harus sejalan dengan ketentuan Allah SWT.

Menurut Syafii Maarif, pada dasarnya *syura* merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur‘an. Jika konsep *syura* itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur‘ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktik demokrasi Barat⁴⁶. Sementara itu, Fazlur Rahman yang menelaah hubungan konsep *syura* dan demokrasi, melihat ke 2 (dua) institusi itu secara organik dengan perintah-perintah Al-Qur‘an, di samping diambilkan dari warisan sejarah selama periode Nabi dan al

²¹³ *Ibid*

²¹⁴ *Ibid*, hlm. 43.

Khulafa“ Al Rasyidun. Fazlur Rahman berpendapat bahwa institusi semacam syura telah ada pada masyarakat Arabia pra Islam. Waktu itu, para pemuka suku atau kota menjalankan urusan bersama melalui musyawarah. ²¹⁵ “Institusi inilah yang kemudian didemokrasikan oleh Al-Qur“an, yang menggunakan istilah *nadi* atau *syura*”.

Lebih lanjut Fazlur Rahman, Merujuk pada pidato pelantikan Abu Bakar, sebagai Khalifa pertama, secara kategoris ia menyatakan bahwa dirinya telah menerima mandat dari masyarakat yang memintanya melaksanakan Al-Qur“an dan Sunah, ia perlu didukung terus. Tetapi bilamana ia melakukan pelanggaran berat maka ia harus diturunkan. ²¹⁶ Merujuk pada pidato tersebut, Fazlur Rahman, menegaskan bahwa negara Islam mendapatkan sanksinya dari komunitas Islam, dan karena itu sepenuhnya demokratis.

Di antara beberapa pemikir yang melakukan sintesa antara Islam dan demokrasi yang hampir sempurna adalah Fahmi Huwaidi. Menurutnya, esensi demokrasi adalah pemilu yang jujur, adil, dan kompetitif serta akuntabilitas (tanggung jawab) penguasa, karena jika tidak demikian, maka akan diturunkan dari jabatannya. Namun, itu semua diperlukan suatu lembaga yang mendukungnya, seperti, penerapan metode mayoritas, multi partai, penghormatan hak-hak minoritas, kebebasan oposisi dan pers, indenpedensi kehakiman, dan lain-lain. Melalui mekanisme seperti pemilu dan pemisahan kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif, demokrasi berarti penolakan terhadap diktatorisme dan otoritarianisme. Menurutnya, hal tersebut dikarenakan demokrasi sangat dekat dengan jiwa Islam dan substansinya sejalan dengan Islam.²¹⁷

²¹⁵ *Ibid*, hlm. 221.

²¹⁶ *Ibid*

²¹⁷ Ada beberapa alasan yang dikemukakan Fahmi Huwaidi, pertama, beberapa hadis menunjukkan bahwa Islam menghendaki pemerintahan yang disetujui rakyatnya. Dalam hadis riwayat

Menurut Abou El Fadl, secara umum visi Islam yang berkonotasi demokrasi dapat ditemukan dalam variabel-variabel ajaran Islam berikut ini, yaitu:²¹⁸

1. Keadilan

Salah satu unsur terpenting dalam demokrasi adalah keadilan. Menurut Abou El Fadl, keadilan merupakan sesuatu yang harus kita kerjakan terhadap Tuhan maupun terhadap sesama manusia. Salah satu di antara keduanya tidak boleh untuk tinggalkan. Keadilan juga terkait dengan masalah keharusan bersaksi atas nama Tuhan. Dalam gagasannya tersebut Abou El Fadl merujuk pada ayat Al-Qur'an, yang artinya:

“Wahai orang-orang beriman jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu, bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.” (QS. Al-Nisa: 135)

Ayat di atas mengindikasikan bahwa manusia sebagai Khalifah Tuhan di muka bumi ini ditekankan untuk mencapai keadilan dengan kemampuannya, yaitu dengan menggunakan intuisi, akal dan pengalaman manusia. Bagi Abou El

Ibn Majjah disebutkan, “ada tiga orang yang shalatnya tidak terangkat sejengkal pun dari atas kepalanya. Pertama adalah orang yang mengimami salat suatu kaum, sedang mereka membencinya. Kedua, penolakan Islam terhadap kediktatoran. Banyak ayat Al-Qur'an yang menunjukkan hal itu, seperti, QS. 44:31 yang mengecam, Fir'aun yang sombong dan sewenang-wenang, yang mengaku bahwa dirinya sebagai Tuhan. Ketiga, dalam Islam, pemilu merupakan kesaksian rakyat dewasa bagi kelayakan seorang kandidat dan mereka tentu saja, seperti yang diperintahkan Al-Qur'an (QS. 2:282-283), mesti tidak menyembunyikan persaksiannya, mesti bersikap adil dan jujur serta tidak menjadi saksi-saksi palsu. Keempat, demokrasi merupakan sebuah upaya mengembalikan sistem ke Khalifahan Khulafa Rasyidin, yang memberikan hak kebebasan kepada rakyat yang hilang ketika beralihnya sistem kekuasaan Islam kepada sistem kerajaan di tangan Mu'awiyah. Kelima, negara Islam adalah negara keadilan dan persamaan manusia di depan hukum. Dan keenam, imamah (kepemimpinan politik) adalah kontrak sosial yang riil, yang karenanya, jika seorang penguasa tidak mau menerima teguran boleh diturunkan dari tapuk kekuasaannya dan digati dengan yang lain. Sukron Kamil, 2002, *Islam dan Demokrasi: Telaah Konseptual dan Historis*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 53.

²¹⁸ Fahrudin Faiz, “Kompatibilitas Demokrasi dan Islam dalam Perspektif Khaled Abou El-Fadl” *Jurnal Review Politik*, No.2, Vol. 3, Desember 2013, hlm. 226-229.

Fadl, ketika seseorang membaca ayat di atas dengan seksama, maka akan ditemukan bahwa Al-Qur'an merupakan sebuah kitab suci yang memberontak, bahkan teks yang radikal. Al-Qur'an menurutnya, merupakan sebuah teks yang melawan otoritarianisme, kekuasaan yang tidak adil dan membela mereka yang lemah.

Lebih lanjut, Abou El Fadl mengatakan bahwa dalam melawan bentuk otoritarianisme, kekuasaan yang tidak adil dan membela yang lemah, perlu dirujuk salah satu istilah penting dalam Al-Qur'an, Ulil Amr, yaitu mereka yang mempunyai otoritas politik dan menentukan kebijakan publik.²¹⁹ Mereka dianggap sebagai orang yang tepat dalam menegakkan keadilan karena pemegang otoritas politik mempunyai peluang dan kesempatan yang lebih besar jika dibandingkan dengan rakyat secara umum. Keadilan bagi seorang Ulil Amr, dengan demikian adalah prasyarat sekaligus kualitas dasar yang tidak boleh diabaikan.

2. *Syura'* (Musyawarah)

Syura merupakan salah satu unsur terpenting dalam demokrasi. Al-Qur'an sendiri menyuruh kepada Nabi untuk mengadakan musyawarah secara berkala dengan orang-orang Islam tentang semua urusan penting, dan menegaskan bahwa masyarakat yang menjalankan urusannya melalui proses musyawarah merupakan masyarakat terpuji. Hal tersebut diungkapkan dalam Al-Qur'an, yang artinya:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan

²¹⁹ Zuhairi Misrawi, 2007, *Alquran Kitab Toleransi*, Pustaka Oas, Jakarta, hlm. 14-18.

bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.” (QS.Ali Imron: 159)

Dalam konsep syura berdasarkan ayat di atas ternyata apabila direnungi maknanya tidak hanya berkenaan dengan pada penguasa yang meminta pendapat dari para tokoh masyarakat, akan tetapi lebih jauh lagi, ia menandai pentingnya perlawanan terhadap bentuk kezaliman, penguasa yang otoriter, atau penindasan.²²⁰

Syuro (musyawarah) sebagai sebuah sistem sosial adalah salah satu prinsip (elemen) demokrasi yang intens disinggung di dalam esensi ajaran Islam (Al- qur'an). Secara eksplisit ada tiga (3) ayat yang berbicara tentang musyawarah (*syura*) yang dianggap sebagai doktrin (konsep) dan sekaligus sebagai Lembaga demokratis yang di dalamnya terkandung nilai-nilai persamaan, kebebasan, partisipasi politik dan hak-hak asasi manusia, terdapat di dalam ayat 223 surat al-Baqarah ayat 159 surat Ali Imran, dan ayat 38 surat al-Syuro). Prinsip musawat (persamaan, *equality*) baik persamaan hak maupun persamaa kewajiban dihadapan hukum (*equality before the law*) serta tanggungjawab merupakan prinsip-prinsip yang secara substansial juga banyak dibahas di dalam Alqur'an. Demi juga nilai-nilai dan prinsip kebebasan (*hurriyah, freedom of expression, etc.*), persaudaraan (*ukhwah, pratemity, brotherhood, etc.*), pluralisme dan prinsip-prinsip lainnya yang memiliki kompatibilitas dengan sistem nilai demokrasi dijelaskan di dalam Alqur'an eksplisit maupun implisit.²²¹

²²⁰ Sukron Kamil, Islam dan Demokrasi,... *Op.Cit*, hlm. 27.

²²¹ *Ibid*, hlm. 218.

3. Keragaman dan Toleransi

Unsur lain demokrasi adalah permasalahan keberagaman dan toleransi. Menurut Abou El Fadl, keragaman yang meniscayakan toleransi dalam ajaran agama Islam sangat dianjurkan. Hal tersebut bisa dilihat dalam proses pengambilan hukum Islam. Dalam Al-Qur'an surat Al-Hujurat juga disebutkan ayat yang menganjurkan agar seorang muslim saling menghargai dalam perbedaan pendapat dengan orang lain, yang artinya:

“Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertaqwa.”(QS. Al-Hujurat:13)

Ayat di atas memberikan peluang dan mendukung keragaman, karena bagi El Fadl, keragaman merupakan tujuan dan maksud dari penciptaan itu sendiri. Dengan kata lain, Allah telah menciptakan makhluknya secara beragam, sehingga upaya penyeragaman dalam level apapun dapat dikatakan sesuatu yang tidak mungkin. Dalam ayat yang lain, yaitu surat Hud juga disebutkan tentang keragaman ini, yang artinya:

Jikalau Tuhanmu menghendaki tentu Dia menjadikan manusia umat yang satu, tetapi mereka senantiasa berselisih pendapat. Dan untuk itulah Allah menciptakan mereka (umat manusia).” (QS. Hud ayat 118-119).

Para pemikir dan intelektual muslim Indonesia melihat demokrasi sebagai sesuatu sistem yang harus dijalankan dalam kehidupan sosial dan politik. Muhammad Natsir misalnya mendukung demokrasi secara sebagian. Menurutnya Islam adalah sistem demokratis, dalam pengertian Islam menolak nepotisme, absolutisme dan otoritarianisme.

Namun bukan berarti bahwa semua hal dalam pemerintahan Islam diputuskan melalui Majelis Syura. Keputusan demokratis diimplementasikan hanya pada masalah-masalah yang tidak disebutkan secara spesifik dalam syariah, sehingga tidak ada keputusan demokratis, misalnya pada larangan judi dan zina menurut Natsir, Islam tidak harus 100% demokrasi dan tidak harus 100% otokrasi. Islam adalah sintesis antara demokrasi dan otokrasi. Meskipun Natsir dikenal sebagai seorang demokrat sejati dan pendukung demokrasi, dia tetap mendukung kedaulatan Tuhan. Artinya Natsir menerima prinsip-prinsip demokrasi secara sebagian. Ia mendukung prinsip-prinsip demokrasi, selagi tidak bertentangan dengan hukum Tuhan.²²²

Menurutnya, kedaulatan yang hakiki berada pada Tuhan, sementara otoritas rakyat adalah kepercayaan suci yang harus berada dalam batas-batas kehendak Tuhan. Sejalan dengan Suny, Abdoerroef, juga memperkenalkan ide kedaulatan Tuhan, dan kedaulatan rakyat hanya berfungsi sebagai implementasi, dari kedaulatan Tuhan. Namun demikian Abdoerraoef tidak sependapat dengan Suny bahwa kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan negara dapat dikumpulkan bersama-sama dan mempunyai status sama. Dia juga tidak sepakat bahwa kekuasaan di pegang oleh Tuhan, sebab hal ini menjadi sulit ketika dua negara Islam yang berlandaskan teokrasi saling bertentangan, maka tidak mungkin memutuskan mana yang harus didukung, karena keduanya berasal dari Tuhan. Berdasarkan hal ini, ia mendukung bahwa sistem politik Islam adalah sistem yang sekarang disebut demokrasi, yang mencakup pemerintahan itu

²²² Muhammad Natsir, 2009, *Islam dan Demokrasi, dalam Mencari Demokrasi, Gagasan dan Pemikiran*, Kholid O. Santosa (Ed), Segi Arsy, Cet. 2, Bandung, hlm. 120-121.

sendiri, partisipasi politik anggotanya, kebebasan spiritual, dan persamaan di muka hukum.²²³

Z. A. Ahmad berpendapat lebih progresif ketimbang Natsir. Ketika Natsir mengajukan kedaulatan Tuhan, maka Ahmad menerima kedaulatan rakyat. Di negara Islam, rakyat mempunyai dua hak, hak untuk menyusun undang-undang dan hak untuk memilih kepala negara.²²⁴ Sedangkan Jalaludin Rahmat memandang demokrasi sebagai istilah yang mempunyai pengertian yang berbeda-beda, dia mendukung demokrasi sebagai konsep bagi sistem politik dan hak asasi manusia, yakni hak kebebasan berbicara, hak mengontrol kekuasaan, dan hak persamaan di muka hukum. Namun begitu, sistem politik Islam tidak dapat dibandingkan dengan sistem demokrasi dalam pengertian berikut; pertama, demokrasi adalah sistem politik sekuler, yang kedudukannya berada di tangan rakyat, sedangkan dalam Islam, kedaulatan berada di tangan Tuhan. Kedua, dalam praktik suara rakyat dapat dimanipulasi. Islam adalah sistem yang unik, yang mengembangkan prinsip-prinsip *syura* dan hak asasi manusia.²²⁵

Sebagian besar intelektual muslim Indonesia tidak mempunyai persoalan dengan gagasan kedaulatan Tuhan, tetapi konsep kedaulatan rakyat tidak pernah di artikan untuk menolak kedaulatan Tuhan. Secara historis kedaulatan rakyat untuk menolak kedaulatan monarki, yang ketika itu mempunyai kekuasaan absolut. Ahmad Syafii Maarif mengkritik pendapat-pendapat Maududi tentang kedaulatan Tuhan yang membingungkan. Menurut Maarif, ide tentang kedaulatan Tuhan sangat mengawatirkan. Artinya, jika Tuhan kepala negara bagi umat

²²³ Aden Widjan SZ, dkk, 2007, *Pemikiran dan Peradaban Islam*, Insania Press, Yogyakarta, hlm.200.

²²⁴ Z. A. Ahmad, 1951, *Republik Islam Demokratis*, Pustaka Maju, Deli, hlm. 36.

²²⁵ Jalaludin Rahamat, "Islam dan Demokrasi", dalam Magnis-Suseno dkk, 1992, *Agama dan Demokrasi*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, hlm. 40.

Islam, maka apa yang akan terjadi jika negaranya runtuh dan jatuh ditangan kekuasaan asing, siapa yang akan bertanggung jawab?.²²⁶

Sementara itu Nurcholish Madjid menyadari bahwa nilai-nilai Islam dan nilai-nilai demokrasi adalah bertentangan, tetapi dia melihat kesesuaian antara Islam dan demokrasi. Madjid juga mendasarkan pendapatnya pada praktik-praktik *al-Khulafâ al-Rasyidûn*. Mengutip Robert Bellah, dia mengatakan bahwa selama periode *al-Khulafâ al-Rasyidûn*, Islam menampilkan suatu bentuk pemerintahan yang modern, dalam arti bahwa ada partisipasi politik yang universal, dan sistem rekrutmen kepemimpinan didasarkan pada bakat dan kecakapan pribadi, tidak didasarkan pada keistimewaan yang diperoleh melalui hubungan keluarga. Hal ini dianggap sebagai gagasan yang sangat modern untuk saat itu, yang kegagalannya dapat dijelaskan dengan penggantian sistem monarki Umayyah.²²⁷

Sementara Abdurrahman Wahid, adalah satu-satunya intelektual muslim yang menerima dan mendukung demokrasi serta sepenuhnya mengakui kedaulatan rakyat dalam konteks kehidupan berbangsa. Menurutnya kehendak rakyat harus dikontrol oleh konstitusi negara. Sementara Islam (syariah) harus difungsikan sebagai faktor komplementer, terhadap komponen-komponen lain dalam kehidupan berbangsa. Implementasi Islam adalah urusan pribadi, yang dapat secara optimal berfungsi sebagai etika sosial dan kekuatan moral.²²⁸

Dari paparan diatas, maka dapat ditegaskan bahwa secara substansial, para intelektual muslim di Indonesia, tidak mempermasalahkan antara Islam dan

²²⁶ Ahmad Syafii Maarif, 1983, *Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia, Dalam Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Leppenas, Jakarta, hlm. 54.

²²⁷ Nurcholis Madjid, 2008, *Iman dan Tata Nilai Rabbaniyah dalam Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta, hlm. 13.

²²⁸ Aden Widjan SZ, dkk, *Pemikiran dan...Op.Cit*, hlm.203.

demokrasi, tampaknya menerima unsur-unsur demokrasi, hanya saja porsi dukungannya yang berbeda-beda. Ada yang mendukung demokrasi tanpa syarat, dan ada yang dengan syarat, yaitu tidak bertentangan dengan kehendak Tuhan. Problem utama dalam membandingkan demokrasi Islam dengan demokrasi liberal, adalah bahwa kehendak rakyat dapat diimplementasikan sepenuhnya, sementara dalam demokrasi Islam, kehendak rakyat hanya dapat diimplementasikan selama tidak bertentangan dengan perintah-perintah Tuhan

Secara teologis, penerimaan para intelektual muslim terhadap demokrasi di dasarkan pada ajaran-ajaran Al-Qur'an dan praktik historis masa Nabi dan Khulafa Al- Rasyidun. Seperti intelektual lain yang mendukung demokrasi, mereka juga mendasarkan pendapatnya pada Al-Qur'an (3:159) "dan musyawarahkan dengan mereka dalam persoalan itu" dan Al-Qur'an (42:38), "yang memutuskan perkara mereka dengan musyawarah"²²⁹



²²⁹ *Ibid*

BAB III

KEWENANGAN DPD DAN DPR RI DALAM PENERAPAN

SISTEM BIKAMERAL MENURUT UUD 1945

A. Kewenangan DPD Dalam Sistem Bikameral Menurut UUD 1945

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga baru yang muncul melalui amandemen ketiga UUD 1945. DPD dibentuk merupakan sebuah lembaga representatif daerah yang membantu menegaskan kedudukan dan peran DPD di Indonesia. DPD dibentuk dari kebutuhan untuk membentuk sebuah lembaga perwakilan daerah yang khusus menampung aspirasi daerah. Selain itu, DPD sebagai institusi negara yang memberi kesempatan kepada orang-orang daerah dalam keikutsertaan mengambil kebijakan nasional terkait kepentingan daerah.²³⁰ Sejalan dengan pendapat Sri Soemantri mengenai adanya keinginan dari masyarakat daerah untuk mendapat perhatian identitas, jati diri, dan kepentingan daerahnya,²³¹ maka melegitimasi kehadiran DPD sebagai institusi nasional yang khusus mengakomodasi daerah tanpa terkait dengan kepentingan partai politik. Pentingnya untuk membentuk DPD tanpa adanya keterkaitan dengan partai politik memberi ciri khas pembeda DPD dari lembaga perwakilan lain, dari sisi anggota dan kepentingannya.

Keberadaan DPD tertuang dalam perubahan tahap ketiga UUD 1945, yakni terdapat pada Pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteknya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945

²³⁰ Ahmad Rosidi, 2015, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 3 No. 2, ISSN 2303-3827, Mataram, hlm. 283.

²³¹ *Ibid*, hlm. 284.

dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

DPD lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk: ²³² 1). Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah. 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasasmita sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan di era sebelum eformasi. ²³³ Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis.

²³² A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 314.

²³³ Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta, hlm. Iii.

Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Sebelum adanya DPD RI ada sebuah perwakilan daerah namun keberadaan Utusan Daerah tersebut hanya berada dan mempunyai kuasa dalam sidang MPR RI. Maka Utusan Daerah tersebut diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Jadi di dalam MPR RI diisi oleh dua kamar (*bicameral*) yaitu DPR RI dan DPD RI. Adanya dua kamar tersendiri bagi Utusan Daerah tersebut, diharapkan akan meningkatkan partisipasi daerah dalam pengelolaan negara.²³⁴

DPD menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini propinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.²³⁵ Keberadaan DPD ini diharapkan mampu menyeimbangi tugas lembaga perwakilan rakyat yang ada di Indonesia, yakni DPR, agar tidak terjadi ketimpangan dalam menjalankan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah. Kebijakan yang dimaksud di sini dapat diawasi lewat adanya kontrol dalam pembuatan kebijakan sebagai satu dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD.

Proses pembentukan DPD dilatarbelakangi oleh pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya

²³⁴ Zamzami Tanjung, DPD RI: Antara Latar Belakang dan Pengaturan, diakses dari https://www.kompasiana.com/zamzamitanjung/dpd-ri-antara-latar-belakang-dan-pengaturan_54f84681a33311195f8b4a93, pada tanggal 24 September 2020.

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 140.

integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan Oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; *pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.²³⁶ Pertemuan dua latar belakang tersebut dapat digambarkan dalam bentuk bagan berikut ini :



Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.²³⁷ Bahkan pendapat ini mengemuka hampir di setiap forum Uji

²³⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*, dalam Janedjri M. Gaffar, *et al.* (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003), hal. 32

²³⁷ Masalah ini secara formal juga diakui dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan. Salah satu masalah yang diidentifikasi pada angka 8 ketetapan ini adalah: “Berlangsungnya pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejolak politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan, dan keadilan.”

Sahih Rancangan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 13 daerah.²³⁸ Pendapat bahwa semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dapat dilihat di antaranya dalam sidang Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001.²³⁹

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah.²⁴⁰ Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴¹ Isu ini selanjutnya bergeser ke arah pewacanaan negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengalami beberapa perubahan dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁴²

²³⁸ Dilakukan di Jakarta, Universitas Sumatera Utara, Universitas Sriwijaya, Universitas Padjajaran, Universitas Negeri Semarang, Universitas Brawijaya, Universitas Makasar, Universitas Lambung Mangkurat, Universitas Udayana, Universitas Mataram, Universitas Sam Ratulangi, Universitas Tanjung Pura, dan Universitas Negeri Yogyakarta. Badan Pekerja MPR RI, *Kompilasi Kesimpulan Hasil Uji Sahih Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945*, Tanggal 16 – 23 Mei 2002, Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR, Jakarta, 2002.

²³⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 1 A: *Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001, hlm. 47

²⁴⁰ Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan, pada Bab II tentang Identifikasi Masalah angka 9 menyebutkan sebagai berikut: “Pemerintahan yang sentralistis telah menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

²⁴¹ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Op.Cit*, hlm. 23.

²⁴² Konsideran Menimbang huruf b, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyatakan “bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.”

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.²⁴³

Latar belakang tersebut merupakan bagian dari dinamika yang mengemuka dalam persidangan anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut:²⁴⁴

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah – dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya – adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.”

Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut:²⁴⁵

Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa kalau negara kesatuan ini dikehendaki tetap ajeg maka dalam pengambilan keputusan politik negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak (yang dalam hal ini mewujudkan dalam lembaga DPR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujudkan dalam lembaga DPD). Setiap daerah (propinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya, akan mendapatkan jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan inilah

²⁴³ Mohammad Fajrul Falaakh, Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Janedjri M. Gaffar, *et.al.* (ed.), *Op cit.*, hlm. 54.

²⁴⁴ I Dewa gede Palguna, Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam *Ibid*, hlm. 62.

²⁴⁵ Palguna, Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?, Bali Post Online, Senin, 22 April 2002, diakses pada 24 September 2020.

yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/ perwakilan (yang mewujudkan dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional, terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotetis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang mengancam persatuan nasional.

Selanjutnya beberapa ahli hukum, diantaranya Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan konsep DPD sebagai berikut.²⁴⁶

1. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.
2. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “*the winner takes all*”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*).
3. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.

²⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, “Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001.

4. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (*impeachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
5. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
6. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
7. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.
8. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang membahasnya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme checks and balances diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.

9. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang mem bahas nya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas $2/3 \times 2/3$ jumlah anggota (*overwrite*).
10. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara $2/3 \times 2/3$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Ahli hukum lain, Bagir Manan yang mengemukakan konsep DPD. Beberapa pemikirannya tentang DPD adalah sebagai berikut:²⁴⁷

1. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.
2. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi dengan masa jabatan lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali.
3. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut: (1) membentuk undang-undang, (2) mengawasi jalannya pemerintahan, (3) menetapkan APBN, (4) mengesahkan perjanjian internasional, (5) memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (6) memberhentikan presiden,

²⁴⁷ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 59 – 62.

wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya, (7) mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.

4. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berhak: (1) mengajukan rancangan undang-undang, (2) meminta keterangan (interpelasi), (3) melakukan penyelidikan (angket), (4) melakukan perubahan atas rancangan undang-undang, (5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lainlain hal yang diatur dalam undang-undang.
5. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
6. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
7. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
8. DPD dan DPR dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atau kesepakatan bersama. Dalam sidang bersama rapat dipimpin bersama oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.
9. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Di kalangan anggota PAH BP MPR yang membahas Perubahan UUD 1945 juga terdapat yang mengusulkan struktur bikameral dengan kedudukan yang sama dan kewenangan yang berimbang antara DPR dan DPD. Salah satu fraksi yang sejak awal mengusulkan hal tersebut adalah Fraksi Partai Golkar.

Namun demikian, juga terdapat pendapat yang menentang pembentukan DPD. Pendapat yang menentang terutama berdasarkan pada argumentasi bahwa pembentukan DPD tersebut telah mengubah sistem ketatanegara bangsa Indonesia.²⁴⁸ Anggota Komisi A MPR, Dimiyati Hartono, pada saat sidang pembahasan Perubahan UUD 1945 menyatakan:²⁴⁹

“... saya ingin langsung pada butir-butirnya pada Bab 2 alternatif 2 halaman 6, disana tertulis bahwa masalah Majelis Perwakilan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Daerah, saya ingin mengingatkan pada kita semua bahwa tugas Majelis Sidang Tahunan ini adalah untuk menyempurnakan Undang-undang tidak untuk merombak Undang-undang secara total apalagi merubah sebuah sistem yang sudah kita miliki...”

Mengingat pembentukan DPD dikatakan telah merubah secara total ketatanegaraan Indonesia, dan dipandang berpotensi membahayakan bangsa, ada pendapat yang menginginkan referendum untuk masalah ini dan menunda pembahasannya pada saat itu. Anggota Komisi A, Amin Aryoso menyatakan:²⁵⁰

“Pasal 2 mengenai DPD ini memang tadi juga sudah dibahas bahwa perubahan masuknya di *introduction*-nya DPD ini menjadikan suatu masalah baru sistem dan struktur akhir introdusirnya Dewan Perwakilan Daerah ini, menjadikan suatu masalah baru sistem dan struktur ketatanegaraan itu berubah untuk itu tadi diusulkan oleh Pak Mitro supaya ini tanya dulu kepada rakyat, dari Sabang sampai Merauke. Apakah memang ini diperlukan? Jadi saya kira demokrasi memang demikian. Oleh karena itu saya mengusulkan masalah-masalah seperti ini ditunda pembicaraanya.”

Proses perumusan DPD memang dipenuhi oleh terjadinya dinamika dan tarik-menarik antara berbagai gagasan. Rumusan-rumusan yang tercapai dapat dikatakan sebagai “kompromi setengah hati” antara bikameralisme dan unikameralisme.²⁵¹ Pembatasan kewenangan DPD merupakan hasil kompromi dari beberapa pendapat,

²⁴⁸ Palguna, Gerakan Nurani Parlemen, *Op cit.*

²⁴⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 2 *Aop.Cit*, hlm. 202-203.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 209.

²⁵¹ Janedjri M. Gaffar, *et.al.* (ed.), *Op cit.*, hlm. 192.

mulai dari yang menginginkan *strong bicameralism* hingga yang tidak menyetujui adanya DPD.

Sebagai lembaga negara yang lahir dari hasil perubahan UUD 1945, DPD mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan seperti pada umumnya lembaga legislatif. Di samping itu, DPD merupakan bagian dari *joint session* Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Ada dua hal penting berkaitan dengan DPD, yaitu; pertama kewenangan DPD di bidang legislasi dan pengawasan yang tertuang dalam UUD RI 1945 dan kedua kedudukan DPD disandingkan dengan DPR.

Kewenangan DPD dalam bidang legislasi dan pengawasan termuat pada Pasal 22D UUD Negara RI 1945, yaitu:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah ; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama serta menyam-paikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan mengetahui rumusan Pasal tersebut, maka DPD dapat dikatakan sebagai kamar kedua yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran DPD dalam proses legislasi. Berdasarkan kondisi DPD RI di atas secara sederhana peran DPD RI meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).

Dari keseluruhan kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI ini sebagaimana yang telah diuraikan tersebut dapat terlihat bahwa porsi kewenangan DPD RI dalam hal legislasi hanya berkisar dalam tahap pembahasan dengan DPR RI saja. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR RI dan pemerintah. Secara tidak langsung konsep dari bikameral itu sendiri sebenarnya tidak seluruhnya diterapkan. DPD RI bahkan tidak mempunyai kekuatan yang sesungguhnya karena dalam bidang legislasi DPD RI tidak mempunyai wewenang untuk sampai pada tingkat pengambil keputusan, seluruh wewenang DPD RI hanya berkisar sampai pada tingkat memberikan pertimbangan saja. Walaupun DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR RI, dan setiap Rancangan

Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.²⁵²

Substansi Pasal 22D UUD 1945 memperlihatkan betapa DPD mengalami penyusutan kewenangan konstitusional terutama defisit kewenangan legislasi yang luar biasa. Kewenangan legislasi DPD yang limitatif itu justru makin terdegradasi dalam proses legislasi nasional seperti ditentukan dalam UU No. 17 Tahun 2014 (UU MD3) yang sudah mengalami beberapa perubahan yang terakhir UU No 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 17 Tahun 2014, UU No. 15 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Eksistensi kedua UU ini (UU MD3/UU P3) seolah makin mempertegas bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah sebagai lembaga *co-legislator*-nya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Posisi dilematis DPD dalam proses legislasi RUU oleh DPR, hanyalah sebatas berpartisipasi dalam tahapan pengajuan RUU dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Implisitnya, tidak ada unsur imperatif (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan/pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR.²⁵³

Jika DPR RI mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD RI hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPD RI di bidang legislasi, sehingga DPD RI hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR RI. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR RI.

²⁵² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 21.

²⁵³ King Faisal Sulaiman, Meneguhkan Marwah DPD Menuju Bikameral Efektif, Makalah disampaikan pada Forum Legal Ekspert BPKK DPD, 10 September 2015,

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu DPD RI tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD RI sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarkan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini.

DPD RI sebagai lembaga perwakilan rakyat dari daerah yang ada di pusat dalam menyalurkan aspirasi rakyat harus memiliki fungsi yang jelas. Fungsi parlemen dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), fungsi perwakilan dan representasi.²⁵⁴ Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D di atas, UUD NRI tahun 1945 secara tegas mengatur tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diberlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral lainnya. Hal ini dapat terlihat dari DPD RI yang tidak berwenang membentuk Undang-Undang secara penuh dan keseluruhan. namun DPD RI hanya diberikan kewenangan dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang.

Selain itu DPD tidak mempunyai hak inisiatif atau bersikap mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata 'dapat' dan 'ikut' tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase, DPD 'ikut membahas' berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan

²⁵⁴ Jimly Asshiddiqe, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 160.

membentuk Undang-Undang. Selain itu Dengan frasa ‘ikut membahas’ dan ‘memberikan pertimbangan’ dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD RI menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR RI yang ikut ‘pembahasan dan persetujuan bersama’ dalam fungsi legislasi.

Kewenangan DPD di bidang pengawasan (*controlling*) dan anggaran (*budgeting*) juga tersub-ordinasi dari DPR, padahal sama-sama lembaga perwakilan. Konstruksi UUD 1945 pasca amandemen Jo UU MD3 belum memperlihatkan adanya efektifitas pengawasan yang dijalankan oleh DPD. Isyarat Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menegaskan: *DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

Pengawasan atas pelaksanaan UU oleh DPD masih dipandang belum efektif karena hasil pengawasan DPD tidak secara langsung disampaikan kepada Pemerintah tetapi disampaikan kepada DPR dan itupun hanya sebatas bahan pertimbangan. Padahal berbicara mengenai lingkup bidang-bidang yang perlu diawasi oleh DPD sebagai representasi perwakilan Daerah sangatlah luas. Fungsi pengawasan tidak hanya terbatas pada terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*) dan pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*) itu sendiri. Lebih dari itu, pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*) serta pelaksanaan APBN (*control of budget implementation*) juga masuk dalam kewajiban yang harus dimonitoring oleh DPD. Tidak hanya itu, pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*) dan

pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan semata.²⁵⁵

Demikian halnya fungsi (kewenangan) *Budgeting* yang dimiliki DPD masih sangat inferior bila dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki DPR dan Presiden. Selama ini, hanya ada tiga lembaga negara yang terlibat secara penuh dalam proses penyusunan, penetapan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Ketiga lembaga itu terdiri dari Presiden/Pemerintah, DPR dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Dalam konteks penyusunan APBN, postur kewenangan tetap berada di tangan Presiden dan DPR, sedangkan kedudukan DPD hanya sebatas mengajukan draft RUU sandingan, dan memberikan pertimbangan serta pengawasan pelaksanaan APBN, termasuk RUU pajak, pendidikan dan agama semata (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Dengan kata lain, dalam perspektif sebuah proses legislasi, DPD baik oleh konstitusi maupun oleh UU organik (terutama UU No.17 Tentang 2003 tentang Keuangan Negara) tidak diberikan ruang maksimal untuk turut terlibat secara penuh dalam proses penyusunan suatu UU terutama RUU tentang APBN.

Sebaliknya, misalnya dalam hal legislasi DPR mempunyai kekuasaan yang besar dalam membuat undang-undang, sedang DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR. Itupun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. Di luar itu, DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang dipaparkan diatas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD sebagai wadah *check and*

²⁵⁵ *Ibid*

balances dilembaga legislatif yang selama ini terlihat begitu sentralistik. Selain itu menurut Bagir Manan, menyatakan bahwa:

“DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan Undang-Undang dibidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terhadap hal-hal lain pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan pemerintah. Dengan demikian rumusan baru UUD 1945 tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara.”²⁵⁶

Barkenaan dengan permasalahan di atas, Mahfud MD menjelaskan bahwa tidak benar kalau gagasan bikameralisme dikaitkan dengan federalisme maupun sistem pemerintah dalam sebuah negara.²⁵⁷ Bahkan menurutnya tidak benar jika mengatakan bikameral hanya ada dalam sistem negara federal ataupun hanya terdapat dalam sistem negara parlementer, karena ini menyalahi fakta dan prinsip yang berlaku. Setiap negara berhak membuat konstitusinya sendiri tanpa harus terikat dengan negara lain. Lagi pula menurutnya, teori apa dan negara lain mana yang harus diikuti jika kenyataannya tidak ada teori yang murni dan umum.

Seharusnya, pembentukan DPD tidak terkombinasi dengan kekhawatiran terhadap sistem federalisme. Karena DPD bukan hanya wakil daerah yang hanya memperjuangkan daerah yang diwakilinya, tetapi lebih dari itu yaitu menjaga keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perlu diperhatikan setiap kebijakan yang yang dikeluarkan oleh DPR yang sifatnya berskala nasional secara otomatis akan berpengaruh terhadap keberlangsungan hidup di daerah. Seperti dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa hanya presiden

²⁵⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 154.

²⁵⁷ Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 181.

dan DPR yang mempunyai kewenangan menyatakan pernyataan perang, damai serta perjanjian internasional.²⁵⁸

Sistem bikameralisme merupakan salah satu dari klasifikasi sistem keparlemenan yang ada di dunia. Seperti yang dikemukakan Arend Lijphart dalam bukunya *Patterns of Democracy*, bahwa bikameralisme merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upper house*). Selanjutnya, Lijphart menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dari bikameralisme ini. Secara original, fungsi yang penting dari kamar kedua atau *upper house* yang dipilih dari basis terbatas adalah melayani sikap konservatif yaitu agresifitas dari kamar pertama yang biasanya anggotanya dipilih secara lebih demokratis. Pertimbangan lain adalah adanya keinginan untuk mengurangi agresifitas DPR (*lower*) dalam hal isu-isu kebijakan terkini. Selain itu, pertimbangan yang tidak kalah penting adalah pentingnya kamar kedua untuk mencegah korupsi atau perebutan kekuasaan oleh lembaga lain, oleh eksekutif atau oleh kepentingan khusus. Di Amerika Serikat, kehadiran senat sebagai kamar kedua dalam sistem bikameralisme diarahkan untuk mendinginkan situasi dari adanya kekhawatiran dalam praktek sistem keparlemenan tunggal yang cenderung menimbulkan oligarki kekuasaan. Kondisi ini disadari oleh para ahli terkesan menimbulkan intervensi dari lembaga *upper house* dalam hal hubungan normal dari tanggung jawab politik dengan *lower*, lembaga demokratis lainnya serta eksekutif. Tetapi hal tersebut merupakan konsekuensi dari upaya menciptakan mekanisme *checks and balances* antar lembaga.

²⁵⁸ Muhamad Ridwan Indra, 2006, *Amburadulnya Amandemen UUD 1945*, Trisula, Jakarta, hlm. 39.

Dalam konteks terwujud bikameral yang efektif/ *check and balances*, penguatan kewenangan legislasi DPD menjadi keniscayaan, kendati tidak harus sama persis dengan DPR. Selain itu, mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan efektif oleh karena lembaga Presiden yang seharusnya berada didalam ranah pelaksana undang-undang ditarik masuk kedalam fungsi legislator yakni merangkap pula sebagai lembaga pembuat undang-undang.

Menurut Miriam Budiarjo, negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar (majelis) biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majlis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain, dikhawatirkan bahwa sistem satu kamar memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan, karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik. Majelis atau kamar kedua memiliki wewenang kurang daripada majelis atau kamar pertama.²⁵⁹

C.F. Strong menambahkan, bahwa keberadaan kamar kedua dapat mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang oleh suatu majelis yang merasa kekuasaannya tidak terbatas khususnya dalam pembuatan undang-undang, sehingga ini dimungkinkan akan menyalahgunakan kekuasaan dan tirani.²⁶⁰ Kemudian ia juga menambahkan bahwa kamar kedua tidak akan ada artinya dan tidak akan membawa kemajuan kecuali jika diupayakan menemukan hal-hal berikut ini:

1. Sejauh mana majelis tinggi dapat mempertahankan kekuasaannya yang riil.
2. Sejauh mana majelis tinggi yang dipilih dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.

²⁵⁹ Ad. Bryian A. Garner, 2004, *Black Law Dictionary*, United States Of America, Eighth edition, hlm. 171.

²⁶⁰ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan Dari Modern Constitution, Certakan Ke-2, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm,275.

3. Dengan cara bagaimana jika terjadi *deadlock* antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk menghalangi tindakan bebas majelis rendah.
4. Bagaimana kedudukan majelis tinggi jika diberi kekuasaan yang tidak diberikan kepada majelis rendah.

Penerapan sistem bikameral itu, dalam prakteknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Yang penting bahwa sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.²⁶¹

B. Kewenangan DPR Dalam Sistem Bikameral Menurut UUD 1945

Hasil amandemen terhadap UUD 1945 adalah adanya perubahan struktur lembaga-lembaga negara dan penguatan terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terhadap struktur lembaga negara, misalnya, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, bukan pemegang kedaulatan rakyat, tidak lagi menetapkan GBHN, dan kewenangannya memilih presiden dan wakil presiden dihapus. MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden.

²⁶¹ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm. 39.

DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi sosok lembaga yang memiliki peran dan kekuasaan sangat besar, baik dari bidang legislasi, pengawasan dan budgeting. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, peran DPR dalam membuat UU tidak disebutkan secara jelas. Perhatikan bunyi pasal tersebut, “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (2): Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Hasil amandemen terhadap pasal tersebut, kewenangan DPR dalam membuat UU disebutkan secara jelas. Pasal 20 UUD 1945, sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.

Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat UU, hasil amandemen kekuasaan itu ada di DPR. Adanya perubahan ini tentu memperjelas kedudukan DPR sebagai lembaga pembuat UU, yang memang dalam membuat UU harusnya kekuasannya ada di DPR, bukan di eksekutif.

Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi ini semakin kuat diperteguh lagi dengan Pasal 20 ayat (5), di mana dikatakan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan Presiden), dalam waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden maka RUU itu sah menjadi UU dan

wajib diundangkan. Untuk lebih jelasnya, perhatikan bunyi pasal 20 ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen, sebagai berikut:

“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Sebelum ada perubahan ketiga fungsi DPR itu lebih jauh dijabarkan melalui UU Susunan dan Kedudukan DPR, MPR, dan DPRD. Dalam UU itu disebutkan secara jelas mengenai fungsi DPR tersebut bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Hasil amandemen, ketiga fungsi yang dimiliki DPR itu disebutkan secara eksplisit di dalam batang tubuh. Pasal 20A ayat (1) hasil amandemen mengatakan, sebagai berikut “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”.

Dengan disebutkan di dalam batang tubuh ini semakin menegaskan tentang peran DPR, yang bukan saja hanya dalam bidang legislasi tetapi juga memiliki kewenangan dalam menyusun anggaran dan kontrol terhadap eksekutif. Ini semakin memperkuat juga mekanisme checks and balances antara DPR dan Eksekutif.

Terkait dengan fungsi pengawasan, hasil amandemen juga menegaskan tentang hak-hak DPR. Pasal 20 ayat (2) mengatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selanjutnya Pasal 20 ayat (3) menyebutkan, “Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas”.

Pencantuman secara eksplisit hak-hak DPR dalam UUD 1945 itu juga penting untuk meneguhkan institusi DPR sebagai lembaga pengawas dan pengontrol jalannya pemerintahan. Pada DPR periode 2004-2009, beberapa hak yang dimiliki oleh DPR tersebut dicoba untuk diimplementasikan. Kontrol DPR terhadap eksekutif bukan saja melalui penggunaan hak-hak di atas, lebih jauh DPR ikut memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain. Dalam aturan sebelumnya, pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain menjadi hak prerogatif Presiden. Hasil amandemen hak prerogatif itu menjadi “berkurang” karena harus memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 3 ayat (2) hasil amandemen mengatakan, “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Kemudian Pasal 3 Ayat (3) menyebutkan, “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dalam hal pemberian amnesti dan abolisi, Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sedangkan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi memperhatikan pendapat Mahkamah Agung. Pasal 14 ayat (1) hasil amandemen menyebutkan bahwa dalam hal, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan Mahkamah Agung”. Sedangkan pada Pasal 14 ayat (2) mengatakan bahwa dalam hal, “Presiden memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan perubahan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan presiden dalam bidang yudikatif, yang sebelumnya menjadi hak prerogatif Presiden, sekarang hak tersebut “dikurangi” karena harus memperhatikan pertimbangan MA dan DPR.

Selain itu, DPR juga memiliki kewenangan untuk memilih beberapa jabatan publik, baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun yang tidak diatur dalam UUD

1945, tetapi melalui UU. Beberapa lembaga yang diatur di dalam UUD 1945, selain yang sudah disebutkan di atas, ada beberapa pejabat publik yang mana pengisian jabatannya harus terlebih dahulu lolos uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh DPR pejabat publik yang harus uji kelayakan dan kepatutan DPR, yang kemudian DPR menentukan siapa yang lolos uji kelayakan dan kepatutan tersebut.

Proses perubahan UUD 1945 untuk melakukan perubahan atas lembaga-lembaga tinggi negara mulai dilaksanakan dalam Sidang Umum MPR 1999 (SU MPR 1999). Pada Rapat Paripurna ke 6 SU MPR 1999, 4 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja MPR (BP MPR) untuk menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 – 21 Oktober 1999.²⁶² Pembahasan perlunya perubahan UUD 1945 khususnya mengenai DPR telah dibicarakan pada Rapat ke-2 BP MPR 1999 dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi MPR tentang Materi Sidang Umum MPR yang dipimpin Ketua MPR sekaligus Ketua BP MPR, M. Amin Rais.²⁶³ Sesuai dengan urutan yang telah diumumkan oleh Pimpinan, Fraksi PDIP melalui juru bicaranya, Widjanarko, menyampaikan perlunya perubahan UUD 1945 mengenai pemberdayaan DPR, “adapun yang ketiga adalah Panitia Ad Hoc III mengenai amandemen UUD 1945. Dalam panitia ini, Widjanarko mengusulkan untuk membentuk ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁶⁴

²⁶² Pembentukan Tersebut Kemudian Dituangkan Dalam Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP/1999 Tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI).

²⁶³ Lihat Risalah Rapat Ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 6 Oktober 1999, hlm. 5

²⁶⁴ *Ibid*, hlm. 5. Lihat juga Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 2, 2008, hlm. 454.

Perubahan lain terkait dengan penguatan DPR adalah DPR sebagai institusi yang mewakili rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Aturan seperti ini dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak disebutkan di dalam batang tubuh hanya disebutkan dalam penjelasan. Dalam penjelasan dikatakan, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dengan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer)”. Dalam amandemen ketiga UUD 1945 di mana DPT tidak bisa dibubarkan oleh Presiden disebutkan dalam Pasal 7C, yaitu, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Adanya penegasan tidak bisa dibubarkan DPR oleh Presiden semakin menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem presidensial. Dalam sistem ini, baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.

Selain penegasan terhadap sistem presidensial, latar belakang pencantuman pasal tersebut terkait dengan sejarah masa lalu dan peristiwa dekrit Presiden Abdurahman Wahid yang gagal. Pada sejarah masa lalu, yakni pada masa Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Sedang pada masa Presiden Abdurahman Wahid, ia mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR dan MPR ketika DPR menyampaikan memorandum kepada MPR untuk memberhentikan Presiden Abdurahman Wahid. Tampaknya agar kejadian seperti tidak terulang kembali maka perlu disebutkan secara eksplisit dalam batan tubuh UUD 1945.²⁶⁵

²⁶⁵ Lili Romli, Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945, *Politica*, Vol. 3, No. 2, November 2012, hlm. 218.

Berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, telah menjadi pemahaman umum bahwa sebagian besar bahkan hampir semua rancangannya datang dari Presiden, terlebih pada Era Orde Baru. Keadaan yang demikian menunjukkan betapa pemerintah memiliki peran yang jauh lebih besar dalam pembuatan undang-undang dibandingkan dengan DPR. Ada alasan mengapa DPR kurang berinisiatif mengajukan rancangan undang-undang dan rancangan undang-undang lebih banyak datang dari pemerintah, yaitu pertama karena pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan adalah pihak yang paling tahu tentang aturan-aturan yang diperlukan agar pemerintahan berjalan dengan baik, dan arah pengaturan yang sebaiknya diwujudkan.

Kedudukan DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi kekuatan parlemen dan menempati kamar yang terpisah dengan lembaga lain, yakni Dewan Perwakilan Daerah yang juga merupakan perwakilan teritorial. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di pilih melalui pemilihan umum. (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat di tetapkan dengan undang-undang. (3) Dewan Perwakilan Rakyat sedikitnya bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Terkait dengan kekuasaan dan tata cara membentuk Undang-undang, telah dibentuk Undang-undang pada era setelah perubahan UUD 1945 yaitu UU No. 22 Tahun 2003 yang diubah dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 12 Tahun 2011 yang mengalami perubahan dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 sebagai pelaksana ketentuan Pasal 22A UUD 1945.

Sebagai pelaksana ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2019, ditetapkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional serta Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang

Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2014, untuk melaksanakan fungsi dan tugas DPR, ditetapkan Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam Peraturan Tata Tertib ini dimuat mekanisme pembentukan Undang-undang dan juga ketentuan yang berkaitan dengan Sekretariat Jenderal sebagai unsur pendukung.

Berdasarkan pasal 20 UUD 1945 DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Lebih lanjut, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (Pasal 20 ayat (3) UUD 1945). Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai hak anggota DPR diatur dalam undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945).

Selanjutnya kekuasaan DPR bertambah banyak dalam hal kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan. *Pertama*, berdasarkan ketentuan Pasal 23F ayat 1 dalam hal memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). *Kedua*, berdasarkan ketentuan Pasal 24C adalah menentukan tiga dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi. *Ketiga*, menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Komisi Pemilihan Umum. Kekuasaan ini akan bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).²⁶⁶

²⁶⁶ Saldi Isra, *Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Malang, hlm.329.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang, yang sebelumnya di tangan Presiden dialihkan kepada DPR, merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugas masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Namun UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang legialatif, antara lain bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama dengan Presiden.

Meskipun terjadi pergeseran, tetapi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang. Bahkan menurut Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Penda-patan dan Belanja Negara hanya Presiden yang berwenang untuk mengajukan. Ketentuan-ketentuan seperti ini, membuktikan bahwa sebenarnya fungsi legislasi yang menjadi wewenang DPR tidak mutlak, tetapi lebih pada fungsi yang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden (*joint function*), sehingga bukan merupakan wewenang penuh karena kedudukan keduanya setara dan seimbang. Dengan kedudukan yang sama-sama berimbang tersebut, maka fungsi legislasi di Indonesia dipegang oleh DPR dan Presiden mulai dari perancangan sampai persetujuan bersama.

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia pengajuan Rancangan Undang-Undang tidak hanya berasal dari DPR namun Presiden juga dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang seperti yang ditegaskan dalam Pasal 5 ayat 1 UUD 1945, yaitu; “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang”. Ketentuan tersebut dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 43 ayat 1 yang berbunyi, “Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden”. Hal ini memberi pengertian bahwa pembentukan Undang-Undang tidak dalam artian mutlak milik Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan teori Pemisahan Kekuasaan. Namun Presiden juga mempunyai kewenangandalam mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagai lembaga yang menjalankan Undang-Undang. Sesuai ketentuan Pasal 43 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan, “Setiap Rancangan Undang-Undang baik dari Presiden maupun DPR harus disertai Naskah Akademik”.

Dalam hal sahnya Undang-Undang Ada 5 (lima) tindakan hukum yang dilakukan untuk sahnya suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang yang mengikat untuk umum, tindakan hukum itu adalah pengesahan materiil, pengesahan formil, pengundangan, penerbitan dalam Lembaran Negara dan pemberlakuan.²⁶⁷ Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, ayat ini hanya merupakan penegasan karena Undang-Undang telah sah menjadi Undang-Undang ketika telah mendapat persetujuan bersama. Dalam bukunya Jimly Asshiddiqie mengatakan adanya pembatasan Rancangan Undang-Undang dan Undang-Undang adalah tindakan pengesahan formil berupa pengundangan Undang-Undang itu dalam Lembaran Negara. Sejak diundangkan maka secara resmi naskah itu disebut Undang-Undang.²⁶⁸ Jimly Asshiddiqie mengemukakan ada tiga jenis Rancangan Undang-Undang yaitu Rancangan Undang-Undang yang belum dibahas bersama, Rancangan Undang-Undang yang dalam proses pembahasan dan Rancangan Undang-Undang

²⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, Perihal Undang-Undang, *Op.Cit*, hlm. 291.

²⁶⁸ *Ibid*, hlm. 41

yang telah mendapat persetujuan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang telah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR.²⁶⁹

Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 merupakan penegasan dari Rancangan Undang-Undang jenis ketiga yaitu yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Ketika Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tidak akan pernah dibawa ke persidangan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 20 ayat 3 UUD 1945. Maka rancangan yang telah disetujui bersama tersebut secara materiil dapat dikatakan menjadi final karena materinya tidak dapat diubah oleh siapapun, sedangkan Pasal 20 ayat 5 merupakan pengesahan yang bersifat administratif. Secara materiil Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, kualitas Rancangan Undang-Undang tersebut dianggap sebagai Undang-Undang meskipun secara formil belum mengikat untuk umum. Oleh karena itu, walaupun Presiden tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama, maka Pasal 20 ayat 5 diberlakukan. Rancangan Undang-Undang tetap sah dan wajib diundangkan dan berlaku untuk umum.²⁷⁰

Secara garis besar dapat dipahami kenapa ada Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, hal ini dikarenakan ketika Presiden tidak mengambil sebuah sikap untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang pada dasarnya telah disahkan dalam Rapat Paripurna yang menandai telah tercapainya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sehingga tidak ada alasan buat Presiden untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang, pada dasarnya Presiden yang diwakili Menteriya telah ikut serta membahas bersama-sama Rancanagan Undang-Undang tersebut.

²⁶⁹ *Ibid*, hlm. 42

²⁷⁰ *Ibid*, hlm. 43-44.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui dan disahkan merupakan Rancangan Undang-Undang yang telah sah dalam artian materil dan keberlakuannya tinggal menunggu waktu saja. Pengesahan yang dilakukan Presiden merupakan pengesahan yang bersifat formil.

C. Perbandingan Kewenangan DPD dan DPR Sistem Bikameral Menurut UUD 1945

Merujuk pada penjelasan yang sudah dipaparkan di atas, maka dalam kaitannya dengan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga parlemen di Indonesia yang telah ditentukan susunan dan kedudukannya dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD dinilai mencerminkan ketimpangan/berat sebelah atas kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD ditengah bikameralisme Indonesia sebelumnya pernah dikaji. Muhammad Syafaat dalam penelitian komparatifnya yang berjudul *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia* menyatakan bahwa tidak ada unsur fungsi lembaga perwakilan dalam paket kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR sebagai sesama lembaga perwakilan di tengah bikameralisme Indonesia, apalagi prinsip periksa mengimbangi di tengah konfigurasi organ konstitusional. Hal inilah mendorong DPD untuk melakukan upaya penguatan kewenangan melalui perubahan konstitusi mengingat DPD sebagai organ konstitusional.²⁷¹

²⁷¹ Muchammad A. Syafaat, 2010, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, UB Press, Malang, hlm. i

Hasil amandemen terhadap UUD 1945, antara lain, adalah perubahan struktur lembaga-lembaga negara dan penguatan terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terhadap struktur lembaga negara, misalnya, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, bukan pemegang kedaulatan rakyat, tidak lagi menetapkan GBHN, dan kewenangannya memilih presiden dan wakil presiden dihapus. MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden.

Seluruh anggota MPR dipilih langsung melalui pemilihan umum (Pemilu), tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat seperti dulu. Atas dasar itu maka TNI/Polri dan Utusan Golongan serta Utusan Daerah tidak boleh menjadi anggota MPR. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang semuanya dipilih melalui pemilu. Bila dalam UUD 1945 sebelum amandemen Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh MPR, pasca amandemen Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung. Masa jabatan Presiden secara tegas dibatasi hanya dua periode masa jabatan, setelah itu tidak bisa dipilih kembali. Presiden dan wakil Presiden tidak bisa diberhentikan kecuali bila melakukan pelanggaran hukum berupa penghinaan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.

Fungsi dan kewenangan DPD diatur dalam UUD NRI 1945. Menurut Pasal 22 D UUD NRI 1945, DPD berfungsi untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah kepada DPR; membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama, dan menyerahkan

hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia dinilai tidak seimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan fungsi legislasi yang secara eksplisit untuk membentuk undang-undang pada saat dilakukan perubahan UUD NRI 1945.

Mencermati peran DPD dan DPR dalam UUD Negara RI 1945 yang terurai di atas menunjukan bahwa DPD hanyalah lembaga pelengkap. Sedang kekuasaan legislasi, pengawasan dan anggaran sesungguhnya ada pada DPR. Ketentuan yang termuat dalam UUD Negara RI 1945 menunjukan ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan antara DPR dan DPD. Melihat ketidaksetaraan antara DPR dan DPD itu, pernah ada usulan agar DPD juga berwenang menyetujui dan menolak suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, namun karena tantangan, pihak DPR dan maupun dari kalangan masyarakat usulan ini pun berhenti dengan sendirinya.

Peran DPD dalam UUD Negara RI 1945 memiliki kewenangan di bidang legislasi dan pengawasan. Namun apabila kewenangan yang ada pada DPD disandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, terlihat bahwa DPD hanyalah sub ordinat dari DPR. Berikut ini sandingan antara kewenangan DPD dan DPR.

Tabel 1.
Perbedaan Wewenang DPD dan DPR Dalam UUD 1945

Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
<p><u>Pasal 22D UUD 1945</u></p> <p>(1) Dewan perwakilan daerah dapat mengajukan kepada dewan perwakilan rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta berkaitan dgn perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p>	<p><u>Pasal 20 UUD 1945</u></p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;</p> <p>(2) Dewan perwakilan daerah dapat memberikan pertimbangan kepada dewan perwakilan rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dgn pajak, pendidikan, dan agama.</p> <p><u>Pasal 20A UUD 1945</u></p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.</p> <p><u>Pasal 21 UUD 1945</u></p> <p>(1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.</p>

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan tabel di atas, nampak jelas jika DPD sebagai badan dalam sistem legislatif bikameral tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk undang-undang. Walaupun dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 dikatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangannya keuangan pusat dan daerah dan lain-lain. Akan tetapi dari rumusan ini tidak nampak ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DPD untuk ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang termasuk yang menyangkut kepentingan daerah.²⁷²

Fungsi dan kewenangan DPD hanya dapat mengajukan usul RUU dan tidak memiliki hak untuk ikut membahas dalam arti sejajar dengan fungsi DPR, apalagi untuk menetapkan. Selain itu, DPD tidak memiliki hak veto. Jika diteliti lebih jauh tentang kewenangan yang ada pada DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 maka baik dalam mengajukan usul, membahas dan untuk menyampaikan pertimbangan kepada DPR maka kita akan mendapati posisi yang tidak equal, disinilah terlihat kalau DPD lebih berposisi sebagai subordinat kepada DPR. DPD memiliki hak untuk mengajukan inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, namun DPD tidak dapat ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dengan kata lain DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membuat *final political decision* karena hak ini ada pada DPR. Selain itu sifat komplementer ini juga bisa kita lihat pada jumlah keanggotaan. Dalam suatu

²⁷² Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*. UAD Press, Yogyakarta, hlm. 98.

persidangan untuk mengambil suatu kebijakan yang sifatnya strategis DPR dapat mengabaikan kehadiran anggota DPD. Karena sesuai dengan UUD 1945, bahwasanya jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.²⁷³

Dalam hal menjalankan peran dan fungsinya, Dewan Perwakilan Daerah pun dinilai masih memiliki beberapa kelemahan, diantaranya, dalam hal menampung aspirasi daerahnya. DPD sebagai lembaga perwakilan yang menyalurkan keanekaragaman aspirasi daerah merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah dan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances* antar lembaga perwakilan. Dalam hal tersebut, tidak ada dasar hukum yang mengatur terkait afiliasi dari kewenangan DPD dalam kaitannya dengan pemerintah daerah. Hal tersebut justru tidak menunjang DPD yang berkewajiban dalam menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Hal ini berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang secara tegas diberikan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Oleh karena hal tersebut, fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak berimbang.²⁷⁴ Institusi DPR cenderung mendominasi dan menentukan dalam semua proses, sedangkan DPD hadir hanya sebagai otoritas yang dapat mengajukan dan membahas, tetapi tidak berwenang menyetujui dan mengesahkan rancangan undang-undang.²⁷⁵ DPD akhirnya cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa mampu memberikan solusi, terutama yang berkaitan dengan legislasi, karena kewenangan tersebut didominasi oleh DPR.

²⁷³ *Ibid*, hlm. 99.

²⁷⁴ Hernadi Affandi, 2014, *Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat*, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1 No. 1, ISSN: 2460-1543, Bandung, hlm. 3.

²⁷⁵ Rommy Patra, 2018, *Arrangement of Relationship between State Institutions through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia*, *Hasanuddin Law Review* Vol. 4 No. 1, ISSN 2442-9899, Makassar, hlm. 89.

DPR juga terlihat menjadi lebih superior dari DPD. Seharusnya posisi antara DPD dan DPR adalah sederajat. Perbedaan antara DPR dan DPD hanya pada fungsi dan sumber legitimasinya, di mana DPD lebih berorientasi pada kepentingan daerah (*nonpolitical chambers*) sedangkan DPR lebih berorientasi pada kepentingan politik yang dalam menghasilkan legislasi diwakili oleh kepentingan ideologi partai politik yang mengusung (*political chambers*). Tetapi, keberadaan DPD di samping DPR saat ini, tidak menunjukkan kedudukan kedua kamar di legislatif sama kuat. DPD hadir hanya sebagai pemberi masukan, sedangkan yang memutuskan tetaplah DPR.²⁷⁶ Dengan demikian, DPD tidak hadir sebagai legislator, tetapi hanya hadir sebagai “*co-legislator*” bagi DPR.²⁷⁷ Belum lagi, pertimbangan tersebut tidak wajib untuk diikuti oleh DPR.

Selain itu, dalam kewenangan pengawasan DPD, hasil pengawasan DPD ujungnya jugalah tidak efektif. Pada akhirnya DPD harus menyerahkan hasil pengawasannya kepada DPR, sebagai bahan pertimbangan bagi DPR, dan hasil tersebut pun sifatnya tidak mengikat. Pengaturan yang demikian semakin memperkuat pernyataan, bahwa DPD dibentuk hanyalah sebagai formalitas kontitusional belaka.²⁷⁸

Berkaitan dengan keberadaan DPD sebagai Lembaga legislatif baru ditengah-tengah eksistensi DPR yang sudah lebih dulu sebagai Lembaga legislatif di Indonesia, hal itu memiliki perbedaan dalam konteks hakikat perwakilannya. Perbedaan antara DPR dan DPD terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya

²⁷⁶ Hezron Tinambuan dan Dicky Prasetyo, 2019, *Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah terhadap Fungsi Legislatif*, Masalah-Masalah Hukum Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang, hlm. 268.

²⁷⁷ Lenny Sipangkar, 2016, *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Strengthening the Legislative Function of Regional Representative Council)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No.3, ISSN 2579-552, Jakarta, hlm. 236.

²⁷⁸ Rommy Patra, *Op.Cit.*

masing-masing. Menurut Jimly Asshiddiqie, DPR mewakili rakyat, sedangkan DPD mewakili daerah-daerah. Dengan demikian, seharusnya keberadaan kedua Lembaga perwakilan tersebut. Saling melengkapi dan saling menguatkan. Sehingga, kehadiran DPD dapat mendukung dan memperkuat DPR sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan Lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.²⁷⁹

Sedangkan Arbi Sanit berpendapat bahwa dalam perwakilan kepentingan yang diwakili adalah individu atau kelompok berdasarkan kepentingannya, sedangkan dalam perwakilan simbolik, yang diwakili adalah masyarakat secara keseluruhan. Merujuk pada hal tersebut, Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan simbolik yaitu sebagai simbol seluruh masyarakat terlepas dari pandangan politik, suku, agama, dan lain-lain. Namun, dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak seimbang dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Padahal, kedua lembaga perwakilan tingkat nasional tersebut diharapkan akan dapat menampung seluruh aspirasi rakyat Indonesia baik melalui Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah.²⁸⁰

Dilihat dari sejarahnya, DPD merupakan lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dalam MPR sebelum amandemen UUD 1945. Pembentukan DPD tidak terlepas dari eksistensi utusan daerah yang kurang mencerminkan pelaksanaan demokrasi sebagaimana mestinya. Terdapat beberapa perbedaan antara utusan daerah dengan DPD yang mana dari perbedaan tersebut juga merupakan faktor-faktor yang memengaruhi diubahnya utusan daerah menjadi DPD.

²⁷⁹ Hernadi Affandi, 2014, *Problematika Fungsi Legislasi*, *Op.Cit*, hlm. 4.

²⁸⁰ *Ibid*, hlm. 5.

Pertama, dari segi cara memperoleh anggotanya, anggota utusan daerah diangkat oleh pemerintah, sedangkan anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat di tiap-tiap daerah. Perolehan anggota utusan daerah dianggap tidak mencerminkan prinsip demokrasi. *Kedua*, dari segi kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utusan daerah hanya merupakan salah satu anggota MPR. Sedangkan, DPD selain berkedudukan sebagai salah satu anggota MPR, DPD juga merupakan parlemen di kamar kedua yang dibentuk sebagai lembaga legislasi selain DPR yang wewenangnya berkaitan dengan kepentingan daerah.²⁸¹ *Ketiga*, dari segi wewenang, utusan daerah dalam hal kedudukannya sebagai anggota MPR, utusan daerah memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan DPD sekarang hanya sebatas menetapkan presiden dan wakil presiden yang terpilih sebagaimana perubahan terhadap kewenangan MPR dalam UUD 1945 yang telah diamandemen.

Dari penjelasan di atas, antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain memiliki wewenang yang berbeda dan tidak seimbang terutama dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Hal ini nampak jelas dari Pasal 20 ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; ayat (2); Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; jika rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan dewan perwakilan rakyat masa itu; ayat (4); Presiden dan undang-undang; ayat (5); dalam hal rancangan undang-undang yang disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui,

²⁸¹ Yuniati Setiyaningsih, Susilo Utomo, dan Priyatno Harsasto, 2017, *Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Journal of Politic and Government Studies, Vol. 6, No. 2, Semarang, hlm. 02.

rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari ketentuan di atas nampak jelas jika DPD sebagai badan dalam sistem legislatif bikameral tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk undang-undang. Walaupun dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 dikatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangannya keuangan pusat dan daerah dan lain-lain. Akan tetapi dari rumusan ini tidak nampak ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DPD untuk ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang termasuk yang menyangkut kepentingan daerah.²⁸²



²⁸² Megawati dan Ali Murtopo, *Op.Cit.*, hlm. 98-99.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN DPD DALAM SISTEM BIKAMERAL MENURUT UUD 1945

Setelah reformasi dan dilakukan perubahan terhadap Konstitusi, bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. MPR telah bersepakat untuk tidak melakukan perubahan terhadap bentuk negara dan tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan sistem parlemen terjadi perdebatan yang panjang, apakah Indonesia dapat dikatakan menganut sistem parlemen bikameral atau trikameral. Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah-olah mengarah pada pembentukan sistem parlemen dua kamar (bikameral), tetapi dilihat dari susunan yang menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Bikameral tidak tercermin dalam MPR karena ketika anggota DPR dan anggota DPD melebur menjadi anggota MPR, hanya akan ada satu lembaga yaitu anggota MPR, tidak dibedakan lagi antara anggota DPR dan anggota DPD.

DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga negara yang merupakan lembaga perwakilan daerah, secara kelembagaan memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya, seperti MPR dan DPR. Dari kedudukan tersebut, DPD tidak fungsional berkaitan dengan kedudukan dan hubungan-hubungan tersebut. Dalam hubungannya dengan DPR dan MPR, kedudukan DPD sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD. Reformasi struktur ketatanegaraan Indonesia menuju sistem perwakilan bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) tidak terwujud dalam UUD 1945. Berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat

(1) UUD 1945, maka sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki sistem perwakilan bikameral yang lemah (*soft bicameralism*).²⁸³

Dalam susunan parlemen bikameral, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti Congress Amerika Serikat yang terdiri dari Senate dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, dan DPD) mempunyai kewenangan yang berbeda satu sama lain. Dengan kewenangan yang berbeda tersebut dapat dikatakan bahwa parlemen Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.²⁸⁴

Sistem bikameral dalam lembaga perwakilan rakyat efektifitasnya ditentukan oleh perimbangan kewenangan antar-kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen politik. Dari semua fungsi tersebut, perimbangan dalam fungsi legislasi menjadi faktor utama dalam mekanisme lembaga perwakilan rakyat. Bagaimanapun, dengan perimbangan itu, terutama dalam sistem dua kamar, dimaksudkan untuk melaksanakan mekanisme *checks and balances* antar-kamar di lembaga perwakilan rakyat.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi (*upper house*) yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang

²⁸³ Abd. Rahman, 2006, "Kedudukan Dan Kewenangan...", *Op.Cit*, hlm. 588.

²⁸⁴ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, hlm. 55.

komposisinya berbeda dari Majelis Rendah (*lowe house*).²⁸⁵ Bahkan menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi (*upper house*) dan Majelis Rendah (*lower house*). Bahkan, dari segi produktifitas, kemungkinan sistem dua kamar (yang efektif) akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.²⁸⁶

Sistem dua kamar pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi.²⁸⁷ Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters yang dikutip oleh Saldi Isra, bahwasanya kebanyakan parlemen modern menggunakan dua kamar. Berkaitan dengan model yang ada, Giovanni Sartori membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi tiga jenis, yaitu:²⁸⁸

1. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*) yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
2. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua kamar nyaris sama kuat; dan
3. *Perfect Bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betulbetul seimbang.

²⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran*, *Op.Cit*, hlm. 91.

²⁸⁶ Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm. 60.

²⁸⁷ Saldi Isra, Penguatan fungsi legislasi DPD. *Op. Cit.*, hlm. 3.

²⁸⁸ *Ibid*, hlm. 4

Di Indonesia, hubungan antar-kamar dalam lembaga perwakilan rakyat tidak mungkin menciptakan dua kamar yang efektif. Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan. Karena fungsi tersebut tidak diberikan kepada DPR, Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20 Ayat (1) memberi garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR. Padahal, dalam lembaga perwakilan rakyat bikameral, kalau tidak berhak mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi (*upper house*) berhak untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (*veto*) rancangan undang-undang dari Majelis rendah (*lower house*). Sekiranya hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi (*upper house*) diberi hak menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah (*lower house*). Hak menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan jika Majelis Tinggi (*upper house*) jika tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang. Ditinjau dari aturan hukum, terdapat beberapa titik lemah aturan mengenai DPD sebagai berikut:

Tabel 2.
Kelemahan-Kelemahan DPD dalam Sistem Bikameral

No	Aturan	Kelemahan
<i>Undang Undang Dasar (UUD 1945)</i>		
1.	Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.	Seharusnya kekuasaan membentuk undang-undang juga ada pada DPD, meskipun nantinya bisa dibatasi pada hal-hal tertentu.
2.	Pasal 20 ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.	Inti kekuasaan legislatif ada pada tahap pembahasan, sehingga bila DPD didesain untuk mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif, pasal ini juga harus diubah, agar setiap RUU tidak hanya dibahas oleh DPR dan Presiden, tetapi juga DPD.

3.	<p>Pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>	<p>Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU.</p> <p>Pasal ini ditafsirkan (di dalam UU Susduk dan UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), hanya DPR dan pemerintah yang bisa mengajukan RUU. Maka RUU yang disusun oleh DPD disampaikan kepada DPR dan bila DPR menerimanya, maka RUU tersebut pun dianggap diajukan oleh DPR (karena DPD bukan pihak yang bisa mengajukan RUU untuk dibahas)</p>
4.	<p>Pasal 22D ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p>	<p>Kata “ikut” membahas RUU membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif.</p> <p>Pasal ini ditafsirkan (di dalam UU Susduk, UU 10/2004, dan Tata Tertib DPR), DPD bisa saja diundang oleh DPR pada awal pembahasan. Namun DPD tidak dapat ikut serta dalam rapat-rapat berikutnya, terutama yang berkaitan dengan pengambilan keputusan.</p>
5.	<p>Pasal 22D ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p>	<p>Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.</p> <p>Pasal ini ditafsirkan sedemikian rupa sehingga masukan dari DPD dalam hal fungsi pengawasan juga tidak diterjemahkan ke dalam mekanisme yang jelas yang membuat masukan tersebut efektif.</p>
6.	<p>Pasal 23 ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama</p>	<p>Frase “dengan memperhatikan pertimbangan DPD” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif</p>

	Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.	dalam hal fungsi anggaran.
7.	Pasal 23 ayat (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	DPD tidak dimasukkan di dalam ketentuan ini sehingga fungsi anggaran DPD semakin tidak efektif karena masukan DPD semakin tidak didengar.
8.	Pasal 23F ayat (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.	Frase “ dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah “. Seharusnya pertimbangan DPD menjadi elemen utama seperti DPR. Ketentuan ini berkontribusi kepada tidak efektifnya wewenang DPD dalam hal fungsi anggaran dan pengawasan.
<i>UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga UU No 22 Tahun 2014 Tentang MD3</i>		
9.	Pasal 248 Ayat (1) dan (2) DPD mempunyai fungsi: a. pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR ; b. ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;	Dalam fungsi legislasi DPD hanya mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan). DPD dianggap hanya “ ikut ” dalam pembahasan (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan).
10.	Pasal 249 ayat (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas: a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan	Dalam fungsi legislasi DPD hanya mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan).

<p>daerah kepada DPR;</p> <p>b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;</p> <p>e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</p>	<p>DPD dianggap hanya “ikut” dalam pembahasan (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan).</p> <p>Frase “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan pengawasan yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengawasi pelaksanaan otonomi daerah dan kebijakan terkait dengan daerah.</p>
---	---

Dalam kaitannya dengan posisi DPD, menurut ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama oleh MPR tahun 1999, DPR adalah lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, sedangkan DPD sebagaimana ditentukan pengaturannya dalam Bab VIIA UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga tahun 2001 hanya memiliki kewenangan terbatas untuk memberikan pertimbangan mengajukan usul saran kepada PDR, dan mengawasi pelaksanaan UU tertentu.

Peran sebagai ko-pembahas dilakukan oleh DPD dalam sidang DPR bersama pemerintah yang didahului oleh pembahasan dalam sidang DPD sendiri. Seperti ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (2), “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk...”. Artinya, DPR dan Presiden bersama-sama membahas disahkan menjadi undang-undang. Sedangkan DPD, dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 ditegaskan: “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. ”.

Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit, karena DPD hanya untuk memberi pertimbangan. Seolah-olah DPD hanya berposisi sebagai Dewan Pertimbangan DPR

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tidak terbantahkan, UUD 1945 secara eksplisit telah memangkas penggunaan fungsi legislasi oleh DPD. Pasal 20 ayat (1) dan 20 A ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa kekuasaan membuat undang-undang (legislasi) hanya dimiliki oleh DPR.

Begitu juga ketentuan yang sama dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang turunannya, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No 2/2018). Karenanya harus diakui perubahan UUD 1945 amat membatasi kewenangan DPD, begitu juga dalam UU No 2/2018. Baik dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 maupun Pasal 248 dan 249 UU No 2 Tahun 2018 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah dan dapat memberi pertimbangan kepada DPR saat DPR melaksanakan kewenangannya. Dari ketentuan tersebut jelas terlihat bahwa sistem bikameral yang dituangkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dalam teori-teori ketatanegaraan, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara berimbang (*balance*) dalam proses legislasi maupun pengawasan.

DPD yang muncul sebagai produk amandemen ke tiga UUD 1945 (Pasal 22C dan 22D) merupakan lembaga perwakilan politik daerah propinsi yang dipilih melalui suatu pemilihan secara langsung. Proporsi untuk keanggotaan DPD tiap propinsi jumlahnya sama yaitu empat orang tiap propinsi yang sifatnya non partisan. Jumlah seluruh anggota DPD adalah 128 anggota. Dilema DPD sebagai lembaga wakil rakyat daerah yang dipilih secara nasional, pamor politiknya makin tidak merakyat dan tidak jelas basis legitimasinya. Tidak seperti para wakil rakyat yang mewakili

suara partai politik, maka basis politis DPD serba tidak jelas. DPD tidak memiliki basis massa politik yang jelas dan tidak ditunjang adanya relasi emosional- ideologis dengan para pemilihnya sebagaimana dimiliki partai politik. Artinya, kehadiran DPD sebagai bagian dari *delegative democracy*, bukan mewakili fragmentasi partisipasi ideologi politik kepartaian di tingkat riil massa politik namun lebih mengarah sebagai lembaga kuasi perwakilan politik daerah.

Dalam ranah konstitusional, posisi DPD tidak sebanding dengan besarnya kewenangan politik yang dimiliki DPR. Hal ini semakin menguatkan posisi DPD justru sebagai lembaga kuasi perwakilan politik yang hanya berperan sebagai dewan konsultatif dalam setiap proses legislasi. Karena itu, DPD kalah pamor dibandingkan dengan DPR yang memiliki kewenangan lebih luas, jelas dan *powerfull*. Walaupun sama-sama dipilih melalui mekanisme demokrasi yaitu Pemilu 2004, kehadiran DPD dalam pentas politik nasional seakan hanya sebagai bumbu penyedap mengingat sentrum tarik menarik dalam peta politik nasional pasca orde baru lebih berat antara DPR dan pemerintah (Presiden). Kewenangan DPR sebagaimana dalam konstitusi sederajat dengan eksekutif. Bahkan posisi *powerfull* DPR terlihat dari kewenangan yang dimilikinya untuk membentuk, menetapkan dan mengesahkan UU bersama pemerintah. Dengan kata lain, sesuai dengan Pasal 248 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan secara langsung atas jalannya pemerintahan namun dalam realitas politik, implementasi hak normatif DPD belum maksimal.

Posisi DPD terkesan marginal, mengingat pasal-pasal yang melegitimasi tugas dan kewenangan DPD hanya sebatas memberi usul, saran dan masukan kepada DPR baik menyangkut fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Pasal 248 UU No

17 Tahun 2014 menunjukkan posisi politis DPD yang lemah karena kewenangan politiknya sebatas usul dan saran/pertimbangan yang tentunya ditujukan kepada DPR. Sedangkan DPR dapat menerima atau tidak menerima usul atau masukan dari DPD tersebut. Demikian pula pasal 248 dan 2249 adalah kumpulan pasal-pasal yang memenjara DPD sebagai hanya lembaga perwakilan rakyat yang marginal, bukan pemain kunci dalam setiap pembuatan keputusan politik bersama-sama DPR. Dengan demikian, adanya sistem dua kamar dalam lembaga perwakilan politik kita, DPR dan DPD (merupakan anggota MPR) merupakan realitas politik dalam sistem perwakilan kepentingan kita yang plural namun dalam aspek legalitas berbeda peran dan fungsi.

Peran DPD sangat minim padahal prosedur pemilihan anggotanya justru sangat rumit dan sulit. Seseorang baru dapat menjadi anggota DPD apabila ia benar-benar tokoh yang dikenal luas di daerahnya dan bukan orang partai sehingga benar-benar dapat dikenal di luar konteks mesin politik yang bernama partai. Akan tetapi, setelah terpilih menjadi anggota DPD, ia harus berada di Jakarta. Tugasnya hanya memberi pertimbangan kepada DPR dalam urusan-urusan legislasi.

Dengan terbatasnya kewenangan, tugas serta fungsi dari DPD yang sekedar memberi masukan, pertimbangan, usulan maupun saran, sementara di sisi lain ada porsi besar bagi DPR yang berhak memutuskan, sehingga DPD dapat dikatakan sebagai dewan pertimbangan saja dalam lembaga perwakilan di Indonesia dan tidak menunjukkan bahwa DPD adalah perwakilan bikameral yang berklasifikasi baik *strong* atau *soft*. Dengan terbatasnya kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan, sehingga tidak berlebihan jika ada sebagian besar masyarakat menyebut DPD tidak lebih dari semacam “staf ahli DPR” ungkapan ini mungkin muncul karena dalam pelaksanaannya sebagian besar

kedudukan, fungsi, tugas dan wewenangnya, yang tidak dapat dihindari DPD harus melakukannya “melalui” DPR.²⁸⁹

Berdasarkan kondisi DPD di atas secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).²⁹⁰

Harus diakui hasil amandemen ketiga UUD 1945 ini masih mengebiri kewenangan DPD, begitupula UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD baik Pasal 248 maupun Pasal 249 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Sehingga apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil akan keberhasilannya. Namun apabila DPD menyadari akan tugas mulianya adalah mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat. Kehadiran lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar kedepan lebih kuat kedudukannya dan diberikan kewenangan yang semestinya. Lahirnya dua kamar sebenarnya memang masih dapat dilihat adanya aktor-aktor politik yang belum ikhlas menerima kehadiran DPD. Akibatnya tidak ikhlas

²⁸⁹ Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 154-155

²⁹⁰ Siradjuddin Zulkarnain, dkk, 2006, *Membangun Konstituen Meeting*, YAPPIKA, Jakarta, hlm. 64.

memberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.

Parlemen dua kamar dalam satu parlemen dimaksudkan untuk mengakomodasi semangat *checks and balances* dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsinya.²⁹¹ Di Indonesia masalahnya antara dua kamar itu wewenangnya berbeda, wewenang parlemen diberikan secara penuh ada di DPR, DPD hanya diposisikan sebagai asesoris untuk memberi pertimbangan kepada DPR dalam memproduksi legislasi. Artinya bahwa keputusan akhir pembuatan undang-undang ada di DPR dan pemerintah, begitu pula pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan dan anggaran tetap ada di DPR.

Di sisi lain dalam sidang-sidang MPR yang diharapkan mendudukkan DPR dan DPD, sebagai institusi yang setara. Tetapi apabila dicermati dalam Pasal 2 ayat (1) telah menempatkan MPR sebagai lembaga tersendiri dan bersifat permanen. Sifat permanen ini kemudian yang menimbulkan masalah, karena mestinya MPR bukan lembaga yang mandiri tetapi terwujud dalam sidang-sidang gabungan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Sekilas nampak memang MPR layaknya Konggres di Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar (bikameral) tetapi apabila dicermati lebih teliti maka nampak sekali perbedaannya, karena konggres di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif dan memiliki kedudukan setara, sementara MPR yang terdiri DPD dan DPR bukanlah lembaga yang sama-sama memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif dan kedudukannya tidak setara sama sekali.

²⁹¹ *Ibid*, hlm. 66

Hal ini dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqie tidak tepat kalau MPR menganut sistem bikameral karena sistem bikameral biasanya adalah apabila kedua kamar itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan MPR, DPR, DPD dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni.²⁹²

Permasalahan lain muncul mengenai anggota DPD yang terdiri dari empat orang mewakili tiap-tiap propinsi, tidak peduli apakah propinsi padat penduduk atau tidak, menghadapi dua masalah serius. *Pertama*, menyangkut keringnya relasi emosional politis antara elite dan massa. Padahal, relasi emosional-ideologis merupakan faktor pengikat yang sangat dibutuhkan sebagai modal melakukan tawar-menawar politik dalam pasar politik dengan kekuatan politik lainnya. *Kedua*, ketiadaan relasi emosional-ideologi antara elite DPD dengan pemilih dapat menimbulkan krisis keterwakilan politik yang berujung pada ketidakpedulian rakyat pada kinerja politik DPD. Lebih jauh, hubungan anggota DPD dengan massa dalam sistem rekrutmen anggota DPD yang tak jelas kriteria politiknya, hanya akan menghasilkan elite DPD yang tidak mengakar. Masyarakat sendiri belum tentu memahami program kerja anggota DPD. Begitu pula ikatan emosional politis dan ideologis anggota DPD dengan massa tidak terbentuk mengingat anggota DPD tidak dibangun dalam institusi partai yang memiliki jaringan, identitas politik, ideologi dan pengakaran yang mendalam dalam masyarakat.

Masalah kepercayaan politik massa terhadap anggota DPD juga tidak jelas sebagai konsekuensi ketiadaan basis riil politik anggota DPD. Ditambah kecenderungan model budaya politik kita yang dominan pada aspek pola

²⁹² Jimly Asshiddiqie, Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya, *Makalah yang disampaikan dalam Focus Discussion Group, tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Malang, 27 Maret 2003, hlm. 2.

kepengikutan (patronase), maka kecenderungan yang muncul adalah anggota DPD hanya dikenal di daerah tertentu saja. Hal ini menguntungkan calon anggota DPD yang memiliki basis pengaruh tradisional seperti tokoh agama atau ulama. Peluang untuk tampilnya intelektual sebagai anggota DPD pun sulit jika tidak diimbangi dengan pendekatan-pendekatan kultur dan simbolisme agama. Dengan demikian, sangat sulit membangun struktur legitimasi dan menumbuhkan kepercayaan politik riil pemilih terhadap anggota DPD. Untuk mengembangkan legitimasi dan kepercayaan politik yang meluas, diperlukan sistem rekrutmen calon-calon anggota DPD yang terbuka dan waktu yang cukup untuk sosialisasi program-program politik yang ditawarkan.

Pada kenyataannya yang umum terjadi saat ini adalah anggota Dewan Perwakilan Daerah hanya menjadikan masa reses sebagai satu-satunya waktu untuk menampung aspirasi daerahnya. Tetapi, apabila dilihat dari peranan Dewan Perwakilan Daerah selama 5 tahun, seharusnya Dewan Perwakilan Daerah lebih bisa memanfaatkan waktu dalam periode tersebut untuk terjun langsung kedaerahnya dan menampung aspirasi mereka yang nantinya akan disampaikan ke pemerintah pusat. Padahal, kekuatan DPD dalam menyerap aspirasi daerah adalah urgensi utama dibentuknya DPD.



BAB V

**KONTRUKSI IDEAL PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM PARLEMEN BICAMERAL
DI INDONESIA BERDASARKAN HUKUM PROGRESIF**

A. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Optimalisasi Tugas dan Wewenang Sebagai Lembaga Perwakilan

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.²⁹³ Dibentuknya DPD RI itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.

Berkenaan dengan kewenangan DPD ikut menyetujui RUU, dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara jelas ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir. sehingga, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi undang-undang. Hal ini tentu sangat disayangkan karena DPD tidak

²⁹³ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 161.

diikutsertakan dalam memberikan persetujuan suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya.

Tugas dan wewenang DPD memang telah ditetapkan dalam konstitusi sebagai pemberi pertimbangan terhadap DPR. Namun, sudah seharusnya, DPD juga harus lebih cerdas dalam memanfaatkan keterbatasannya.²⁹⁴ DPD sejak semula dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi suara daerah dan memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, terutama yang berkaitan langsung dengan daerah. Bagaimanapun juga masyarakat adalah pihak yang akan merasakan langsung dampak dari suatu produk legislasi. Maka dari itu, adalah penting DPD untuk dapat menyerap aspirasi sebanyak-banyaknya. Penyerapan aspirasi tersebut dapat dilakukan menjumpai masyarakat yang diwakilinya secara langsung, melalui kunjungan, seminar, dan lokakarya, serta melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal daerah yang diwakilinya. Setelah itu, DPD juga harus mengupayakan tindak lanjut konkretnya terhadap aspirasi tersebut.²⁹⁵

Kedudukan DPD sebagai perwakilan teritorial dalam struktur parlemen menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi (peraturan perundang-undangan). Selain mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam memperkuat negara kesatuan, DPD juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang kepentingannya (aspirasi) tidak diakomodasi oleh anggota DPR akibat

²⁹⁴ Yulia Neta, 2011, *Upaya Peningkatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia*, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5 No. 1, ISSN 2477-6238, Bandar Lampung, hlm. 100.

²⁹⁵ *Ibid*, hlm. 100.

adanya tarik-menarik kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik yang mengusungnya. DPD dibentuk terkait sifat *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

DPD secara konstitusional mempunyai kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas. Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya di satu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD tersebut. Serta teoritis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*work bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada termasuk dalam hal ini DPD, bukan dalam bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan DPD tersebut dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini DPD dapat dimilikinya secara optimal. Sementara ini, berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan terlebih sebelumnya, dapat didefinisikan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada DPD untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

Kemudian hal yang penting mengenai keberadaan DPD adalah fungsi DPD sebagai penyeimbang dalam parlemen. Ketakutan yang timbul dalam *unicameral* adalah adanya monopoli kekuasaan lembaga legislatif dalam proses legislasi. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters,²⁹⁶ kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari sehingga mampu mencegah kolusi legislatif dan eksekutif. Kehadiran DPD sebagai lembaga legislatif bukanlah proses politik hukum yang mudah. Mengubah paradigma utusan daerah tanpa melalui pemilihan umum kemudian berubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadi jawaban sehingga DPD memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPR. Gagasan pembentukan DPD adalah untuk merekonstruksi kembali struktur parlemen menjadi bikameral. Dengan begitu maka akan menjaga pemegang kekuasaan tidak dalam kekuasaan tanpa batas. Kecenderungan bahwa kekuasaan yang tanpa batas dapat menjadi kesewenang-wenangan.

Lembaga DPD sebagai cerminan kekuasaan legislatif sangat dibutuhkan dalam struktur parlemen Indonesia. Jika hadirnya DPD dengan kewenangan terbatasnya, negara masih belum dapat memaksimalkan potensi daerah, baik terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama apalagi jika

²⁹⁶ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm. 203. Dikuatkan pula dengan pendapat Saldi Isra, bahwa salah satu alasannya, putusan bersejarah itu beranjak dari kerangka teori yang sangat kokoh dan kepentingan nasional yang lebih luas. Secara teoretis, Lord Bryce berpendapat, *second chamber memiliki empat fungsi utama, yaitu revision of legislation, initiation of noncontroversial bills, delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', dan public debate* (dalam Purnomowati, 2005). Tujuan pandangan ini, dengan adanya *second chamber*, monopoli proses legislasi oleh satu kamar dapat dihindari, Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, hlm. 69.

DPD dihilangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. bahkan menurut Siti Zuhro,²⁹⁷ pembangkangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah nasional tidak perlu terjadi bila Indonesia mampu memaksimalkan institusi demokrasi seperti DPD, baik dalam posisinya sebagai bridging maupun dalam sebagai perwakilan daerah. Masalahnya pola hubungan antara pemerintah nasional dan Pemerintah Daerah sejauh ini belum terformat. Adalah jelas bahwa negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah tak perlu dibenturkan. Jadi dapat dikatakan bahwa kebutuhan akan DPD sangatlah diperlukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang begitu kompleks.

Sejauh ini, peran DPD dalam mengakomodasi aspirasi belum maksimal. Ini bukan saja karena rakyat belum mengenal dan mengerti DPD maupun karena kewenangannya yang dibatasi oleh undang-undang. Tetapi hal ini juga dikarenakan kurang proaktif dan kreatifnya DPD dalam mengakomodasi aspirasi rakyat. Selain harus terus mengupayakan amandemen Pasal 22D UUD 1945 yang sangat membatasi kewenangan DPD, tugas DPD adalah membuktikan kepada rakyat dan pemerintah bahwa DPD merupakan bagian yang sangat vital di Indonesia ini. Keterbatasan wewenang seharusnya tidak dijadikan alasan untuk melegitimasi sedikit upaya dalam melaksanakan tugasnya. Dengan menunjukkan bahwa DPD merupakan lembaga yang tak bisa diremehkan, maka lebih besar kemungkinan DPR akan membantu mengamandemen Pasal 22D UUD. Sehingga, DPD di sini mendapat keuntungan karena undang-undang telah mengizinkannya untuk memainkan peranan di lapangan yang lebih luas.

Menurut Pasal 22D UUD 1945 hasil amandemen ketiga, fungsi dan kedudukan DPD di antaranya mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pemekaran daerah dan masalah yang berkaitan

²⁹⁷ *Ibid*, hlm. 82.

dengan sumber alam daerah. Selanjutnya juga dinormakan bahwa DPD memiliki peran untuk mem bahas bersama-sama DPR rancangan undang-undang. Peluang-peluang konstitusional tersebut merupakan peran strategis yang dapat dilakukan DPD dalam proses politik nasional sebagai wujud *intermediate power* yang mengemban amanat suara pemilih. Namun dalam implementasinya, muncul sejumlah kekecewaan dari kalangan anggota DPD mengingat peran konstitusional yang strategis di atas belum dapat diwujudkan sebagai bentuk kekuatan politik nyata DPD.

Anggota DPD menilai kedudukan DPD secara politik riil di bawah DPR. DPR merasa lebih dominan dan superior dibanding dengan posisi DPD. Dalam proses politik riil, seperti pembahasan RUU di DPR, dirasakan peran DPD kurang maksimal atau acapkali tidak dilibatkan dalam pembahasan RUU bersama DPR. Terdapat situasi politik, DPR tak harus wajib mengundang atau mengajak DPD untuk melakukan pembahasan suatu rancangan undang-undang. Peran-peran konstitusional DPD dilihat hanya pada aspek konsultatif dengan DPR namun tidak harus mengikat secara politik. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 248 dan 249, fungsi dan tugas DPD nampak lebih sebagai lembaga konsultatif yang hanya memberikan sekedar pertimbangan dan pengusulan kepada DPR. Posisi demikian hanya memberi suatu legitimasi bahwa peran politik DPD memang tidak sejajar dengan DPR. Perdebatan politik lantas berlanjut menuju perdebatan konstitusional bahwa terdapat kesalahan substansi dalam amandemen undang-undang dasar sehingga mendesak diadakan amandemen UUD 1945 kelima guna mengembalikan naskah UUD 1945 ke naskah sebelum diadakan amandemen pertama sampai ke empat. Termasuk di dalam konteks perdebatan tersebut adalah

keinginan sejumlah anggota DPD untuk mengajukan usul amandemen Pasal 22C UUD 1945 hasil amandemen keempat yang menyangkut fungsi dan kedudukan DPD yang dianggap telah mengeliminasi peran strategis DPD sebagai mitra politik sejajar dengan DPR. UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD juga diusulkan untuk diadakan amandemen karena UU tersebut dinilai juga membelenggu hak-hak politik DPD.

Menilik pada sejarahnya DPD dibentuk, salah satu tujuannya untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.²⁹⁸

Adapun kekuasaan dari DPD adalah dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945) kepada DPR. Namun demikian, kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Hal itu terjadi karena Pasal 5

²⁹⁸ Robert Endi Jaweng, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta, hlm. 155.

Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan RUU.

DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945); DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan belanja negara, pajak pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945).

Dengan frasa “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR yang ikut “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi.²⁹⁹ Makna keberadaan DPD selalu terkait dengan keberadaan DPR, sebagaimana terlihat dalam hubungan kerja kedua lembaga negara tersebut di mana semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu menyambung dengan tugas dan wewenang DPR. Dalam hal legislasi, pengawasan dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses dalam

²⁹⁹ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 257.

DPD ada di DPR. Selain keterkaitan organiknya sebagai sesama unsur pembentuk MPR, kaitan erat keduanya terlihat dalam hubungan kerja semacam itu.³⁰⁰

Pembentukan undang-undang merupakan kewenangan dari DPR yang dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 disebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Sistem ketatanegaraan yang diciptakan MPR dari hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa ada kontrol yang memadai dari institusi-institusi lain atas hasil kerja DPR. Seharusnya, sistem kontrol pada DPR dapat diadakan oleh MPR. Namun, benturan kepentingan politik MPR, yang sebagian besar juga anggota DPR, mengakibatkan reformasi konstitusi telah direkayasa untuk menguntungkan sebesar-besarnya kekuasaan DPR.³⁰¹

Melihat hubungan DPR, Presiden, dan DPD dalam fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, UUD 1945 tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Tidak hanya itu, DPD pun tidak mempunyai wewenang untuk menunda pengesahan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Satu-satunya kesempatan DPD untuk terlibat lebih intensif dalam pembahasan RUU, yaitu dengan adanya frasa “ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Dibandingkan dengan wewenang DPR dan Presiden, frasa “ikut membahas” menunjukkan bahwa DPD merupakan pelengkap dalam fungsi legislasi. Dengan frasa “ikut membahas tersebut, peran DPD dalam fungsi legislasi untuk RUU tertentu

³⁰⁰ Robert Endi Jaweng, *Op.Cit.*, hal. 143

³⁰¹ Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 317.

lebih tepat disebut sebagai ko-pembahas karena pembahas utama tetap dilakukan oleh DPR dan Presiden.³⁰²

Keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal. Pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian DPD yang diharapkan akan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walaupun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi.

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.³⁰³

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.³⁰⁴ Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD

³⁰² Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 259.

³⁰³ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 25.

³⁰⁴ Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 33.

tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Terkait dengan itu, ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan. *Pertama*, DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *Kedua*, DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. *Ketiga*, DPD tidak mandiri dalam membentuk undang-undang, karena adanya frasa "ikut membahas rancangan undang-undang", menunjukkan bahwa DPR-lah yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR, artinya kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Sistem perwakilan bikameral yang dianut dalam komposisi lembaga perwakilan Indonesia dapat dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak. Fungsi DPD yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi DPR, tidak lebih daripada aksesoris sistem perwakilan di Indonesia yang masih kental dengan unikameral. Terbukti, DPD hanya diberi kewenangan amat terbatas. Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amendemen.³⁰⁵

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya

³⁰⁵ Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 70.

hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPD di bidang legislasi, sehingga DPD hanyalah sebagai co-legislator di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.³⁰⁶

Kondisi ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengatur mengenai DPD. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat beberapa pasal yang dianggap membatasi kewenangan DPD seperti ketentuan yang secara tegas hanya memberikan kewenangan bagi DPD untuk bisa mengusulkan rancangan undang-undang serta ikut membahas rancangan undang-undang, tanpa diberikan akses untuk turut terlibat dalam proses pengambilan keputusan membentuk undang-undang, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas) yang tidak disetarakan dengan keterlibatan Presiden dan DPR.

Terkait keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU yang secara konstitusional telah diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D ayat (2), ternyata penerapannya ke dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dikurangi oleh pembuat undang-undang, dimana dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pembahasan suatu RUU yang disebut sebagai pembicaraan tingkat I telah dibagi atas tiga kegiatan, yakni pengantar musyawarah, pengajuan dan pembahasan daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta pendapat mini. Dalam hal ini, DPD hanya

³⁰⁶ Saldi Isra, *Loc.cit.*

diberi kewenangan untuk mengajukan pada tahap pengantar musyawarah dan pendapat mini, namun tidak diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas DIM untuk RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD.

Keadaan demikian tentu menimbulkan ketidakadilan bagi DPD, dimana DPD sebagai representasi rakyat yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti anggota DPR, sehingga sama-sama mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat. Ketimpangan antara DPD dengan DPR tidak hanya terdapat dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Selanjutnya disebut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011) juga membatasi kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi. Berpijak pada kondisi tersebut, maka DPD mengajukan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 telah diputus pada Februari tahun 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen, khususnya pada frasa “dapat” mengajukan RUU dan “ikut membahas” yang dapat dilihat pada bagian pertimbangan Putusan. Mengenai kewenangan DPD mengajukan RUU merupakan kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subyektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kata “dapat” juga bisa dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan sehingga sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, DPD memiliki posisi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan bahwa permohonan pemohon (DPD) dikabulkan untuk sebagian. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengharuskan ketentuan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 harus diharmonisasikan agar tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945. Untuk melaksanakan isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maka Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dicabut dan diganti dengan UU No.17 Tahun 2014.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai tugas, susunan dan kedudukan dari lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Undang-undang ini dibentuk untuk memperbaiki ketentuan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebelumnya (Undang-Undang No. 27 Tahun 2009). Namun demikian, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD. Permasalahan mengenai ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD, khususnya mengenai fungsi legislasi masih terlihat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Upaya untuk melawan ketimpangan tersebut telah dilakukan dengan

diajukannya permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan permohonan pengujian formil dan materil terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 berdasarkan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014.

Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarakan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini. DPD memiliki fungsi yang saling berkait antara sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan legislatif yang dimiliki DPD adalah bahwa DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selain itu, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dalam bidang pengawasan, DPD mengawasi pelaksanaan berbagai Undang-Undang yang ikut dibahas dan diberikan pertimbangan oleh DPD. Namun, kewenangan pengawasan menjadi sangat terbatas karena hasil pengawasan itu hanya untuk disampaikan kepada DPR guna bahan pertimbangan dan ditindaklanjuti. Padahal, anggota DPD seharusnya memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dengan DPR ketika bersidang baik dalam perubahan UUD, pemberhentian presiden maupun wakil

presiden, pada saat DPD berada di dalam kedudukannya di lembaga MPR. Selain itu, penentuan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi adalah tidak boleh melebihi dari jumlah seluruh anggota DPR.

Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga menyangkut akses publik terhadap hasil kerja dari Dewan Perwakilan Daerah. Selama ini, orang tidak mengukur capaian kerja Dewan Perwakilan Daerah, seperti misal berapa rancangan undang-undang yang sudah dihasilkan Dewan Perwakilan Daerah. Kesulitan pertanggung jawaban selama ini ialah karena perubahan judul rancangan undang-undang Dewan Perwakilan Daerah menjadi rancangan undang-undang usul Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebetulnya, peluang untuk memperkuat fungsi dan peran politik DPD terletak pada pengembangan Pasal 46 yaitu kerangka kerja DPD dalam memfasilitasi aspek-aspek pelaksanaan undang-undang otonomi daerah yang mampu membawa perbaikan kondisi daerah. Misalnya, memperjuangkan masalah anggaran, DAU daerah, pemekaran daerah dan maksimalisasi hubungan pusat dan daerah. Namun dengan realitas politik bahwa anggota DPD bukanlah orang partai dan tidak memiliki ikatan/basis konstituen yang jelas sebagaimana anggota DPR yang mewakili daerah pemilihannya, anggota DPD menghadapi kendala dalam membentuk kepercayaan politik dengan daerah yang menjadi wilayah yang diwakilinya. DPRD dan kalangan politisi partai belum tentu mau menerima ide-ide anggota DPD yang mewakili daerah tertentu. Dalam realitas politiknya, yang bermain adalah kepentingan partai atau elite yang memiliki jalinan dengan partai politik. Investasi politik jangka panjang akan lebih menjanjikan jika seseorang berkawan baik dengan partai dari pada dengan anggota DPD yang basis politiknya tidak mengakar.

B. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Interpretasi Yudisial

Interpretasi yudisial atau Penafsiran yudisial menurut Wheare³⁰⁷ dapat dipahami suatu penafsiran yang dapat mengubah jalannya pelaksanaan bunyi konstitusi dan menjelaskan suatu pengertian mengenai makna dari konten konstitusi. Suatu pelaksanaan kontekstual konstitusi yang berbeda dari penampakan tekstual dalam konstitusi. DPD RI dalam melakukan penguatan, salah satunya menempuh jalur interpretasi yudisial, interpretasi yudisial (*Judicial Interpretation*) atas konstitusi untuk kasus Indonesia dilakukan atas dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai dengan pasal 24C ayat 1 UUD 1945. Terdapat pendapat mengemukakan bahwa jalur menguatkan kewenangan atau hanya sekedar melakukan pemurnian atas kewenangan yang memang sudah dimiliki berdasarkan pasal yang terkait kewenangan DPD dalam UUD 1945. Namun jika kita mengacu pada pandangan Wheare mengenai interpretasi yudisial bahwa bisa saja mekanisme ini ditempuh dalam kerangka hanya “pemurnian” kewenangan yang dilakukan DPD dalam melakukan interpretasi yudisial untuk menguji beberapa undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan konstitusional dibarengi dengan ekspektasi adanya unsur penguatan kewenangan.

Langkah interpretasi yudisial di MK yang pernah ditempuh DPD telah ditempuh dua kali, keduanya sudah dilakukan putusan oleh hakim MK secara kolektif kolegial, kedua putusan tersebut memiliki nomor pengujian undang-undang sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012

Pertama 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14 September 2012 dan yang kedua ialah 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus

³⁰⁷ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 50.

2014. Adapun undang-undang yang dimohon oleh DPD untuk dilakukan interpretasi yudisial ialah pada putusan pertama: UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD (MD3) dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang P3 dan pada putusan kedua: UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, tuntutan DPD pada putusan MK yang pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan hal ini dapat dilihat dari isi Lampiran putusan MK no. 92/PUU-X/2012 pada hal No. 13 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai pasal 22 D ayat 2 UUD 1945 sampai tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan presiden dalam menyikapi RUU pada pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain.

Aspek-aspek fungsional yang diperkuat oleh DPD dalam melakukan penguatan kewenangan melalui putusan 92/PUU-X/2012 ini terletak pada fungsi legislasi dan fungsi penganggaran. Fungsi legislasi seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD menuntut adanya kesetaraan dengan DPR dilengkapi dengan permohonan untuk dinaikkan derajat kelembagaannya dalam mekanisme legislasi dari yang tadinya oleh UU MD3 dan UU P3 diperlakukan setara dengan fraksi-fraksi dan anggota DPR menjadi sebagaimana layaknya suatu lembaga negara diperlukan. Adapun fungsi penganggaran DPD juga melakukan penguatan terindikasi dari adanya pasal 107 ayat 1 huruf c UU No. 27/2009 yang berhubungan dengan mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN menjadi salah satu pasal yang diajukan oleh DPD untuk diinterpretasikan oleh MK seperti apa konstitusionalitasnya meskipun hasilnya

upaya ini tidak dikabulkan oleh MK. Pasca putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MD3 yakni, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun Undang-Undang ini dianggap tidak mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan interpretasi yudisial kepada MK melalui Putusan MK No. 79/PUU-X/2014, melalui putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU no. 17 tahun 2014.

Indonesia pasca amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diadopsi bukan keseluruhan substansi sebagaimana model Kongres di Amerika Serikat, sehingga yang terjadi di Indonesia adalah *soft bicameral*. *Soft bicameral* terjadi ketika dalam dua lembaga yang sama-sama duduk dalam parlemen mempunyai peran yang tidak seimbang. Ketidakseimbangan peran ini di satu pihak bisa dalam bentuk jumlah anggota yang relatif tidak seimbang, dan di pihak lain adanya subordinasi tugas; peran salah satu kamar mendominasi parlemen.

Landasan konstitusional yang mengatur secara khusus peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen. Interpretasi terhadap Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 sangat beragam.

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebelum dan sesudah Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, tentu belum optimal dalam membangun *checks and balances* di lembaga legislatif sekaligus menimbulkan persoalan baru. *Pertama*, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dikeluarkan, tidak ada aturan pelaksana atau undang-undang baru pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, Dewan Perwakilan Daerah tetap bergerak dalam keterbatasan karena peran legislasinya belum dituangkan secara rinci dalam undang-undang yang baru. *Kedua*, *checks and balances* dengan model parlemen bikameral tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi.

Ketiga, berhubungan dengan kelemahan kedua, proses pembahasan rancangan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 mengakibatkan proses pembahasan secara tripartit tetapi dengan model yang tidak permanen. Keempat, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 telah mengusahakan optimalisasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam rancangan hingga pembahasan tingkat akhir atas rancangan undang-undang. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah masih mendapat tantangan yakni kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mengeksekusi atau untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang-undang.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harusnya juga mengatur mekanisme pertanggung jawaban kerja dalam bidang legislasi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada daerah. Harus ada kaidah normatif yang bersifat memaksa lembaga lembaga negara (Dewan Perwakilan Daerah) untuk mempertanggung jawabkan hasil kerjanya kepada masyarakat.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 92/PUU-X/2012 telah membatalkan sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap mendistorsi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah setara dengan peran komisi atau fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi membawa konsekuensi bahwa undang-undang yang diuji segera menjadi prioritas perubahan di legislatif pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, semenjak tahun 2012, hingga menjelang pertengahan 2014, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum juga tampak. Padahal, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memainkan peran signifikan dalam proses legislasi di tanah air. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lebih detail mengatur tahapan dalam proses legislasi, dan merupakan sumber dari Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar...” Pascaputusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, mekanisme legislasi yang tetap mereduksi Dewan Perwakilan Daerah, selain melawan putusan Mahkamah Konstitusi juga (dan lebih dari itu) menentang ketetapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mekanisme legislasi yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara substansi bermakna menentang cita hukum, yang tidak lain merupakan konkretisasi dari kehendak seluruh masyarakat.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, harusnya langsung ditanggapi dengan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini semakin terdesak untuk dilaksanakan karena Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi ujung tombak mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan. Mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh menggunakan kembali ketentuan yang sudah dibatalkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Jika mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan tidak mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi, artinya kelak produk hukum bersangkutan dianggap tidak legal.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 mengakibatkan revisi terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan masuk daftar prioritas kerja Dewan Perwakilan Rakyat tanpa harus menunggu jadwal Prolegnas. Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas akibat Putusan Mahkamah Konstitusi (salah satunya). Artinya, dengan tanpa menunggu Prolegnas, putusan Mahkamah Konstitusi dengan sendirinya ditambahkan dalam

bilangan rancangan undang-undang Prolegnas sebelumnya, dan menjadi daftar prioritas.

Selain itu, Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU/2012, mendorong terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen, khususnya pada frasa “dapat” mengajukan RUU dan “ikut membahas” yang dapat dilihat pada bagian pertimbangan Putusan. Mengenai kewenangan DPD mengajukan RUU merupakan kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subyektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kata “dapat” juga bisa dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan sehingga sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, DPD memiliki posisi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan bahwa permohonan pemohon (DPD) dikabulkan untuk sebagian. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengharuskan ketentuan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 harus diharmonisasikan agar tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945. Untuk melaksanakan isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maka Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dicabut dan diganti dengan UU Nomor 17 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai tugas, susunan dan kedudukan dari lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Undang-undang ini dibentuk untuk memperbaiki ketentuan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebelumnya (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009). Namun demikian, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD. Permasalahan mengenai ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD, khususnya mengenai fungsi legislasi masih terlihat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD terkait fungsi legislasi dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 salah satunya dapat dilihat pada Pasal 71 huruf c Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU, dimana ditentukan bahwa “DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPR sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.” Jika dicermati, ketentuan Pasal 71 huruf c ini telah mengabaikan wewenang konstitusional DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 untuk mengajukan RUU. Ketentuan tersebut hanya mengatur RUU dari DPR dan Presiden saja. Di huruf-huruf lainnya dalam Pasal 71 juga tidak diatur dalam hal RUU yang diajukan oleh DPD.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan harapan sekaligus tantangan. Memberikan harapan tatkala Dewan Perwakilan Daerah diberi ruang dan waktu untuk berpartisipasi dalam proses legislasi secara lebih optimal dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya. Perluasan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bertujuan untuk mengimbangi arus desentralisasi, yang dalam Konstitusi dikatakan desentralisasi yang seluas-luasnya. Rakyat juga menantikan kiprah Dewan Perwakilan Daerah yang benar-benar mengakomodasi aspirasi daerah. Hal itu memberikan harapan tatkala Putusan Mahkamah tersebut memuluskan jalan menuju amandemen kelima terhadap konstitusi, terutama hal-hal yang menyangkut Dewan Perwakilan Daerah.

Menjadi tantangan karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUUX/2012 yang bersifat final dan mengikat serta mempunyai kekuatan hukum sejak palu hakim diketuk, harus direspon secara cepat dengan perubahan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menjadi

tantangan pula tatkala Dewan Perwakilan Rakyat selaku subyek yang selama ini memonopoli proses legislasi harus rela membagi “kue” wewenang bagi saudaranya Dewan Perwakilan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 meneguhkan lima hal, antara lain:³⁰⁸

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (Prolegnas);
2. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana hal-nya bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, termasuk dalam pembentukan rancangan undang-undang Pencabutan Peraturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas rancangan undang-undang secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Pembahasan undang-undang dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara Dewan Perwakilan Rakyat, Peran Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden; dan
5. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

³⁰⁸ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, 2013, hlm. 6.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas kewenangan Peran Dewan Perwakilan Daerah dengan sendirinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik yang diminta maupun tidak.

Penegasan terhadap kelima hal di atas merupakan titik kulminasi yang dinantikan masyarakat (terutama Dewan Perwakilan Daerah), setelah sekian lama Dewan Perwakilan Daerah terdistorsi oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain lima hal penting di atas, Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 di atas setidaknya ada beberapa perubahan fungsi legislasi DPD. Perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya kedudukan yang setara antara Presiden, DPR dan DPD dalam mengusulkan RUU yang sesuai dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
2. RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi dianggap sama dengan usulan RUU anggota DPR sehingga tidak diperlukan lagi pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi oleh Badan Legislasi DPR. Apabila DPD mengajukan RUU, maka DPD secara memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPR memberikan tanggapan.
3. DPD berwenang untuk ikut serta dalam penentuan prolegnas, yang selama ini hanya dimiliki oleh DPR dan Presiden.

4. Menguatkan bunyi Pasal 22 huruf D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa DPD hanya berwenang untuk ikut serta membahas RUU yang sesuai dengan kewenangannya dengan Presiden dan DPR hanya pada pembahasan Tingkat I atau dapat juga pada pembahasan Tingkat II dalam bentuk penyampaian laporan mini sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
5. DPD berwenang untuk menyampaikan DIM apabila RUU dari Presiden dan DPR sesuai dengan kewenangannya.
6. Memperkuat bahwa DPD hanya berwenang untuk ikut serta dalam pembahasan RUU yang sesuai dengan kewenangannya tanpa berwenang untuk memberikan persetujuan, karena persetujuan menjadi hak DPR dan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
7. Terhadap kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan terhadap beberapa RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak memiliki bobot yang sama dengan kewenangan DPD dalam ikut serta membahas.

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tersebut telah membawa angin segar bagi penguatan fungsi legislasi DPD yang selama ini terkesan dibayangi-bayangi oleh fungsi legislasi DPR. Walaupun putusan tersebut belum ideal untuk mewujudkan sistem bikameral kuat dalam rangka *double check/checks and balances* di dalam lembaga perwakilan, tapi setidaknya-tidaknya telah meluruskan tafsir yang sebenarnya terhadap ketentuan Pasal 22D UUD Tahun 1945.

Melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menegaskan pengembalian kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD dalam 5 (lima) hal, yaitu (1) dalam

mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden; (2) Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU; (3) DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU; (4) DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan (5) DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN. Oleh karena itu, revisi UU MD3 dan UU P3 sangat diperlukan untuk menentukan arah politik hukum legislasi pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden. DPD sebagaimana ditentukan pengaturannya dalam Bab VIIA UUD 1945 hasil perubahan Ketiga pada tahun 2001 itu, hanya memiliki kewenangan terbatas untuk memberikan pertimbangan mengajukan usul saran kepada DPR, akan tetapi pasca putusan MK tersebut DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah. Di bidang legislasi, DPD mempunyai fungsi sebagai pengusul di bidang-bidang tertentu, sebagai ko-pembahas RUU tertentu, dan sebagai pemberi pertimbangan atas perancangan dan pembahasan RUU di bidang tertentu.³⁰⁹

Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU. Dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 ditegaskan:

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan

³⁰⁹ Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi, *Op.cit*, hlm. 75.

pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Oleh karena itu, DPD berfungsi sebagai ko-pembahas yang dalam hal ini tentulah dimaksud ikut membahas RUU dalam sidang DPR di mana RUU yang bersangkutan dibahas DPR dan Presiden. Dengan demikian, DPD ikut membahas suatu RUU dalam sidang DPR. Pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU berarti DPD tidak lagi sebagai ko-pembahas.

Jika dilihat secara konstitusional, ada 2 (dua) aspek kelemahan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. *Pertama*, ruang lingkup bidang yang menjadi wilayah garapan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah masih sangat terbatas. Dewan Perwakilan Daerah hanya mempunyai wewenang yang berkaitan dengan persoalan daerah saja. *Kedua*, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang untuk turut dalam proses pengesahan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang melainkan sekadar mengusulkan dan memiliki kewenangan terbatas dalam proses pembahasan. Jadi, pada hakikatnya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislasi.³¹⁰

Dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maka fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah kembali sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di mana, Dewan Perwakilan Rakyat ikut serta dalam semua tahapan proses pembentukan undang-undang, baik dalam pembicaraan tingkat I maupun pembicaraan tingkat II, dan tidak ikut serta dalam proses persetujuan suatu rancangan undang-undang menjadi undang-

³¹⁰ Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati; Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 291.

undang. Akan tetapi, untuk lebih meningkatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah, seyogianya proses persetujuan rancangan undang-undang melibatkan juga Dewan Perwakilan Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat serta Presiden (Tripartit). Atau untuk mencapai tujuan dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga penyeimbang Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah harusnya diikutsertakan dalam semua proses pembentukan undang-undang secara umum, bukan hanya undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah saja.

Format kinerja DPD dalam mengawal proses legislasi di era otonomi daerah dapat menjadi sarana dalam menjembatani berbagai aspirasi yang ada di daerah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, peningkatan kesejahteraan rakyat dan pemerataan pembangunan. Pelembagaan terhadap format legislasi DPD melalui revisi terhadap ketentuan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dipandang penting yang mana substansi yang akan diatur dalam RUU ini adalah mengenai susunan, kedudukan, kerumahtanggaan, serta pelaksanaan kewenangan lembaga MPR, DPR, DPD dan DPRD serta pelaksanaan fungsi dan tugas DPD sesuai dengan UUD 1945. Secara umum jangkauan materi muatan UU Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 adalah merumuskan norma-norma hukum Putusan MK No. 92/ PUU-X/2012 ke dalam UU Perubahan yang belum diakomodasi oleh UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara (Pasal 247). Fungsi DPD adalah sebagai berikut (Pasal 248):

- a. Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran sertapenggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Adapun wewenang dan tugas DPD dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Pasal 249, yaitu:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran sertapenggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran sertapenggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran sertapenggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD memperlihatkan bahwa kewenangan legislasi DPD masih dibatasi pada: (1) kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, (2) ikut membahas rancangan undang-undang, (3) menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah, (4) melakukan pengawasan, (5) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan (6) menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Adanya Putusan MK No. 92/ PUU-X/2012 walaupun belum memenuhi apa yang diharapkan akan mampu memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walaupun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang

diberikan oleh konstitusi, namun besar harapan masyarakat agar suara daerah tersebut akan disikapi dengan bijaksana oleh para pengambil keputusan dalam parlemen sebagai lembaga legislatif dan juga dari pihak eksekutif. Dan juga dalam konstitusi yang akan datang DPD diberikan peran yang lebih maksimal lagi, terutama dalam proses legislasi diberikan peran yang sama, yaitu mempunyai hak untuk mengusulkan dan juga untuk memveto atau menolak suatu undang-undang, dan hak-hak lain yang berfungsi melengkapi fungsi parlemen Indonesia.

Dengan demikian, DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang dalam bentuk penetapan/pengesahan rancangan undang-undang, meskipun rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD telah mereduksi kewenangan legislasi DPD. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan ini, maka RUU dari DPD yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UU 1945, kedudukannya direduksi menurut Pasal 162. UUD NRI Tahun 1945 telah mendudukan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Ketentuan Pasal 162 jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1), karena telah memperlakukan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti

usul RUU dari Anggota DPR atau alat kelengkapan DPR. Kondisi ini diakibatkan karena para penyusun UU UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mempersepsikan kedudukan RUU dari DPD sama dengan kedudukan usul RUU dari anggota DPR (Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945), sehingga secara kelembagaan, kedudukan DPD tidak setara dengan DPR. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD secara sistematis tidak mengikutsertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang. Peniadaan kewenangan DPD dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat jelas dalam Pasal 66 ayat (5) ;” DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD”. Sebagaimana telah dikemukakan, melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang ini menunjukkan bahwa kedudukan DPD sebagai representasi daerah dalam merepresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi sangat kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014

Walaupun sudah dilakukan uji materi melalui *judicial review* ke MK, namun masih terdapat ketimpangan regulasi dalam pelaksanaan kewenangan

DPD. Kondisi tersebut mendorong anggota perwakilan DPD melakukan upaya hukum melalui mekanisme *judicial review* kembali kepada MK terkait beberapa pasal dalam UU No 17 Tahun 2014. Perwakilan tersebut diantaranya yaitu Irman Gusman, La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku Ketua dan Wakil Ketua DPD. Beberapa pasal yang diuji dalam perkara No. 79/PUU-XII/2014 yaitu Pasal 71 huruf c, Pasal 165, Pasal 170 Ayat (5), Pasal 171 Ayat (1) dan Pasal 249 huruf b UU MD3.³¹¹

Salah satu materi yang dimohonkan untuk diujikan terkait kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU yang terkait dengan kewenangannya. Namun terhadap dalil permohonan tersebut tidak disetujui oleh Mahkamah karena secara konstitusional telah ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal tersebut tentunya sangat disayangkan sekali, karena DPD sebagai perwakilan rakyat di daerah yang membawa kepentingan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di daerah tidak ikut disertakan dalam pemberian persetujuan terhadap RUU yang menjadi kewenangannya menjadi undang-undang. Jika melihat potensi yang dimiliki oleh DPD sebagai salah satu lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Oleh karena itu, maka perlu diberikan kewenangan yang lebih luas kepada DPD dalam fungsi legislasi berupa kewenangan untuk dapat menyetujui rancangan Undang-undang menjadi

³¹¹ Dalam putusan ini MK mengabulkan permohonan sebagian. Lihat Putusan MK No. 97/PUU/XII/2014, hlm. 251

undang-undang yang selama ini kewenangannya hanya diberikan kepada DPR dan juga pemerintah. Namun hal ini tidak dapat dilakukan semudah membalikkan telapak tangan karena perihal kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang telah dibatasi secara konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) yang menentukan bahwa “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Upaya yang dapat dilakukan untuk bisa menghilangkan pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Jika pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU dapat terlaksana, maka selangkah upaya untuk memberikan kedudukan yang ideal bagi DPD sebagai salah satu lembaga legislatif dapat diwujudkan.

Menurut pemohon, alasan pengujian UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah optimalisasi fungsi legislasi Pemohon sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas RUU tertentu menjadi sangat penting. Hal tersebut selain karena untuk mekanisme check and balances dalam lembaga perwakilan, juga untuk menghindari apa yang disebut AF. Pollard bahwa DPR atau apapun sebutannya, ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal (*representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feodal system*)³¹².

Alasan permohonan pengujian UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah perintah pendelegasian sebagaimana termaktub dalam Pasal

³¹² Lihat Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm. 8. Lihat juga, Zahratul Idami, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Setelah Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 16, No. 2, 2014, hlm. 303-327.

22A UUD 1945 berbunyi: “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. UUD 1945 menggunakan frasa “diatur dengan”, maka dengan demikian sepanjang paragraf 1 pembentukan undang-undang Pasal 162 dengan Pasal 174 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 karena seharusnya pembentuk undang-undang tidak mencampurkan materi muatan yang mengatur pembentukan undang-undang dalam UU MD3. Tata cara pembentukan undang-undang seharusnya hanya diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.³¹³

Adapun amar putusan MK No.79/PUU-XII/2014 menyatakan Pasal 71 huruf c, Pasal 162 Ayat (2), Pasal 250 Ayat (1), Pasal 277 Ayat (1) UU No. 17/2014 diterima oleh mahkamah dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Merujuk pada hasil putusan Mahkamah Konstitusi, baik Putusan No. 92/PUU-X/2012 maupun Putusan No. 79/PUU-XII/2014 merupakan sebuah langkah dan upaya yang dilakukan oleh DPD untuk memperkuat kewenangan dan kedudukannya dalam bidang legislasi. Namun, hingga saat ini realisasi Putusan No. 79/PUU-XII/2014 belum dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengubah ketentuan pasal yang telah dibatalkan.

Pasca diberlakukannya Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 memberikan dampak baru secara kelembagaan bagi DPD. Dimana putusan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya khusus bidang legislasi baik tahap usul RUU maupun pembahasannya.

Prospek kemandirian kelembagaan DPD dengan dasar Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 menguatkan putusan sebelumnya yaitu Putusan MK No.

³¹³ Putusan MK No.79/PUU-XII/2014.

92/PUU-X/2012. Berikut adalah beberapa poin penting rekonstruksi hukum yang dapat dijadikan perhatian bagi pemerintah dalam merevisi UU No. 17/2014 pasca putusan MKNo. 79/PUU-XII/2014. Poin tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.
Penguatan DPD Berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014

UU No. 17/2014	Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014	Rekonstruksi Hukum
Pasal 71 huruf c: Membahas RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.	Pasal 71 huruf c: Membahas RUU-yang diajukan oleh Presiden atau DPR atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.	Poin rekonstruksi hukum Pasal 71 huruf c: Pembahasan rancangan yang dapat dibahas adalah RUU yang diusulkan oleh Presiden, DPR atau DPD.
Pasal 166 ayat (2): RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR	Pasal 166 ayat (2): RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.	Poin rekonstruksi hukum Pasal 166 ayat (2): RUU dan naskah akademik yang diusulkan oleh DPD disampaikan kepada pimpinan DPR dan Presiden oleh DPD
Pasal 166 ayat (2): RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.	Pasal 166 ayat (2): RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.	Poin rekonstruksi hukum Pasal 166 ayat (2): RUU dan naskah akademik yang diusulkan oleh DPD disampaikan kepada pimpinan DPR dan Presiden oleh DPD
Pasal 250 ayat (1): Dalam melaksanakan wewenang dan tugas	Pasal 250 ayat (1): Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud	Pasal 250 ayat (1): Dalam menjalankan tugas dan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan disampaikan kepada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	kewenangannya DPD menurut amar putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kemandirian kelembagaan menurut peraturan perundang-undangan.
Pasal 277 ayat (1): RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan tembusan kepada Presiden.	Pasal 277 ayat (1): RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden	Poin penting rekonstruksi hukum dalam pasal 277 ayat (1) yaitu melibatkan Presiden dalam penyampaian naskah RUU yang diusul oleh DPD.

Sumber: Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014

Amar putusan MK mengisyaratkan bahwa DPD memiliki kemandirian lembaga yang notabene dijamin dalam konstitusi dan kemandirian tersebut dikurangi dalam UUNo. 17/2014. Putusan MKNo. 79/PUU-XII/2014 setidaknya memberikan harapan baru bagi DPD terkait kedudukannya yang selama ini “seperti” di bawah DPR.

Berdasarkan asas hukum acara MK menyebutkan bahwa putusan yang ditetapkan oleh MK bersifat final dan mengikat serta berlaku umum, menyeluruh ke semua pihak (*erga omnes*). Dilihat dari amar dan akibat hukumnya, putusan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum. Misalnya pada saat hakim memutuskan pihak yang memiliki hak atas suatu benda atau menyatakan suatu perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum.

Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum dan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Sedangkan putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi. Misalnya, putusan yang menghukum tergugat membayar sejumlah uang ganti rugi. Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Putusan MK berisi pernyataan apa yang menjadi hukumnya dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian UU, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru.

Putusan MK tersebut mencerminkan konsepsi teoritis pembentukan DPD yang dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik, sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional.³¹⁴ Hal ini mempertegas Perubahan UUD 1945 yang hendak membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia bahwa lembaga perwakilan digagas agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik (DPR) dan

³¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 119.

lembaga perwakilan teritorial (DPD) dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran yang sama.³¹⁵

Berdasarkan uraian di atas, pengajuan permohonan uji materi tersebut diharapkan akan ada penafsiran yang lebih tepat dan pasti terkait fungsi legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden (Pasal 5 UUD 1945) konstitusi memberikan hak membuat Undang-Undang atau fungsi legislasi pada presiden dan DPR (Pasal 20 UUD 1945) serta DPD (Pasal 22D). Permohonan uji materi tersebut kemudian mengeluarkan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan hak dan wewenang DPD untuk: 1) Terlibat dalam penyusunan prolegnas, 2) Dapat mengajukan RUU, termasuk RUU pencabutan Perpu tertentu dan, 3) ikut membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU. Akan tetapi sangat disayangkan bahwa putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak diakomodir di dalam revisi UU MD3 di tahun 2014. Oleh karenanya DPD mengajukan permohonan uji materi (judicial Review) kembali terhadap UU No.17 Tahun 2014 (UU MD3). Dari permohonan uji materi tersebut menghasilkan putusan MK Nomor 79/PUUXII/2014. Akan tetapi sama dengan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 pun tidak dapat diimplementasikan dalam prakteknya. Tidak dapat diimplementasikannya kedua putusan MK tersebut (putusan MK Nomor 92/PUUX/2012 dan nomor 79/PUU-XII/2014) dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan disebabkan karena beberapa faktor yaitu:

1. Faktor sejarah pembentukannya. Keberadaan DPD sejak awal tidak diinginkan memiliki posisi kewenangan yang kuat.

³¹⁵ Moh. Mahfudh MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amanademen Konstitusi*, cetakan kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada Pers, hlm. 68. Lihat pula Denny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan kedua, Bandung: Mizan, hlm. 277

2. Kedudukan Mahkamah konstitusi. MK hanya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan memberikan keputusan akan suatu permasalahan yang berada dalam koridor kewenangannya. Akan tetapi MK hanya sebatas pada menafsirkan atau memutuskan. Mahkamah konstitusi tidak sampai pada ranah memaksakan atau implementasi dari keputusannya, meskipun keputusan dari MK bersifat mengikat. Disisi lain, secara teori putusan MK merupakan negative legislator, sedangkan DPR positive legislator. Sebagai negative legislator, putusan MK meskipun dikatakan *final and binding* ternyata tidak mengikat DPR. Karena posisi DPR sebagai positive legislator yang artinya lembaga legislasi yang membuat UU, sebagai hukum positif mengatakan bahwa mereka yang membuat norma hukum itu bukan MK. MK hanya memiliki fungsi meniadakan norma-norma yang bertentangan dengan UUD itu ditiadakan, dibatalkan, dihapus, hanya sampai disitu.
3. *Political Interplay*. Adanya tarik-menarik kepentingan antara DPD dengan DPR. DPR tidak menginginkan kekuasaannya berubah dan dibagi dengan DPD karena dianggap akan menyaingi DPR sehingga negosiasi yang biasanya dilakukan dengan DPR dapat dilakukan dengan DPD.
4. Sikap DPR. Menurut pendapat dari Dr. (HC) A.M. Fatwa “DPR tidak ingin disaingi oleh DPD”, yang mana selama ini DPR sdah nyaman sebagai anggota parlemen yang sarat dengan kewenangan itu. Memang sudah teori psiko-sosial bahwa individu ataupun kelompok yang sudah merasa mapan dalam posisinya, maka niscahnya akan sulit untuk diajak melakukan perubahan. Selain itu pengakuan terhadap DPD sebagai anggota parlemen (sebagai kamar kedua) tidak dimiliki oleh DPD. DPR belum menganggap DPD sebagai parlemen di Indonesia.

Adanya resistensi dari DPR dan Presiden terkait putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Nomor 79/PUU-XII/2014, menjadikan DPD melalui pimpinan melakukan berbagai pendekatan dan secara formal pengiriman surat kepada pimpinan DPR. Dari hasil pendekatan-pendekatan itu akhirnya ada respon positif dari DPR yaitu DPR mau duduk bersama untuk membahas UU DIY, kemudian UU PILKADA, UU Pemda, UU Desa. Meskipun dalam membahas UU tersebut DPD seolah-olah disamakan dengan fraksi, yang mana disebut sebagai fraksi DPD. Tetapi dengan adanya hal tersebut sudah menjadi pergeseran atau peningkatan peran DPD untuk melaksanakan fungsi perwakilan daerahnya jika dibandingkan dengan sebelum adanya putusan MK tersebut. Meskipun memang masih belum diterapkan secara penuh dan utuh putusan MK tersebut akan tetapi dari putusan MK tersebut lahir UU yang diakui secara legal formal sebagai produk dari DPD melalui penyebutan DPD didalam konsiderannya yaitu UU DIY, UU PILKADA, dan UU Desa yang dibahas secara tripatriit.

C. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Dengan Sistem Bikameral Efektif

Sistem Bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan berdasarkan jumlah penduduk), disebut majelis kedua atau majelis tinggi. Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk

pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Pelembagaan fungsi *legislature* itulah yang disebut parlemen.³¹⁶

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral dengan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain.³¹⁷

Beberapa alasan sebuah negara menerapkan sistem parlemen bikameral, antara lain:³¹⁸

1. Kegagalan partai politik untuk menangkap dan mengagregasikan seluruh aspirasi dan kepentingan politik pada suatu negara. Realitas politik yang ditandai dengan berbagai kekuatan dan kepentingan politik, tidak mungkin tertampung semuanya dalam sistem politik hanya melalui partai politik. Dalam sistem politik ada komponen lain yang harus mendapatkan saluran politiknya, yaitu golongan penekan dan golongan kepentingan. Selain itu, patriarkisme dalam partai politik

³¹⁶ King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 263.

³¹⁷ Negara kesatuan yang sistem parlemennya bikameral, misalnya Belanda (*Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*), Jepang (*House of Representatives/Shung-in* dan *House of Councilors/Sangi-in*), Perancis (*National Assembly* dan *Senat*), Kamboja (*National Assembly* dan *Senate*), Filipina (*Senate/Senado* dan *House of Representatives/Kapulungan Ng Mga Kinatawan*).

³¹⁸ Djatmiko Anom Husodo, 2008, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, hlm. 250.

telah menempatkan anggota parlemen lebih loyal kepada partai politik (pengurus partai) dari pada konstituen pemilihnya.

2. Pada dasarnya sebuah lembaga perwakilan harus dapat mencerminkan tiga keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, keterwakilan wilayah, dan keterwakilan terhadap deskripsi politik tertentu.
3. Tidak relevan lagi jika bikameralisme hanya dikaitkan dengan bentuk negara federasi. Dalam perkembangan negara demokrasi modern, bikameralisme sering dikaitkan dengan negara-negara yang wilayahnya sangat luas dengan jumlah penduduknya sangat besar dan heterogen. Wilayah negara yang sangat luas dan jumlah penduduk yang besar dengan berbagai macam dan jenis tradisi kebudayaan, menuntut kualitas koordinasi dan kesetaraan dalam perlakuan politik wilayah yang terkontrol.

Selain alasan tersebut di atas, diterapkannya sistem parlemen bikameral di berbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan, yaitu:³¹⁹

1. *Representation*, yaitu perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah atau proporsi penduduk yang diwujudkan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik. Dalam realitas politik, aspirasi yang didasarkan pada pertimbangan keterwakilan wilayah adalah keniscayaan yang sering diabaikan, di samping kepentingan dari kategori politik yang tidak mungkin terakomodasi melalui partai politik. Seringkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi populer (penduduk), sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial.

³¹⁹ *Ibid*, hlm. 252

2. *Redundancy*, perlu adanya sistem yang dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting bagi suatu negara, harus dibahas secara berlapis (*redundancy*) agar setiap kepentingan dan aspirasi dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.

Jika hakikat MPR adalah *joint session* antara DPR dan DPD, maka MPR mestinya tidak berbentuk lembaga permanen seperti tercermin dalam UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) yang berlaku saat ini. Dengan demikian, sistem parlemen yang dibangun ke depan adalah bikameral yang kuat (*strong bicameral*). Di samping melakukan penataan sistem parlemen ke arah bikameral penuh, peningkatan kapasitas lembaga dan kualitas anggota parlemen pun mutlak diupayakan untuk menegaskan rasionalitas politik demokrasi dan keteraturan pemerintahan. Kini, DPR bisa bersuara kritis. Namun, sikap tersebut lebih banyak dilatarbelakangi oleh kepentingan politik sempit ketimbang untuk kepentingan publik secara keseluruhan. Kritik mereka kepada Presiden tentang perlunya *reshuffle* kabinet, misalnya, berujung pada hasrat mereka untuk menambah perolehan kursi menteri.

Berdasarkan itu, susunan dan kedudukan lembaga parlemen kiranya perlu ditata kembali guna mendukung kemurnian dan efektivitas sistem presidensial serta demi kestabilan dan kelancaran agenda pemerintahan. Parlemen yang kritis terhadap kebijakan pemerintah sangat diperlukan, baik dalam rangka kontrol maupun memberikan alternatif pemikiran, tetapi kritik tersebut hendaknya tak diarahkan untuk menghambat kelancaran dan efektivitas pemerintahan.

Ada beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian dalam revisi UU Susduk. Antara lain perlunya peningkatan akuntabilitas lembaga dan anggota parlemen dengan memperbaiki kualitas anggota DPR dan DPD, mendorong pendalaman pemahaman anggota DPD terhadap persoalan daerah, dan perlunya

pengadaan tim/staf ahli secara permanen. Untuk memenuhi hal tersebut, perlu dibentuk kantor perwakilan DPD di daerah pemilihan untuk mengefektifkan konsultasi DPD dengan *stakeholders*-nya (terutama dengan DPRD dan Pemda). Selain itu juga untuk memperkuat kapasitas parlemen dalam fungsi legislasi dengan mewajibkan legislatif membentuk staf ahli yang dapat meningkatkan kualitas kinerja mereka.

Sistem parlemen dengan dua kamar memiliki kelebihan dibandingkan dengan sistem parlemen satu kamar, yakni: (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 disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; (4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.³²⁰

Kelebihan-kelebihan parlemen bikameral hanya bisa didapatkan jika parlemen di negara tersebut memang benar-benar memakai *strong bicameral*, bukan *soft bicameral*. Hal ini karena *soft bicameral* dalam penerapannya akan kehilangan fungsi saling kontrol diantara kedua kamarnya karena salah satu kamar dapat diabaikan begitu saja. Hingga tidak ada ubahnya dengan sistem parlemen dengan satu kamar (*unicameral*) dimana terjadi monopoli proses legislasi dalam satu kamar.³²¹

Penerapan sistem *strong bicameral* akan sangat tepat untuk Negara Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk melibatkan perwakilan daerah sebagai kamar kedua dalam seluruh praktik pengelolaan negara di bidang kekuasaan legislatif, serta mengimbangi DPR yang merupakan perwakilan politik. Sistem ini juga akan

³²⁰ National Democratic For International Affair (NDI), *Seri Penelitian Legislatif, One or Two Chamber?*, hlm. 2-3

³²¹ *Ibid*

menegaskan pentingnya perwakilan rakyat seluruh Indonesia, khususnya perwakilan teritorial sebagai utusan daerah seperti yang diharapkan founding fathers. Atas penjelasan diatas, saya rasa tidak ada alasan untuk menolak gagasan untuk merekonstruksi kewenangan yang dimiliki DPD agar kedepannya DPD dapat bekerja secara optimal dan terwujudnya sistem politik yang demokratis dan bermartabat.

Bagir Manan berpendapat bahwa Indonesia memiliki tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR). Menurut Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing- masing (memiliki wewenang masing-masing), sehingga tidak dikategorikan dalam sistem 2 kamar (sistem bikameral) akan tetapi merupakan 3 lembaga yang mandiri. Parlemen Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus pada DPR atau DPD.³²²

Oleh karena itu, tidak bisa dihindarkan bahwa optimalisasi kewenangan DPD dalam bingkai *strong bicameralism* harus diiringi oleh rekonstruksi lembaga MPR menjadi parlemen bikameral sekaligus sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif yang terdiri dari DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua. Secara politis, Penerapan sistem *strong bicameralism* ini akan memberikan dampak positif, *Pertama*, penerapan sistem *strong bicameralism* ini sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, di mana keberadaan representasi daerah dalam MPR akan mengakomodir aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, sehingga mendorong pembangunan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili

³²² Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, *Op.cit*, hlm. 75.

dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran representasi daerah (*representation in present*). MPR sebagai kongres merangkum segala aspirasi rakyat secara maksimal sehingga menghasilkan perundang-undangan yang responsif dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Kedua, Selain itu dengan diterapkannya sistem ini, DPD memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan. Dengan demikian, kedudukan DPD yang sebelumnya sebagai *co-legislator* menjadi sama kuat dengan DPR. Sistem ini akan membuat sistem pemerintahan yang lebih efisien, karena produk legislatif dapat diperiksa dua kali (*double check*) oleh dua kamar parlemen yaitu DPR dan DPD, sehingga terjaminnya kualitas undang-undang sesuai dengan aspirasi rakyat. Hal ini akan mencegah perundang-undangan yang bermasalah secara konstitusional karena dihasilkan secara ceroboh hingga berujung pada *judicial review*.

Ketiga, kekuasaan membentuk UU sepenuhnya dipegang oleh badan legislatif sehingga tercipta pemisahan kekuasaan yang tegas berdasarkan prinsip checks and balances. Menurut Henry Campbell, "*checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*".³²³ Sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan memungkinkan adanya mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonic, tiranik, sentralisasi kekuasaan, serta mencegah overlapping antar kewenangan yang ada. Adanya sistem *checks and balances* mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara.

³²³ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing, Co., 1990, hlm. 238.

Secara garis besar, penerapan sistem *strong bicameralism* akan membawa dampak yang sangat besar bukan hanya kepada DPD, namun juga kepada seluruh lembaga legislatif Indonesia, selain itu dengan diterapkannya sistem ini akan mewujudkan tujuan utama dibentuknya DPD sebagai representasi daerah yang dapat terlihat karena DPD benar-benar akan mewakili suara rakyat daerah yang akan dituangkan dalam proses perancangan hingga pengesahan segala produk hukum yang dihasilkan. Akhirnya, sistem politik akan berjalan lebih demokratis yang tercermin dari harmoni kepentingan nasional dan kepentingan daerah.

Penerapan konsep *strong bicameral* dalam parlemen akan memaksimalkan kembali manfaat yang akan diperoleh dari sistem dua kamar tersebut, di antaranya: Mampu merangkum segala aspirasi rakyat secara maksimal hingga mendorong pada perundang-undangan yang responsif dan sesuai kebutuhan rakyat, Menghasilkan perundang-undangan yang baik melalui tahapan *double check* dari dua kamar parlemen, Produk legislasi yang dihasilkan memiliki legitimasi yang tinggi, Pengawasan terhadap pemerintah yang optimal, serta mencegah perundang-undangan yang bermasalah secara konstitusional hingga berujung pada *judicial review* seperti yang terjadi saat ini.

Pembatasan kewenangan DPD sebagai lembaga legislasi merupakan pemerkosaan terhadap asas-asas demokrasi, dimana rakyat secara keseluruhan adalah yang menentukan peraturan bagi dirinya sendiri, bukankah rakyat secara kedaerahan juga merupakan bagian rakyat Indonesia. Rakyat di masing-masing daerah memilih para wakilnya yang duduk di parlemen tentunya dengan tujuan untuk melindungi dan memperjuangkan hak daerahnya, sekarang bagaimana mungkin para anggota DPD akan menjalankan kontrak sosialnya sebagai wakil rakyat daerah jika

kewenangannya dipangkas.³²⁴ Sebagai contoh, kisruh pembahasan RUUK DIY Tahun 2010 tidak mungkin menjadi besar jika DPD, khususnya perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, punya kewenangan yang sama seperti DPR dalam pembuatan UU. Bagaimanapun *ngotot*-nya pemerintah mengusulkan pemilihan, pada akhirnya di parlemen juga yang menentukan, di parlemen DPR bersama DPD akan bertarung kepentingan dan pemikiran untuk membahas UU tersebut, dengan demikian anggota DPD dari DIY bisa memperjuangkan kepentingan daerahnya. Jika keadaannya seperti sekarang ini, anggota DPD dari DIY tidak lebih dari sekadar penonton di rumahnya sendiri, karena kewenangan DPD hanya sebatas mengusulkan atau membahas rancangannya saja, belum bisa ikut serta membahas UU.

Berpijak pada lemahnya kewenangan DPD secara konstitusional (UUD 1945) dan fakta sosio-politik yang ada, tidak salah jika penguatan kewenangan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah di level Pusat demi membangun sistem bikameral yang efektif (*effective bicameral*), menjadi salah satu isu sentral dalam agenda amandemen kelima UUD 1945 yang terus diperjuangkan oleh DPD selama ini. Setidaknya ada lima pertimbangan mendasar mengapa penguatan kewenangan DPD penting untuk dilakukan melalui amandemen kelima UUD 1945 yakni:³²⁵

1. DPD RI selama ini telah banyak menghasilkan produk politik yang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan masyarakat dan daerah. Hasil kerja tersebut secara resmi telah disampaikan secara periodik kepada DPR, namun DPD sulit mengetahui sejauhmana progress keputusan-keputusan itu ditindaklanjuti oleh DPR RI sampai menjadi sebuah produk UU (Prolegnas)

³²⁴ Ramlan Surbakti, 2009, "Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif" dalam Andi Ramses M. dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, hlm 34. Lihat juga: Montesquieu, *The Spirit of Law* dan Roesseau, *Du Contract Social*. Serta Howard Williams, *Filsafat Politik Kant*, alih bahasa Muhammad Hardani, DPP IMM dan JP-Press, Jakarta dan Surabaya, 2003, hlm. 14-16.

³²⁵ King Faisal Sulaiman, 2015, *Meneguhkan Marwah DPD Menuju Bikameral Efektif*, *Op.Cit*, hlm. 3.

sesuai harapan rakyat. Tentunya hal ini akibat kewenangan DPD RI yang masih sangat reduktif/inferior saat ini.

2. Kewenangan DPD RI dalam Pasal 22D Ayat UUD 1945 dibatasi hanya *dapat mengajukan, ikut membahas, dapat memberikan pertimbangan dan turut mengawasi* beberapa RUU tertentu kepada DPR. DPD tidak memiliki kewenangan membahas sampai dengan memutuskan suatu rancangan undang-undang, bahkan yang terkait langsung dengan daerah, sehingga DPD tidak dapat secara optimal mengawal aspirasi masyarakat dan daerah dalam pembentukan legislasi nasional. Dengan wewenang tersebut, mustahil bagi DPD dapat mewujudkan maksud dan tujuan pembentukannya secara ideal. Selain itu, sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.
3. Pada dasarnya, sistem perwakilan yang efektif berpegang pada prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) dalam pembentukan undang-undang, anggaran, dan pengawasan. DPR dan DPD bisa bersinergi. Apabila DPR yang anggotanya dipilih berdasar jumlah penduduk dan dicalonkan melalui partai-partai, maka anggota DPD dipilih berdasar keterwakilan daerah dan secara perseorangan. Kedua sistem ini bisa saling mengisi, mengimbangi, dan menjaga antar lembaga perwakilan, sekaligus akan memperkuat kualitas produk dan artikulasi agregasi aspirasi rakyat.
4. Dengan penguatan norma untuk aktualisasinya, DPD diharapkan dapat memaksimalkan peran keterwakilan (*representation*) dan membangun sistem *checks and balances* lembaga perwakilan, serta membuka peluang pembahasan

berlapis (*redundancy*) untuk memperluas dan memperdalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang berdampak besar bagi masyarakat dan daerah.

5. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang dilakukan DPD sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (3) tidak efektif karena hasil pengawasan DPD tidak secara langsung disampaikan kepada Pemerintah tetapi disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.

Menurut Reni Dwi Purnomowati (2004),³²⁶ watak lunak parlemen Indonesia tersebut “terlalu lunak.” Di Prancis, sebagai negara kesatuan dengan sistem bikameral lunak, kamar kedua dinamakan senat yang seluruhnya berjumlah 321 di mana sepertiga dipilih secara tidak langsung tiap 3 (tiga) tahun sekali. Kekuasaan Senat secara umum subordinat terhadap Majelis Nasional (Kamar Pertama), tetapi agak lebih besar dalam mempengaruhi *organic law* dan *financial bills*. Senat boleh mengusulkan RUU, tetapi kata putus ada di Majelis Nasional. Selain itu, senat dapat mengadakan penyelidikan atas administrasi negara, tetapi tidak dapat memecat pejabat negara. Di Inggris, negara kesatuan dengan watak bikameral lunak, kamar kedua disebut *House of Lords* yang secara eksklusif berhak mengajukan RUU Keuangan. Meskipun demikian para *Lords* tidak berhak mengubah dan sekali aturan itu memperoleh persetujuan *House of Commons* (DPR), maka *House of Lords* hanya boleh “melawan” dengan menunda persetujuan maksimal 1 (satu) tahun.

Masih dalam bangun negara kesatuan, Konstitusi Jepang (1946) mengatur bahwa Diet (Parlemen) berwatak bikameral dengan susunan lembaga *House of Representative* atau Sanguin dan *House of Councillors* atau Sangiin (Pasal 42). Kedua kamar dipilih langsung. Dalam proses legislasi, *House of Councillors*

³²⁶ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali, Jakarta, hlm. 4-8.

berperan penting karena suatu undang-undang harus memperoleh persetujuan kedua house. Selanjutnya, *House of Councillors* dapat menunda APBN dalam 30 hari dan menunda RUU biasa selama 60 hari. Jika hal ini terjadi, dibuat komisi gabungan atau mengabaikan keberatan *House of Councillors* dengan syarat dukungan DPR duapertiga yang hadir.

Di Belanda kapasitas kedua kamar parlemen relatif sebanding. Parlemen Belanda terdiri kamar pertama (*Eerste Kamer*) dan kamar kedua (*Tweede Kamer*). Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas untuk 4 (empat) tahun. Peran *Eerste Kamer* lebih banyak saat *jointsession* dan dalam proses legislasi kamar ini yang akan memutuskan RUU yang dikirimkan oleh *Tweede Kamer*. Sedangkan di Thailand, negara dengan bangun kesatuan yang berbentuk monarki, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Majelis Nasional (*Rathasapha*) yang merupakan parlemen bikameral dan terdiri atas DPR (*Sapha Phuthaen Rotsaden*) dan Senat (*Wuthisapha*). Senat mempunyai 200 anggota yang dipilih oleh rakyat untuk 6 (enam) tahun. Dalam proses legislasi, Senat tidak mempunyai hak mengajukan RUU, karena hal ini monopoli DPR. Tetapi, Senat mempunyai hak veto dalam mempertimbangkan suatu *bills*, meskipun dapat ditolak dengan dukungan suara duapertiga anggota DPR.

Perbandingan sistem parlemen yang sederhana itu, terlihat bahwa DPR sebagai kamar kedua parlemen Indonesia dengan basis perwakilan teritorial hanya mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah saja. Hal ini berbeda dengan kondisi di Prancis, di mana watak parlemen bikameral lunak tidak menghalangi kamar kedua untuk mengajukan setiap RUU. Fungsi yang lain cukup “mengkhawatirkan”, misalnya ikut

membahas RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, di mana tak ada jaminan konstitusional seberapa besar pengaruh DPD dalam proses tersebut. Demikian juga dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang menurut Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945, tak ada kepastian adanya tindaklanjut DPR terhadap proses tersebut.

Dari perbandingan yang telah disebutkan di atas nampak sekali bahwa DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral negara kesatuan cenderung berkarakter konservatif, sangat lemah, dan sangat bergantung kepada kepentingan politik DPR dan tentu juga kepada pihak eksekutif dalam proses legislasi karena hanya kepada DPR Presiden berhak mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Akibatnya, konflik kelembagaan yang terjadi selama ini tak pernah menghasilkan konvensi ketatanegaraan yang melembaga, melainkan hanya bersifat *ad hoc* semata.

Penerapan *bicameral system* di Indonesia masih sangat lunak, dimana fungsi dan wewenang DPD dibatasi hanya pada kepentingan kewilayahan (daerah) seperti otonomi daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, penggabungan dan pemekaran daerah, hubungan antara pusat dan daerah. Menurut Ni'matul Huda, pembatasan fungsi dan wewenang dapat mendiskriminasi keberadaan dan kewenangan DPD untuk lebih berpartisipasi secara berkesinambungan menyangkut kondisi kebangsaan dan kenegaraan, yang akibatnya mendorong ketidakefektifan parlemen dalam merumuskan dan mengartikulasikan harapan dan keinginan masyarakat.³²⁷

Dengan konsep ini, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPD harus di sampaikan ke DPR dan sebaliknya, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPR, harus disampaikan ke DPD. Kedua lembaga ini dapat menyetujui,

³²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.cit*, hlm. 31

mengusulkan perubahan atau menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan masing-masing kamar (DPR dan DPD). Dalam proses berikutnya, ada panitia bersama yang terdiri dari panitia anggota DPR dan DPD untuk memutuskan kesepakatan bersama DPR dan DPD tentang RUU yang dibahas dan setelah itu dibubarkan. Dalam sistem presidensial yang konsisten dan bikameral yang efektif, proses legislatif berubah secara signifikan dimana semua RUU di bahas oleh legislatif (DPR dan DPD) tanpa mengikutsertakan eksekutif. Namun eksekutif diberikan hak untuk menolak RUU tersebut (hak veto). Penolakan Presiden atas RUU yang sudah disetujui DPR dan DPD dapat dilawan atau ditolak kembali oleh DPR dan DPD melalui suatu pernyataan yang disetujui oleh minimal 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD secara terpisah. Namun, penolakan legislatif atas veto eksekutif tersebut masih ada di veto secara diam-diam (*pocket veto*) melalui tidak ditanda tangannya undang-undang tersebut. Meski demikian, karena undang-undang dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang dipresentasikan rakyat, undang-undang tersebut tetap sah dan wajib di undangkan oleh eksekutif.

Namun demikian, kepentingan yang harus diutamakan dalam konteks perwakilan daerah (Dewan Perwakilan Daerah) adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya harus disalurkan melalui Dewan Perwakilan Daerah. Namun dalam pengertian kepentingan daerah itu, tentunya tidak terlepas adanya kepentingan setiap individu rakyat yang hidup di daerah-daerah itu. Misalnya, penyelenggaraan kebijakan ekonomi daerah tidak boleh dipersempit maknanya hanya dalam kaitan dengan otonomi pemerintah daerah. Harus dibedakan antara pengertian "*local goverment*" atau "*local administration*" (pemerintah daerah). Kebijakan otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada

pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting pada akhirnya adalah otonomi rakyat daerah dalam berhadapan dalam birokrasi pemerintah secara keseluruhan.

Oleh karena itu, kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sudah dengan sendirinya berkaitan pula dengan kepentingan seluruh rakyat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hanya saja, dalam bentuk teknisnya di lapangan, prinsip keterwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat memang harus dibedakan secara tegas dari pengertian keterwakilan daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah. Jika keduanya tidak dibedakan, orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar perwakilan tersebut dalam kerangka sistem parlemen dua kamar yang hendak dikembangkan dimasa depan. Perbedaan itu juga berkaitan dengan sistem rekrutmen keanggotaan keduanya yang sudah tentu seharusnya dibedakan satu sama lain.

D. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Dalam Menciptakan Lembaga Perwakilan yang *Strong Bicameralism* Efektif

Sejak amandemen UUD 1945, undang-undang yang mengatur tentang MPR, DPR dan DPD sudah dilakukan sebanyak 4 kali, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, dan DPR Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, dan DPR , Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, DPD, dan DPR, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, DPD, dan DPR dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, dan DPR.

Selama 4 (empat) kali perubahan tersebut undang-undang tentang MD3 ini selalu di *judicial review*, dari beberapa Putusan yang disebutkan diatas, ada beberapa putusan yang khusus menguji kewenangan DPD khususnya dalam proses legislasi. Namun dalam hal ini, penulis memilih 2 (dua) putusan ini sebagai bahan penelitian dalam makalah ini guna mengetahui pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kewenangan legislasi DPD, yaitu Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014. Kedua putusan ini sangat berpengaruh terhadap kewenangan DPD, khususnya dalam fungsi legislasi DPD.

Jika mendengar penguatan fungsi legislasi DPD tentu kebanyakan orang mengatakan dengan cara namandemen UUD RI. Penulis setuju dengan hal tersebut, karena sesuai dengan uraian-uraian yang telah disampaikan bahwa Konstitusi saat ini tidak memberikan konstruksi ideal terkait kedudukan, tugas dan Fungsi DPD, namun apabila harus melakukan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 bukanlah hal yang mudah. Untuk itu, penulis mencoba berpikir tentang cara lain selain amandemen. Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi pilihan tepat, setidaknya walaupun kewenangan yang diberikan UUD 1945 terhadap DPD belumlah setara dengan DPR, setidaknya Putusan Mahkamah Konstitusi dapat mejadi pengawal Konstitusi yang mungkin bisa saja terjadi reduksi kewenangan DPD melalui undang-undnag atau segala peraturan dibawah UUD 1945.

Berdasarkan putusan MK, maka pada dasarnya, pasca putusan MK telah terjadi perubahan terhadap fungsi legislasi DPD yang didasarkan pada konstruksi dan landasan pembentukannya sebagaimana pembentuk konstitusi. Hal ini diuraikan terhadap kaitannya dengan lima pokok permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan DPD dapat mengusulkan RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan

DPD. Proses selama ini sebelum putusan MK, RUU yang berasal dari DPD dibahas oleh Badan Legislasi DPR dan menjadi RUU dari DPR. Hal ini dianggap mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Dalam Putusannya, MK berpendapat bahwa DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³²⁸

2. Selanjutnya, DPD RI berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sebagaimana kewenangannya sejak awal hingga akhir tahapan.
3. Kewenangan DPD RI tetap berhenti pada persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD NRI Tahun 1945 telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut.
4. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas).
5. Kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam hal RUU terkait APBN, pajak, pendidikan dan agama oleh DPD tetap tidak bisa dimaknai sebagai kewenangan untuk ikut membahas RUU tersebut pula.

Secara singkat dapat dikatakan DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU tertentu, ikut dalam pembahasan RUU tertentu, dan dapat melakukan pengawasan Undang-undang tertentu. Kewenangan inilah yang

³²⁸ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 8.

seharusnya menjadi dasar pembentukan norma umum dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional menunjukkan betapa sulitnya menjadi anggota DPD. Jika merujuk pada sebuah legitimasi, maka legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR.³²⁹ Seharusnya legitimasi lembaga tersebut berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Namun logika hukum tersebut berbanding terbalik dengan apa yang dituliskan oleh UUD 1945 yang merupakan produk politik pada masa itu. Apa yang dikatakan Stephen Sherlock³³⁰ sesungguhnya adalah DPD Indonesia adalah perbandingan yang sangat aneh yang tidak pernah dia temukan belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan.

Dari sudut pandang yang berbeda, Irman Putra Sidin³³¹ berpendapat bahwa:

Nampaknya, antara Presiden, DPR dan DPD sesungguhnya adalah bagian dari warisan subjek/unsur terbentuknya negara itu yang merupakan bagian dari sejarah itu sendiri. Presiden itu sesungguhnya adalah ahli waris dari unsur pemerintahan yang berdaulat itu dalam terbentuknya suatu negara. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, DPR sendiri lahir dari unsur hak rakyat itu sendiri untuk mengatur dirinya sendiri guna melahirkan demos dan kratein. Dimana DPD itu asal muasalnya? Asal muasal DPD itu berasal dari subjek/unsur wilayah yang kemudian klaim sejarahnya mengalami

³²⁹ Anggota DPD dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihan.

³³⁰ Ini yang disebut oleh Stephen Sherlock bahwa dia tidak menemukan di belahan dunia manapun jenis DPD yang mencampurkan antara derajat keterwakilan yang sangat tinggi atau legitimasi keterpilihan yang sangat tinggi dengan kewenangan yang sangat rendah, Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, hlm. 79-80.

³³¹ Kesemua dasar inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa DPD sama proporsionalnya, sama kedudukannya, meski kewenangannya kemudian berbeda, tapi derajat pentingnya sama dengan Presiden dan DPR ketika kita berbicara siapa yang berhak mengatur dan bagaimana mengurus negara ini secara tepat. Ketiga subjek ini harus berkumpul duduk bersama dengan kesetaraan kehormatan. Selanjutnya dapat dibaca dalam Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, hlm. 92-101. Dalam Adventus Toding, DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, hlm. 309.

fragmentasi dengan organisasai (*sic*) organisasi mandiri bahkan otonom guna mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Hal inilah kemudian menjadikan wilayah berubah menjadi *cluster* disebut daerah sebagai “fiksi yang hidup”, yang kemudian melahirkan entita perwakilan yang punya aspirasi yang harus didengar, dan diakomodasi.

Hal tersebut semakin menguatkan pentingnya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. sehingga martabat DPD sebagai lembaga negara harus dinaikkan melalui kewenangan yang setara dengan lembaga negara lainnya (Presiden dan DPR). Setara bukan berarti harus sama, melainkan sesuai fungsinya masing-masing bukan sebagai *auxiliary* dari lembaga lain.

Sebagai upaya memperkuat fungsi legislasi DPD dalam sistem bikameral, Penulis mengajukan kontruksi ideal UUD 1945 dan UU MD3 sebagai berikut:

Tabel 4
Kontruksi Ideal UUD 1945 dan UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

No	Aturan Yang Ada	Kontruksi Ideal (Amandemen UUD 1945)
<i>Undang Undang Dasar (UUD 1945)</i>		
1.	Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.	<i>Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah</i> memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2.	Pasal 20 ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.	<i>Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.</i>
3.	Pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	<i>Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</i>
4.	Pasal 22D ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang	<i>Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas rancangan undang-undang</i>

	yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.	<i>yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan masukan dan pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</i>
5.	Pasal 22D ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.	<i>Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.</i>
6.	Pasal 23 ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.	<i>Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.</i>
7.	Pasal 23 ayat (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	<i>Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</i>
8.	Pasal 23F ayat (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.	<i>Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.</i>

<i>Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3</i>		
9.	<p>Pasal 248 Ayat (1) dan (2) DPD mempunyai fungsi:</p> <p>(1) pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;</p> <p>(2) ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;</p>	<p><i>pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;</i></p> <p><i>membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;</i></p>
<i>Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3</i>		
10.	<p>Pasal 249 ayat (1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:</p> <p>a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;</p> <p>b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;</p> <p>c. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</p>	<p><i>mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan;</i></p> <p><i>membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;</i></p> <p><i>melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</i></p>

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang dibentuk pasca Putusan MK sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Daerah, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegaskan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional DPD sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 92/PUU-XII/2014. Secara umum substansi Undang-Undang yang mengatur aspek kelembagaan antara DPR dan DPD sangat timpang (*unequal*), padahal dalam sistematika UUD 1945 kedua lembaga ini adalah lembaga negara yang dipergunakan sebagai pelaksana sistem check and balance dalam paradigma demokrasi-desentralistik.³³² Menurut Saldi Isra,³³³ kehadiran DPD sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945) tidaklah dirancang sebagai suatu lembaga legislatif yang ideal. Secara sederhana, posisi DPD dapat dikatakan “serba tanggung” sebagai sebuah lembaga yang dihadirkan dengan imaji besar. Ihwal fungsi legislasi, misalnya, Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945, DPD memiliki otoritas terbatas dengan adanya frasa “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” rancangan undang-undang (RUU) yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah.

Fungsi sub-ordinat DPD kian jelas karena dalam desain besar pembahasan RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, lembaga ini hanya diberi wewenang sempit, yaitu sebatas memberikan pertimbangan.³³⁴ Jika ditinjau dari struktur ketatanegaraan, baik DPR maupun DPD disebut sebagai lembaga tinggi. Namun, dalam kenyataannya DPD tidak mempunyai fungsi yang sejajar dengan DPR. Pemeran legislator utama dalam sistem konstitusi

³³² Putusan Mahkamah Konstitusi NO. 79/PUU-XII/2014

³³³ Saldi Isra, Masa Depan DPD, diakses dari :<https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikelkoran/11-artikelkompas/632-masa-depan-dpd.html>, pada tanggal 24 September 2020.

³³⁴ *Ibid*

kita adalah DPR, sedangkan DPD hanya sebagai *co-legislator*. DPD adalah lembaga yang turut terlibat dalam pembentukan undang-undang, meskipun posisinya hanya sebagai penunjang atau *auxiliary organ* terhadap fungsi-fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran oleh DPR. Menurut Jimmly Asshidiqie,³³⁵ DPD mempunyai peran penting, yaitu:

1. Sebagai inisiator atau pengusul rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu;
2. Sebagai *co-legislator* dalam pembahasan rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu;
3. Sebagai pemberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu.

Ironisnya, meskipun DPD dan Pemerintah disebut sebagai *co-legislator*, namun kedudukan DPD pun tidak sekuat Pemerintah padahal pemerintah bukan pemegang kekuasaan legislator.³³⁶ Pemerintah sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif) tidak hanya diberikan wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang, tetapi ikut serta dalam pengambilan keputusan. Berbeda dengan pemerintah, DPD hanya diberikan wewenang sampai pada pembicaraan Tingkat I.

Sebagian besar sistem presidensial yang ada di dunia, terlihat bahwa sistem bikameral merupakan sistem yang paling banyak digunakan. Merujuk pada paragraf sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa khusus bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah - daerah didalam lembaga legislatif.³³⁷ Ada dua alasan suatu negara memilih sistem bikameral, yaitu untuk membangun sistem *check and balances* serta untuk pembahasan lagi dalam bidang legislatif dan membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang

³³⁵ Jimly Asshidiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 178-179.

³³⁶ *Ibid*, hlm. 182

³³⁷ *Ibid*, hlm. 16

biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama.³³⁸ Jika ditinjau dari sistem pemerintahan Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Pasca amandemen UUD 1945, Indonesia sepakat untuk memperkuat sistem presidensial. Meskipun banyak perdebatan tentang kamar parlemen yang dimiliki oleh Indonesia, namun, setiap negara dirasa sangat penting untuk menghadirkan lembaga sebagai penyeimbang lembaga parlemen sebelumnya. Jika merujuk pada lembaga negara perlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat, maka MPR juga disebut sebagai lembaga perwakilan, namun jika di tinjau dari fungsi dan kewenangannya, MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD. Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial tentu diperlukan berbagai upaya, baik dari aspek hukum maupun aspek politik sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dengan sistem Presidensial, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, namun tidak diterapkan secara mutlak. Hal ini ditandai dengan adanya wewenang Presiden untuk ikut serta dalam mengajukan suatu rancangan undang-undang, membahas bersama dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi undang-undang. Bahkan yang paling aneh, dianutnya hak veto Presiden dalam fungsi legislasi, walaupun bersifat veto relatif. Sedangkan fungsi legislasi dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat didasarkan pada adanya pemisahan yang tegas antara legislatif dan eksekutif.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun setelah perubahan, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD

³³⁸ *Ibid*

1945 DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan tersebut, terjadi pergeseran fungsi legislasi walaupun masih bersifat setengah hati, tetapi telah terjadi perubahan mendasar dengan diberikannya fungsi legislasi ke badan perwakilan.

Pergeseran fungsi setengah hati ini ditandai dengan pasal-pasal selanjutnya terutama dalam proses pembahasan, karena peranan eksekutif masih sangat besar. Meskipun terjadi pergeseran, tetapi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang. Bahkan menurut Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara hanya Presiden yang berwenang untuk mengajukan. Ketentuan-ketentuan seperti ini, membuktikan bahwa sebenarnya fungsi legislasi yang menjadi wewenang DPR tidak mutlak, tetapi lebih pada fungsi yang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden (*joint function*), sehingga bukan merupakan wewenang penuh karena kedudukan keduanya setara dan seimbang. Dengan kedudukan yang samasama berimbang tersebut, maka fungsi legislasi di Indonesia dipegang oleh DPR dan Presiden mulai dari perancangan sampai persetujuan bersama.

Setiap RUU harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Apabila tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan berikutnya. Apabila disetujui bersama, maka RUU tersebut akan disahkan oleh Presiden. Kata persetujuan antara DPR dan Presiden adalah pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh Presiden hanya bersifat formil.³³⁹

³³⁹ Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 101.

Setelah perubahan UUD 1945, muncul adanya semangat *checks and balances*, dalam struktur parlemen dibentuklah kamar penyeimbang sebagai representatif daerah yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945. Kelahiran DPD merupakan sebagai kamar kedua (*bicameral*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga menyerupai keberadaan Senat di Amerika Serikat. Dalam fungsi legislasi, peranan DPD tidak terlalu kuat bahkan sangat lemah. Sehingga hanya sebagai lembaga supporting bagi DPR.³⁴⁰ Hal ini dapat kita lihat dari kewenangan yang dimiliki oleh DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, hanya sebatas pada mengajukan RUU dan memberikan pertimbangan kepada DPR serta ikut membahas suatu RUU. DPD tidak ikut serta untuk menyetujui suatu RUU. Peranan DPR lebih dominan ketimbang DPD, sehingga Indonesia menganut *soft bicameral*.

Jika dibandingkan dengan Amerika Serikat dalam hal adanya sistem pemisahan kekuasaan dengan *bicameral*, adanya batasan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif khususnya dalam fungsi pembentukan undang-undang (legislasi). Pemegang fungsi legislasi dalam konstitusi Amerika Serikat adalah *Senate* dan *House of Representatives*, tanpa melibatkan Presiden sebagai pihak eksekutif. Presiden dan jajaran eksekutif tidak terlibat sama sekali dalam fungsi legislasi, baik mengajukan RUU atau ikut membahas suatu UU. Menurut C. F. Strong bahwa satusatunya hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam praktek sistem presidensial Amerika Serikat adalah melalui laporan Presiden (*Presidential Message*) dan tak seorang pun pejabat kabinet Presiden diizinkan turut serta dalam suatu majelis lembaga legislatif.³⁴¹

³⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 141.

³⁴¹ CF Strong, 1975, *Modern Political Constitution; An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, London, hlm. 238.

Fungsi legislasi di Amerika Serikat hanya dipegang oleh dua kamar dalam kongres yakni *Senate* dan *House of Representatives*. Struktur parlemen Amerika Serikat bersifat bicameral, dimana kedua kekuasaan memiliki kekuasaan yang berimbang satu sama dengan lainnya (*strong bicameral*). Sehingga setiap undang-undang harus mendapat persetujuan di kedua kamar tersebut. *Article 1 Section 7* angka 2 Konstitusi Amerika Serikat menentukan:

Every bill which shall passed the House of Representatives and the Senate, before it become the law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objection to the house in which it shall have originated, who shall enter the objection at large on their journal, and proceed to consider it. If after such consideration two third of that House shall agree to pass the bill, it sent together with the objection, to other house, by which it shall likewise be considered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the name of the persons voting for and against the Bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten day (Sunday excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return in which case it shall not be a law.

Berdasarkan *Article 1 Section 7* angka 2 Konstitusi Amerika Serikat di atas, maka setiap undang-undang (*Bill*) harus mendapat persetujuan dari kedua kamar dalam kongres yakni *Senate* dan *House of Representative*. Sebelum menjadi undang-undang harus dimajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan (*Approving*). Jika sepakat maka undang-undang tersebut akan ditandatangani, dan apabila tidak maka Presiden Amerika Serikat akan mengembalikannya kepada *Senate* dan DPR dengan memberikan alasan-alasan penolakan (*objection*).

Sebagai negara yang memiliki sistem parlemen *strong bicameralism*, Amerika Serikat memiliki *symmetrical chamber* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, memiliki legitimasi demokratis karena dipilih secara

langsung dan juga *incongruent* karena berbeda dalam posisinya yaitu *House* yaitu sebagai perwakilan politik sedangkan *Senate* sebagai perwakilan negara bagian.³⁴²

Berdasarkan pembagian tanggungjawab yang diatur oleh Konstitusi Amerika Serikat, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan RUU untuk setiap hal, namun dalam hal tertentu, diberikan wewenang khusus pada masing-masing kamar. Wewenang khusus tersebut antara lain :

1. *House of Representative*

- a. Memulai mengeluarkan RUU mengenai Pajak;
- b. Memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment* terhadap pejabat-pejabat federal dengan persetujuan Senat;
- c. Milih Presiden jika *elektoral college* gagal melakukannya.³⁴³

2. *Senate*³⁴⁴

- a. Merupakan kekuasaan satu-satunya untuk mencoba semua *impeachment*. Ketika dalam keadaan ini, mereka harus disumpah atau dengan penguatan/affirmasi. Ketika Presiden AS diadili, yang mengetuai pengadilan tersebut adalah Ketua MA, dan tidak ada seorang pun yang dapat dihukum tanpa persetujuan 2/3 dari anggota yang hadir;

³⁴² Reni Dwi Purnowati, Implementasi Sistem ... *Op.Cit*, hlm. 55.

³⁴³ *Electoral college* terkait dengan proses pemilihan Presiden di negara Amerika Serikat memang cukup unik. Meski dikatakan rakyat diberikan kesempatan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, namun suara mereka hanya berpengaruh hingga pada tingkat negara bagian, yakni pada penentu siapa calon yang memenangkan suara electoral (*electoral vote*) di negara bagian bersangkutan. Artinya memenangkan suara rakyat (*pouplar vote*) secara nasional belum tentu memenangkan pertarungan karena yang menentukan adalah beberapa banyak suara electoral yang dikandunginya. Jadi, pada saat mencoblos rakyat bukan memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Suara elektoral berbeda pada setiap negara bagian, tergantung besarnya jumlah wakil mereka di House, yang ditentukan jumlah penduduk di negara bagian yang bersangkutan. Jumlah tersebut kemudian ditambah dua untuk masing-masing negara bagian sebagai pencerminan 2 kursi setiap negara bagian di Senat.

³⁴⁴ Amir Makmur dan Reni Dwi Purnowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm 39.

- b. Harus memberi persetujuan (dengan suara setuju 2/3 dari seluruh suara) kepada setiap perjanjian yang diadakan oleh AS, sebelum perjanjian itu dapat berlaku;
- c. Mempunyai hak untuk menyetujui atau tidak pengangkatan duta-duta besar, para menteri kabinet dan konsul, hakim MA dll pegawai USA yang masih akan ditetapkan dengan UU;
- d. Semua RUU untuk menerbitkan pajak harus dimulai dari *House*, tetapi *Senate* mungkin mengusulkan atau setuju dengan amandemen seperti RUU yang lain.

Prosedur dalam pembuatan UU oleh *house* merupakan kelemahan yang dimiliki lembaga tersebut. Misalnya persentase suara yang diperlukan *senat* untuk membawa sebuah RUU ketingkat yang lebih tinggi, lebih banyak bila dibandingkan dengan yang diperlukan *House*. Perbedaan jumlah keanggotaan dari kedua dewan tersebut juga memperengaruhi adanya peraturan yang berbeda. Karena *House* memiliki lebih banyak anggota, maka aturan utamanya lebih ketat dan lebih mengutamakan partai mayoritas dalam hal legislasi. Karena partai mayoritas dalam *House* menguasai prosedur, maka *House* juga menguasai hasil pemungutan suara dalam pembahasan berbagai isu dan legislasi. Bila partai mayoritas bisa menggalang suara yang bulat dari anggotanya untuk sebuah isu, kelompok oposisi atau minoritas pada dasarnya hanya memiliki sedikit pengaruh.³⁴⁵

Di pihak lain, setiap anggota *senat* dari partai mayoritas maupun minoritas, memiliki kekuasaan individual dan tidak terkotak-kotak maupun minoritas dalam proses legislasi. Mereka bisa mendebat panjang lebar dan mengusulkan amandemen

³⁴⁵ Yokotani, Sistem Bikameral Di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina), *Jurnal Hukum Progresif*: Volume XI/No.1/Juni 2017, hlm. 1857.

untuk setiap RUU yang sedang dibahas. Untuk membuat pembagian kekuasaan legislasi menjadi lebih baik, prosedur didalam *House* berpihak pada mayoritas sehingga keinginan rakyat bisa berjalan tanpa ganjalan dari minoritas sementara prosedur didalam senaat memberikan keuntungan kepada minoritas sehingga mereka bisa menghentikan mayoritas untuk bertindak terlalu cepat. Namun *House* memiliki cara khusus untuk mempercepat pembuatan UU termasuk lewat media suara elektronik. Biasanya aturan-aturan dapat ditunda/ditangguhkan oleh 2/3 suara, atau tindakan yang segera dapat diambil oleh persetujuan sebagian besar para anggota persidangan. Dengan rapat gabungan komisi *House* dapat menjalankan persidangan secara formal dan lebih cepat dari pada mengikuti aturan-aturan baku yang sudah ada, dan proses pengambilan suara bisa lebih cepat dan sederhana.³⁴⁶

Pada proses legislasi, penolakan terjadi oleh Presiden terhadap *bill* yang sudah disetujui oleh kedua kamar dalam kongres Amerika Serikat biasa disebut dengan *veto*. *Veto* merupakan wewenang kekonstitusional yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat untuk mengesahkan suatu *bill*. Dalam teori, praktek seperti ini disebut dengan “presidential veto”.³⁴⁷ Tetapi, disamping itu, hak *veto* yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat tersebut dapat dibatalkan oleh Senate dan DPR melalui paranata yang disebut dengan “*legislative veto*”. Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah penolakan ini disebut dengan “*override*”. *Override* yang dilakukan oleh kedua kamar baik *Senate* maupun DPR Amerika Serikat dengan syarat memenuhi 2/3 suara dari masing-masing kamar. Apabila syarat 2/3 tersebut terpenuhi maka, *bill* tersebut menjadi undang-undang (*if approved by two third of that House, it shall become a law*).

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Saldi Isra, Pergeseran...*Op. Cit.*, hlm. 88

Dalam praktek di Amerika Serikat, hak *veto* tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *regular veto* dan *pocket veto*. *Regular veto* merupakan jenis *veto* yang paling sering digunakan oleh Presiden Amerika Serikat. *Veto* jenis ini diajukan ketika DPR dan Senat dalam masa persidangan. Jika Presiden tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu 10 hari sedangkan DPR dan Senat dalam persidangan, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang. Sedangkan *Pocket Veto* terjadi karena tenggat 10 hari untuk mengajukan keberatan bagi Presiden bertepatan dengan DPR dan Senat tidak dalam masa sidang. Kalaupun Presiden mengajukan keberatan, DPR dan Senat tidak dapat melakukan *override*. Sehingga dengan *pocket veto*, rancangan undang-undang tidak dapat menjadi undang-undang.³⁴⁸

Di tingkat negara Asean, Thailand merupakan salah satu negara keastuan yang berbentuk monarki konstitusional, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Majelis Nasional (*Rathasapha*) yang merupakan parlemen bikameral dan terdiri atas DPR (*House of Representative/Sapha Phuthaen Rotsadon*) dan Senat (*Wuthisapha*). *Wuthisapha* mempunyai 200 anggota yang dipilih oleh rakyat untuk 6 (enam) tahun. Senat adalah; 1) warga negara Thailand karena kelahiran, 2) Berusia tidak kurang dari 40 tahun pada saat hari pemilihan, 3) Berpendidikan tidak kurang dari *Bachelor Degree* atau yang sederajat, 4) Mempunyai kualifikasi seperti yang disyaratkan pada *Sec.107*.³⁴⁹

Sedangkan *House of Representative/Sapha Phuthaen Rotsadon* memiliki 500 anggota yang dipilih dengan cara *popularvote* dengan masa jabatan 4 tahun. Dalam proses legislasi, Senat (*Wuthisapha*) tidak mempunyai hak usul untuk mengajukan

³⁴⁸ *Ibid*, hlm. 89.

³⁴⁹ Yang terjemahkan, Tim Peneliti DPD sebagai berikut: Suatu RUU atau RUU organik, pertama kali harus diajukan oleh House of Representative, dalam King Faisal Sulaiman, Sistem Bikameral. *Op.Cit*, hlm. 79

RUU maupun RUU Organik, seperti yang tercantum pada Konstitusi Thailand Part 3, Section 173, yaitu “*a bill or an organic law bill shall be first submitted to the House Representative.*”³⁵⁰

Menurut Konstitusi, suatu RUU atau RUU Organik diajukan hanya oleh anggota-anggota dari *House of Representative* atau Dewan Menteri (*Council of Minister*) atau pemilih yang tidak kurang dari 50.000 orang jumlahnya. Walaupun tidak mempunyai hak usul akan tetapi Senat mempunyai hak *veto* dalam proses legislasi, tetapi hak *veto* tersebut dapat digugurkan dengan suara 2/3 dalam kamar pertama. Selain dalam proses legislasi, kekuasaan Senat Thailand adalah:

1. Mengawal administrasi urusan kenegaraan (*administration of State Affairs*)
2. Melakukan seleksi, penunjukan, rekomendasi dan persetujuan kepada orang-orang yang memegang posisi dalam badan independen sebagaimana yang ditetapkan oleh Konstitusi.
3. Menyetujui berbagai masalah-masalah penting (Dalam hal *joint sitting* dengan *National Assembly* dan bertindak sebagai *National Assembly* selama berakhirnya masa jabatan *House of Representative* atau pada saat kamar tersebut dibubarkan).
4. Pemecatan terhadap orang-orang yang memegang jabatan penting (*Removal of Key Persons from office*) dan lain-lain kekuasaan dan tugasnya.

Sedangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan, fungsi dan kewenangan Senat (DPD) tidak berada pada kamar yang sejajar dengan *House* (DPR). Padahal sejarah dibentuknya DPD sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Dalam perjalanannya, fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22 D UUD

³⁵⁰ *Ibid*, hlm. 184

1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22 D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga negara, tentunya DPD seyogyanya memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Karena mengalami keterbatasan itu, wajarlah apa yang dilakukan DPD untuk penguatan peran dan kewenangannya .

Hal tersebut terkonfirmasi dari hasil penelitian Disertasi Abd. Rahman (2006) yang kesimpulan hasil penelitiannya menggambarkan bahwa:

tidak terdapat sinkronisasi hubungan antara wewenang DPD dengan gagasan pembentukan DPD. Dari rumusan pasal 22D diketahui, bahwa DPD adalah subordinasi DPR, karena semua hasil kerja DPD disampaikan kepada DPR, DPD tidak memiliki wewenang menentukan, baik pada bidang legislasi, pengawasan, maupun pertimbangan. Ketiga fungsi tersebut monopoli DPR, dan DPR pula lah yang menentukan hasil akhir. Oleh karena itu sistem perwakilan yang dibangun UUD 1945, bukan bicameral murni melainkan lunak (*soft bicameral*). Itu pun jika mengacu pada perspektif lembaga pembentuk UUD, akan tetapi jika mengacu pada perspektif lembaga pembentuk undang-undang (*legislative*), maka sulit untuk mengatakan bahwa lembaga perwakilan kita menganut system bicameral, melainkan masih bersifat unicameral, disebabkan: kewenangan pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR (Pasal 20 a.yat (1) UUD 1945).; MPR tidak berkedudukan sebagai forum sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, melainkan berkedudukan sebagai lembaga mandiri, karena anggotanya terdiri atas anggota masing-masing kamar dad DPR dan DPD (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945).³⁵¹

Selanjutnya, dalam fungsi legislasi yang diatur pada Psal 20 ayat (5) UUD 1945 mengatur tentang hak *veto* oleh Presiden. Pasal ini terlalu dipaksakan dan sangat aneh jika melihat ketentuan pasal-pasal sebelumnya. Keanehan pasal ini

³⁵¹ Abd. Rahman, Kedudukan dan Kewenangan..., *Op.Cit*, hlm. viii.

disebabkan karena Presiden juga ikut serta dalam pembentukan undang-undang, mulai dari pembahasan sampai persetujuan antara DPR dan Presiden. Kalau sudah sampai pada persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, seharusnya Presiden hanya tinggal mengesahkan dan mengundangkannya dalam lembaran negara. Tetapi dalam prakteknya, Presiden tidak mensahkan undang-undang yang sudah disetujui bersama, misalkan saja Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sehingga undang-undang tersebut berlaku hanya berdasarkan Pasal 20 ayat (5) yaitu undang-undang yang tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu 30 hari, maka demi hukum menjadi undang-undang.

Dari perbandingan kedua negara tersebut, terlihat bahwa DPD sebagai kamar kedua parlemen Indonesia dengan basis perwakilan teritorial hanya mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah saja. Hal ini berbeda dengan kondisi di Prancis, di mana watak parlemen bikameral lunak tidak menghalangi kamar kedua untuk mengajukan setiap RUU. Fungsi yang lain cukup “mengkhawatirkan”, misalnya ikut membahas RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, di mana tak ada jaminan konstitusional seberapa besar pengaruh DPD dalam proses tersebut. Demikian juga dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang menurut Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945, tak ada kepastian adanya tindak lanjut DPR terhadap proses tersebut. Dari perbandingan yang telah disebutkan di atas nampak sekali bahwa DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral negara kesatuan cenderung berkarakter konservatif, sangat lemah, dan sangat bergantung kepada kepentingan politik DPR dan tentu juga kepada pihak eksekutif dalam proses legislasi karena hanya kepada DPR Presiden berhak mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).

Akibatnya, konflik kelembagaan yang terjadi selama ini tak pernah menghasilkan konvensi ketatanegaraan yang melembaga, melainkan hanya bersifat *ad hoc* semata.

Untuk mendorong agar DPD memiliki fungsi yang seimbang dalam fungsi legislasi, maka perlu menerapkan sistem *strong bicameralism* dengan syarat adanya perubahan UUD 1945. Mengenai konsep *strong bicameralism* Indonesia dapat mengadopsi seperti sistem yang diterapkan dalam parlemen Amerika Serikat. Pada parlemen Amerika Serikat pengisian anggota parlemen dipilih secara langsung melalui pemilu (legitimasi demokratis), serta dalam komposisinya berbeda/ incongruent (*Article 1 Section 3*, Konstitusi Amerika Serikat) *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan *Senate* sebagai perwakilan negara bagian. Serta berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.³⁵² Sebagai tambahan, sesungguhnya penggunaan sistem bikameral bukanlah sekedar membuat dikotomi struktur badan perwakilan, tetapi mencerminkan unsur keterwakilan yang benar-benar berbeda. Dengan kata lain, keanggotaan dua kamar parlemen itu benar-benar yang mewakili aspirasi yang berbeda satu sama lain, sehingga keduanya benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat.³⁵³

Secara teoritik kamar-kamar dalam sistem ini pada satu kamar berisi anggota-anggota yang secara luas mewakili penduduk secara langsung, sedangkan kamar yang lainnya adalah unsur perwakilan yang berbeda. Hal tersebut dapat gambarkan seperti dari unsur kepentingan kelas sosial, kepentingan ekonomi, atau umumnya adalah perbedaan teritorial. Terdapat dua kemungkinan alasan memilih sistem bikameral. *Pertama*, adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan

³⁵² lihat article 1 section 1, Constitution Of The United States, ... *Op.Cit.*

³⁵³ Jimly. Asshiddiqie, 2006, *Kata Pengantar dalam, "Bikameral bukan federal"*, Kelompok DPD di MPR, Desember, hal. xv.

keseimbangan (*checks and balances*) terutama untuk melakukan *double check* terhadap proses dan substansi legislasi. *Kedua*, adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, *bicameralism* telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.³⁵⁴

Sistem *Strong Bicameral* merupakan bagian dari penerapan hukum progresif dimana semangat dan jiwa dari Hukum Progresif, yaitu untuk memberikan keadilan dan memberikan kebahagiaan kepada masyarakat, adalah sejalan tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia yang disebutkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dengan butir-butir Pancasila, sebagai falsafah bangsa dan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebagai cita hukum dan landasan hukum dalam berbangsa dan bernegara. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai persamaan kedudukan di dalam hukum untuk semua warga negara Indonesia. Dengan pasal ini maka tidak dibenarkan adanya perlakuan hukum yang berbeda. Semua warga negara mendapatkan perlakuan hukum yang sama meski memiliki latar belakang yang berbeda. Pasal ini akan mengantar seorang hakim untuk memberikan putusan hukum yang memberikan rasa keadilan kepada pemohon keadilan yang adalah sesuatu yang didambakan di dalam Hukum Progresif.

Untuk mewujudkan model *strong bicameralism* berdasarkan hukum progresif, perubahan UUD 1945 merupakan keniscayaan sebagai salah satu agenda reformasi untuk keluar dari krisis politik, krisis hukum, krisis ekonomi, dan krisis moral. Empat kali memang telah memberikan berbagai perubahan yang amat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, hasil perubahan juga

³⁵⁴ Andrew. S. Ellis, 2001, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan*, NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, Jakarta, hlm. 61.

menyimpan berbagai kelemahan lantaran paradigma yang dibangun belum dapat dijadikan acuan dasar dalam mengefektifkan pemerintahan secara baik. Hasil amandemen belum mampu menjelaskan dan menjanjikan secara signifikan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibangun.

Pada perubahan kelima ini, setidaknya ada tiga isu sentral yang harus menjadi perhatian, yaitu:

1. Memperkuat Sistem Presidensial

Penguatan sistem presidensial pada hakikatnya bukan memperkuat kedudukan presiden, melainkan sistem pemerintahannya yang perlu diperkuat. Aspek yang perlu diapresiasi dan diperkuat dalam sistem presidensial (sebagaimana dikaji dari aspek teori dan realitas dari berbagai negara), adalah:

- a. Presiden/Wakil Presiden (termasuk parlemen atau DPR) dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A Ayat 1 UUD 1945). Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan presidensial, terjadi dua kali pemilihan umum (pemilu), yaitu pemilu presiden dan pemilu anggota parlemen (legislatif), sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, hanya satu kali pemilu yaitu pemilu anggota parlemen, kemudian parlemenlah yang membentuk pemerintahan. Sebagai contoh di Inggris, seseorang hanya bisa diangkat eksekutif (perdana menteri, menteri, atau deputy menteri) apabila dia terpilih menjadi anggota parlemen (DPR atau Senat /DPD), dan tetap berfungsi sekaligus sebagai anggota parlemen.
- b. Presiden tidak boleh dijatuhkan (diberhentikan) dalam masa jabatannya karena aspek politis (atas kebijakan presiden yang dinilai salah), tetapi harus dengan aspek yuridis yaitu melakukan pelanggaran hukum (penghianatan

terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden / wakil presiden). Hal ini sudah diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.

- c. Ada distribusi (pemisahan) kekuasaan, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer tidak ada distribusi kekuasaan yang jelas. Kekuasaan legislasi sepenuhnya pada parlemen, meski presiden tetap dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada parlemen (DPR dan DPD/Senat). Presiden tidak ikut membahas RUU, tetapi presiden memiliki hak menolak (hak veto) terhadap RUU yang disepakati parlemen (DPR dan DPD/Senat sebagai dua kamar). Namun, UUD 1945 menganut "pembagian kekuasaan" sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa: "Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama". Ketentuan inilah yang membuat rancu penguatan sistem presidensial, karena meskipun kekuasaan membentuk UU ada pada DPR (Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945), tetapi presiden tetap diberi kekuasaan untuk membahas RUU bersama DPR. Aspek inilah yang perlu diapresiasi dalam perubahan kelima UUD 1945, kalau Indonesia memang konsisten menganut sistem pemerintahan presidensial dengan menempatkan DPD sejajar dengan DPR sebagai pembentuk UU dalam dua kamar (bicameral system).
- d. Fokus kekuasaan eksekutif (pemerintahan) ada pada presiden, tetapi presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan tetap diawasi oleh parlemen, serta ada *checks and balances* yang jelas dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- e. Masa jabatan presiden yang tetap (*fixed terms*) yang diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, serta presiden sekaligus berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*). Sementara

dalam sistem parlementer, kepala pemerintah dan kepala negara dipegang oleh orang yang berbeda, misalnya kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri dan kepala negara dipegang oleh raja/ratu atau sebutan lainnya.

- f. Presiden (baik selaku kepala negara, maupun kepala pemerintahan) tidak dapat membekukan atau membatalkan DPR (Pasal 7C UUD 1945). Para menteri (anggota kabinet) diangkat/diberhentikan oleh presiden, dan tentu saja bertanggung jawab secara penuh kepada presiden. (Pasal 17 Ayat 2 UUD 1945). Sementara dalam sistem parlementer, Perdana Menteri (eksekutif) selaku kepala pemerintahan dan anggota kabinet diangkat dan diberhentikan oleh parlemen dan memiliki hak menyatakan mosi tidak percaya kepada kepala pemerintahan..

2. Memperkuat Lembaga Perwakilan (DPD)

Pembentukan DPD secara konstitusional disahkan sejak Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam sidang tahunan MPR tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Kemudian melalui penyelenggaraan pemilihan umum, kelahiran DPD secara faktual baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004 yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah janji para anggota DPD sebagai hasil pemilu 5 April 2004. Berdasarkan perubahan UUD 1945 tersebut, gagasan pembentukan DPD diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menstimulasi secara positif kemajuan demokrasi di Indonesia, terutama keterwakilan di daerah dalam kebijakan yang berpihak pada warga negara yang lebih banyak di daerah,

sehingga mendorong kemajuan dan kesejahteraan masyarakat serta mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵⁵

Secara historis, pembentukan DPD tidak terlepas dari adanya reformasi sejak tahun 1998. Proses reformasi tersebut khususnya melalui demokratisasi dalam pemilihan anggota parlemen. Pendapat bahwa dalam lembaga parlemen dan anggotanya harus dipilih oleh rakyat dikemukakan oleh anggota Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001 sebagai berikut:³⁵⁶

... maka didalam bab II pasal 2 itu alternatifnya yang harus dipilih menurut kami adalah alternatif dua jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Jadi tidak ada orang yang berhak mengatasnamakan wakil rakyat yang memang tidak benar-benar dipilih oleh rakyat. Satu prinsip yang harus kita tegakkan kalau kita ingin membangun negara demokratis yang berdasarkan hukum.

Dengan demikian dalam menentukan anggota DPD harus melalui pemilihan umum agar tidak lagi memunculkan kekuasaan yang otoriter seperti pada masa orde baru dengan mengukuhkan dukungan dari MPR yang salah satunya melakukan dengan cara mengisi sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan. Dengan memperbaiki cara memilih anggota DPD, sehingga DPD betul-betul mewakili rakyat di daerah, bukan mewakili kepentingan partisan

Selain itu, alasan historis keberadaan DPD saat ini dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan yaitu demokratisasi dan otonomi daerah.

Oleh karena itu, dalam tuntutan demokratisasi, pengisian DPD harus selalu mengikutsertakan rakyat memilih sedangkan dalam hal otonomi daerah, anggota DPD yang terpilih harus mengutamakan kepentingan dan aspirasi daerah di atas kepentingan apapun. Dengan demikian, anggota DPD sebagai representasi

³⁵⁵ DPD RI, 2014, *Pengkajian Positioning Fungsi Pengawasan DPD RI dalam Musrenbang*, Sekretariat Jendral DPD RI, Jakarta, hlm. 43.

³⁵⁶ Muchammad Ali Safa'at, 2010, *Parlemen Bikameral*, UB Press, Malang, hlm. 93.

penduduk dalam suatu wilayah akan mewakili kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik penting di tingkat nasional.

Adapun secara konstitusional, melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatur keanggotaan dalam lembaga DPR dan DPD. Ketentuan menyangkut pemilihan anggota tersebut, diatur dalam Pasal 22E ayat (3) “*Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik*” dan ayat (4) “*Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.*”

Berdasarkan landasan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, bahwa terdapat perbedaan pola rekrutmen dalam kedua kamar parlemen antara DPR dan DPD. Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakili masing-masing. DPR sebagai perwakilan politik (*political representation*) dimaksudkan untuk mewakili rakyat dalam kepentingan nasional, sedangkan DPD adalah perwakilan teritorial/ daerah (*territorial representation*) dimaksudkan untuk mewakili daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian “*double representation*” atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut. Misalnya rakyat yang hidup di daerah yang sudah mengikuti pemilu untuk memilih anggota DPR, dianggap telah mewakilinya oleh wakil rakyat yang terpilih menduduki kursi di DPR, baik di tingkat kabupaten/ kota, di tingkat provinsi, maupun DPR tingkat pusat. Karenanya meskipun anggota DPD juga dipilih melalui pemilu, proses rekrutmennya itu seharusnya tetap dibedakan dari sistem yang diterapkan untuk merekrut anggota DPR dengan demikian dapat dihindari adanya pengertian *double representation* tersebut.³⁵⁷

³⁵⁷ Efriza dan Syafuan Rozi, 2010, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD*, Alfabeta, Bandung, hlm. 266.

Makna perseorangan dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 bahwa makna kandungan norma yang tercantum adalah untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD, harus mencalonkan dirinya sendiri sebagai peserta pemilu, bukan dicalonkan oleh partai politik. Hal ini berbeda dengan pencalonan anggota DPR yang secara tegas tertera dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, dimana yang ingin menjadi anggota DPR harus dicalonkan oleh partai politik. Kemudian mengenai keanggotaan dalam partai politik bukanlah norma konstitusi yang bersifat implisit melekat pada istilah “perseorangan” dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 181 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang menyatakan bahwa: “Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.”

Selanjutnya persyaratan menjadi calon anggota DPD diatur dalam Pasal 182 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba;
- i. terdaftar sebagai Pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, Kepala Desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Oesa, aparat sipil

negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;

- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) lembaga perwakilan;
- o. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) daerah pemilihan; dan
- p. mendapatkan dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Hakikat peserta calon anggota DPD yang bersifat perseorangan bermakna non partai politik (bukan anggota atau pengurus partai politik). Peristiwa anggota DPD yang bergabung dalam partai politik dan tidak adanya syarat ketentuan non partai politik saat pencalonan DPD bukan hanya bertentangan dengan amanat konstitusi, tetapi juga semakin mengaburkan esensi DPD sebagai wakil daerah secara perseorangan. Jika dibandingkan dengan negara-negara demokrasi di dunia seperti di Amerika Serikat yang membolehkan anggota senatnya boleh berasal dari partai politik tetapi dapat melaksanakan amanatnya sebagai representasi daerah dengan baik maka ini tidak sepenuhnya dapat dibenarkan. Dalam kondisi dan budaya politik di Amerika Serikat, Senat dalam hal basis perwakilan, terlepas dari persoalan afiliasinya dengan partai politik, dapat dikatakan bahwa seorang Senator pasti berbasis masyarakat teritorial. Senat yang terpilih tidak memiliki derajat kesetiaan yang kuat dengan partainya. Hal ini antara lain disebabkan, para anggota senat mendapatkan posisi

mereka dengan pemilihan di negara bagian atau distrik, bukan karena kepemimpinan partai nasional, dan bukan pula karena mereka di *Congress*. Namun sebaliknya, misalnya negara seperti Thailand, memiliki kondisi dan budaya politik tersendiri lagi, yang berbeda dengan konteks dan budaya politik Amerika Serikat, yang membuat negara tersebut harus mengatur dengan tegas dan ketat bahwa anggota Senat tidak boleh berasal dari partai politik untuk menjamin berfungsinya para anggota senat (sebagai representasi daerah) dengan baik dalam lingkungan dan budaya politik negara tersebut.

Perbedaan ini disebabkan berbeda-bedanya *raison d'etre* (alasan sebuah keberadaan) dan latar belakang setiap negara melahirkan lembaga semacam senat. Konsekuensinya, dengan sendirinya lingkungan politik dan budaya politik yang memungkinkan sebuah senat berfungsi dengan baik dan memadai atau menghambat pelaksanaan fungsi sebuah senat juga berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Sehingga, setiap negara harus memiliki caranya sendiri-sendiri untuk mendorong terciptanya sistem yang memungkinkan sebuah Senat berfungsi dengan baik dan memadai serta mengeliminasi sistem yang menghambat pelaksanaan fungsi sebuah Senat dalam lingkungan politik dan budaya politik tersebut.

Dalam konteks lingkungan dan budaya politik Indonesia dewasa ini, hal yang sebaliknya justru terjadi. Para wakil rakyat terjebak pada pola untuk memperjuangkan kepentingan pribadi dan partainya. Dengan demikian apabila di Amerika Serikat atau negara-negara tertentu lain anggota Senat berasal atau boleh berasal dari partai politik tidak serta merta dapat menjadi justifikasi bagi berlakunya hal yang sama. Dalam hal ini, DPD harus memiliki caranya sendiri untuk mendorong terciptanya sistem yang memungkinkan DPD berfungsi dengan

baik dan memadai serta mengeliminasi sistem yang menghambat pelaksanaan fungsi DPD dalam lingkungan politik dan budaya politik di Indonesia. Salah satunya adalah dengan menegaskan larangan DPD dalam keanggotaan partai politik. Dengan demikian, anggota DPD dapat bersikap independen dalam menjalankan tugasnya yang mewakili rakyat dalam konteks kepentingan daerah tanpa memiliki beban terhadap pihak manapun

Upaya memperkuat Lembaga Perwakilan, maka MPR harus didesain yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai lembaga negara, bukan terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD. Hal sangat substansial, terutama dalam pengambilan keputusan bersama yang harus dilihat pada eksistensi lembaga bukan pada jumlah anggota sehingga tercipta keseimbangan dalam dua kamar legislasi.

Kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 yang berkaitan legislasi, hanya sekadar mengajukan RUU kepada DPR berkaitan dengan otonomi daerah (otoda), hubungan pusat dengan daerah, pembentukan/pemekaran/ penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; tentu perlu diperkuat dengan prinsip kesetaraan dalam dua kamar. Meskipun DPD ikut membahas RUU tersebut (termasuk diberi kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan seterusnya), tetapi pemberian kewenangan tersebut hanya separuh hati, karena DPD tidak ikut menentukan pembentukan (penetapan) RUU sebagai rohnya kekuasaan legislasi.

Penguatan DPD bukan hanya pada "fungsinya" sebagai penyeimbang karena dipilih langsung oleh rakyat, sama dengan anggota DPR, tetapi juga pada penguatan "struktural" terutama yang berkaitan dengan proteksi personal

(anggota) DPD berupa hak imunitas anggota DPD yang saat ini hanya diatur di tingkat UU diangkat ke tingkat konstitusi (UUD 1945). Eksistensi sistem kamar (baik unicameral maupun bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat, efektivitasnya ditentukan oleh "perimbangan kewenangan" antar kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen, seperti fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (termasuk fungsi representasi dan rekrutmen jabatan politik). Dan semua fungsi itu, perimbangan terhadap fungsi legislasilah yang menjadi faktor sentral dalam penguatan mekanisme lembaga perwakilan rakyat, bahkan sebagai implementasi dari mekanisme *checks and balances* antar kamar.

Mekanisme penguatan peran DPD dalam perubahan selanjutnya UUD 1945 didesain dalam dua kamar terhadap pengusulan, pembahasan, dan penetapan RUU menjadi UU, yang dapat dilihat sebagai berikut:

- a. DPR dan DPD (termasuk presiden dapat mengajukan RUU kepada DPR atau kepada DPD) mengajukan RUU. RUU dari DPR diajukan kepada DPD, begitu pula sebaliknya, untuk dibahas dan disetujui, mengusulkan perubahan, atau bahkan menolak RUU yang diajukan itu.
- b. Jika RUU disetujui oleh DPR atau DPD (secara bersama), maka RUU tersebut disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi UU.
- c. Apabila DPR atau DPD mengusulkan adanya perubahan dalam RUU yang diajukan itu, DPR dan DPD membentuk "Panitia Bersama" untuk memahaminya. Sebaliknya, jika RUU ditolak oleh DPR atau DPD, RUU bersangkutan tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan saat itu.
- d. Presiden dapat menolak mengesahkan (hak veto) RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD. Namun, RUU yang ditolak presiden, sah menjadi UU jika disetujui oleh sekurangkurangnya 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota

DPD dengan menentukan batas waktunya untuk disahkan. Berdasarkan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, batas waktu RUU yang tidak disahkan oleh presiden menjadi UU adalah tiga puluh hari.

Upaya lain yang dapat ditempuh untuk memperkuat DPD, yaitu perubahan sistem rekrutmen anggota DPD RI . Keberadaan DPD disatu sisi adalah untuk memperkuat DPD RI dengan sistem pemilihan langsung untuk menghindari penyalahgunaan MPR sebagai alat politik penguasa yang otoriter. Disisi lain keberadaan DPD RI adalah untuk memberikan ruang daerah untuk terlibat langsung dalam pembentukan keputusan pusat, sehingga kepentingan daerah mampu untuk diagregasikan dan diartikulasikan dengan pengangkatan dan perjuangan permasalahan daerah di pusat.

Sistem rekrutmen yang memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk dapat menjadi anggota DPD, baik itu berasal dari partai politik maupun bukan, impact-nya yaitu orang-orang yang mewakili daerah di DPD adalah orang-orang yang berasal dari politisi atau yang bertalian dengan politisi sehingga mempunyai akses yang lebih untuk menjadi anggota DPD. Bahkan tidak sedikit anggota DPD yang terpilih adalah orang-orang yang tidak menguasai permasalahan daerah. Dengan kondisi tersebut maka diperlukan suatu perubahan sistem rekrutmen yang mana anggota DPD yang terpilih adalah para tokoh daerah yang memiliki kapabilitas serta mengetahui benar permasalahan serta apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh daerah sebagai konstituennya.

Hal tersebut dapat berkaca dengan kondisi saat ini dimana kebebasan bagi setiap individu untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD RI tidak memiliki syarat domisili. Oleh karenanya diperlukan sistem seleksi terlebih dahulu bagi setiap individu untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD.

Beberapa syarat awal yang dapat digunakan dalam proses seleksi diantaranya yaitu:

- a. Syarat domisili. Calon anggota DPD yang menjadi wakil dari daerah harus merupakan putra daerah asli atau minimal telah menjadi warga daerah tersebut dengan bukti berdomisili di daerah tersebut dalam jangka waktu tertentu.
- b. Syarat kepemimpinan organisasi/ komunitas daerah. Dengan adanya persyaratan ini bagi bakal calon anggota DPD, maka sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPD bakal calon harus pernah memiliki jabatan struktural di dalam komunitas daerah maupun organisasi di daerah dimana bakal calon tersebut akan mencalonkan diri sebagai anggota DPD yang akan mewakili daerah tersebut.

Dengan memberlakukan syarat-syarat khusus dalam proses seleksi bakal calon anggota DPD RI diharapkan akan melahirkan calon anggota DPD RI yang memiliki kapabilitas dan pengetahuan kedaerahan yang mumpuni sebagai bekal sebagai anggota DPD RI. Puncaknya dapat melahirkan anggota DPD RI yang mampu mengagregasikan dan memperjuangkan kepentingan daerah dengan kapabilitas yang mumpuni sebagai kamar kedua yang mewakili daerah.

3. Memperkuat Otonomi Daerah

Konsep otonomi daerah (otda) dan pola pemerintahan di daerah secara konsisten mengikuti perkembangan teori, terutama pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks bentuk negara, ada yang disebut Negara Kesatuan dan Negara Federal. Dalam desain Negara Kesatuan, dibentuk dan dibagi ke dalam beberapa daerah, sehingga pola kekuasaan negara

pada hakikatnya berada pada pemerintah pusat, kemudian kekuasaan itu dibagi ke daerah. Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 ditegaskan: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*". Sedangkan dalam Negara Federal, seperti Amerika Serikat, pola kekuasaan diinisiasi oleh daerah-daerah atau Negara Bagian untuk kemudian membentuk negara. Dengan demikian, hakikat kekuasaan negara berasal dari daerah, yang kemudian diserahkan kepada Negara Federal (pusat).

Pasca pemerintahan Orde Baru, rakyat menggugat keberadaan "sentralisasi kekuasaan" dan menghendaki pola "desentralisasi kekuasaan atau otonomi daerah". Dasar otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Di berbagai negara, tuntutan serupa juga terjadi dan memunculkan pola pemerintahan yang diharapkan mendekatkan pemerintahan dengan rakyat. Dapat dilihat pada empat negara besar di Amerika Latin (Brasil, Argentina, Kolombia, dan Chile) yang juga melakukan reformasi dengan memberikan sebagian kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau model desentralisasi dengan berbagai variannya. Secara teoretis (Rondinelli dan Cheema, 1983) didesain beberapa model desentralisasi, sebagai berikut:

- a. Dekonsentrasi, yaitu suatu pola distribusi wewenang administrasi dalam struktur pemerintahan.

- b. Delegasi, yaitu apapendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang diberikan kepada organisasiorganisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah.
- c. Devolusi, yaitu menyerahkan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- d. Privatisasi, yaitu menyerahkan beberapa otoritas dalam perencanaan dantanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Keempat model desentralisasi di atas, pada dasarnya memayungi pengertian pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Hanya saja, satu aspek yang perlu diapresiasi dan dipertahankan adalah kalimat "otonomi" yang akan menggairahkan penguatan daerah. Sedangkan kata "desentralisasi" merupakan payung dan berbagai variannya yang boleh jadi sebagai upaya mengurangi model sentralisasi.

Usul perubahan (amandemen) sebagai tindaklanjut dari usulan DPD (periode 2004-2009) dilakukan pada Agustus 2007 yang mengalami jalan buntu. Penyebabnya karena syarat krusial dalam Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 tidak dipenuhi, yaitu minimal 1/3 dari jumlah anggota MPR. Jumlah dukungan tidak mencapai batas minimal, yaitu 226 anggota dari total 678 anggota MPR periode 2004-2009. Meski pada awalnya jumlah dukungan cukup signifikan, namun dalam perjalanannya jumlah tersebut terus menyusut akibat anggota fraksi besar di MPR yang berasal dari partai politik ramai-ramai menarik dukungannya, sehingga tidak memenuhi batas minimal untuk dilakukan agenda sidang perubahan. Untuk saat ini jumlah anggota MPR periode 2009-2014 adalah 692 orang, sehingga untuk memenuhi ketentuan minimal 1/3 harus didukung 231 anggota MPR. Usul perubahan komprehensif bukan hanya mendesain penguatan

DPD dalam dua kamar (*bicameral system*) yang efektif, tetapi yang juga amat penting adalah penguatan sistem presidensial, hak asasi manusia, otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat-daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta sistematika UUD 1945 yang sesuai dengan teori pembentukan konstitusi. Ini menunjukkan, konstitusi negara sebagai hukum dasar tetap butch perbaikan sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara teoretis, konstitusi suatu negaratidak bersifat abadi (*immortal constitution*) yang tidak boleh diubah, apalagi Pasal 37 UUD 1945 memungkinkan untuk dilakukan perubahan.³⁵⁸

Perubahan UUD 1945 memang tidak gampang, sebab Pasal 37 UUD 1945 menetapkan empat tahap yang mesti dilalui. *Pertama*, usulan diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. *Kedua*, usul perubahan diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang akan diubah beserta alasannya. *Ketiga*, sidang harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR (jumlah anggota MPR saat ini sebanyak 692, terdiri dari 560 anggota DPR dan 132 anggota DPD). *Keempat*, putusan perubahan harus disetujui sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu seluruh anggota MPR.

Agenda penting dan krusial dalam perubahan kelima UUD 1945 adalah bagaimana DPD berperan dalam bikameral yang efektif sebagai konsekuensi terbentuknya dua kamar dalam badan legislatif. Selamaini, keberadaan DPD tidak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Jikapun DPR sering menuntut agar DPD bekerja dan berbuat terlebih dahulu barulah menuntut penambahan kewenangan, tentu tidak begitu saja diterima. Apa yang mesti

³⁵⁸ Marwan Maas, Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 Na. I, Tahun 2012, hlm. 56.

dikerjakanjikahanya sekadar mengusulkan RUU ataumemberilcanpertimbangan, tetapi tidak turut menentukannya. Apa yang dituntut DPD bukan kepentingan anggota DPD yang ada sekarang, tetapi kepentingan rakyat secara luas yang menghuni daerah otonomi.³⁵⁹

Menyetarakan kewenangan DPD dengan DPR, merupakan keniscayaan di tengah kekecewaan rakyat terhadap DPR yang lebih sering mengabaikan aspirasi yang diwakilinya saat membuat regulasi. Partai politik yang mayoritas menghuni anggota MPR tidak membelenggu harapan rakyat, karena DPD sebagai perwakilan daerah/ wilayah (*regional representation*) dapat bekerjasama dengan DPR dalam proses legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tidak memadainya kewenangan DPD, membuat kabur mekanisme saling mengimbangi dan mengawasi dalam proses legislasi (*checks and balances*) yang dapat bermuara pada delegitimasi partai politik yang tens melorot kredibilitasnya di mata rakyat. Tidak dapat dipungkiri adanya keresahan publik atas peran DPD yang belum maksimal. Korelasi positif dari bikameral yang efektif dengan menguatkan peran DPD agar lebih rasional dan adaptif akan menjembatani kepentingan daerah dengan pusat. DPD akan memberi alternatif solusi terhadap pola penataan sistem politik untuk memperkuat NKRI yang sekaligus menjamin terlaksananya otonomi daerah.

Dalam usulan perubahan, DPD tidak lagi berfungsi sebagai pembahas usulan RUU, tetapi juga berposisi sebagai kamar kedua yang akan mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pengambilan keputusan. Presiden diberi "hak veto" terhadap RUU yang disepakati DPR dan DPD, bahkan presiden tetap dapat mengajukan RUU kepada DPR atau DPD.

³⁵⁹ *Ibid*, hlm. 57.

Mendesain perubahan komprehensif UUD 1945 dengan sistem bikameral yang efektif, sebetulnya merupakan keniscayaan di tengah harapan rakyat agar DPD berperan sebagai penyeimbang dalam sistem pemerintahan presidensial. DPD harus diposisikan sebagai salah satu bagian integral dalam merekatkan NKRI dan proses *checks and balances* yang sehat dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

E. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Melalui Konvensi Ketatanegaraan

Konvensi Ketatanegaraan adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup ketatanegaraan. Konvensi Ketatanegaraan juga dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan secara berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan, walaupun ia bukan hukum.³⁶⁰ Menurut C.F. Strong maupun K.C. Wheare cara perubahan konstitusi salah satunya dapat ditempuh melalui konvensi. Suatu konvensi atau *convention (of the convention)*, kerap diberi pengertian sebagai aturan hukum kebiasaan mengenai hukum publik; hukum kebiasaan yang tidak tertulis dibidang ketatanegaraan.³⁶¹ Sedangkan menurut Baqir Manan menjelaskan Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendingamisasi), kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.³⁶²

Konstitusi terbuka untuk diadakan evaluasi dan disempurnakan dari waktu ke waktu melalui mekanisme politik. Tentu untuk mengubah dan menyempurnakan konstitusi, di samping bisa dikembangkan lewat amandemen atau perubahan

³⁶⁰ Ismail Suni, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 36.

³⁶¹ Fockema Andreae, 1983, *Kamus Istilah Hukum: Belanda-Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm. 48.

³⁶² Baqir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, hlm. 1.

sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, bisa juga dilakukan melalui konvensi-konvensi ketatanegaraan, juga dengan melakukan *judicial interpretation* (penafsiran konstitusi). Maka, peranan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan konstitusi melalui perkara-perkara konstitusi bisa membantu menyempurnakan kekurangan-kekurangan Undang-Undang Dasar 1945.³⁶³

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, terdapat uraian yang menyatakan sebagai berikut: "Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis"³⁶⁴

Mengacu pada penjelasan UUD 1945 di atas, cocok bila dikaitkan dengan makna dan hakikat yang terkandung dalam konvensi ketatanegaraan (*convention of the constitution*). Sebab konvensi ketatanegaraan bukan merupakan hukum dasar yang tidak tertulis melainkan kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang sifatnya mendasar. Jika diberi predikat "hukum dasar" (yang tidak tertulis), maka seyogianya setiap aktivitas bernegara yang tergolong demikian harus ada instrumen pemaksa, dan diikuti oleh sanksi-sanksi hukum yang dapat dijatuhkan seandainya hal itu dilanggar. Namun begitu persoalan itu semata-mata hanya menyangkut penggunaan istilah, sebab substansi dari apa yang dikemukakan pada Penjelasan UUD maksudnya adalah konvensi ketatanegaraan.

³⁶³ Jimly Asshiddiqie, Dalam acara Temu Wicara Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI untuk Pimpinan dan Anggota Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), 2000, Jakarta.

³⁶⁴ Semua Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 telah ditiadakan. Dalam Aturan Tambahan Pasal II yang baru (Perubahan Ke-IV, 2002) disebutkan: "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

Konvensi ketatanegaraan yang berlaku dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Beberapa di antaranya telah dipraktikkan sejak awal kemerdekaan, sementara ada pula hal-hal baru yang mulai menjelma menjadi konvensi ketatanegaraan. Selain yang sudah dan yang sedang menjelma menjadi konvensi ketatanegaraan tersebut, tidak sedikit pula usulan-usulan para ahli hukum tata negara yang menghendaki pembentukan konvensi ketatanegaraan karena dianggap untuk mengatasi kebutuhan hidup bernegara. Gagasan-gagasan yang mengusulkan dibentuknya konvensi ketatanegaraan tidak semuanya tergolong fenomena baru, tetapi ada juga gejala lama yang hendak dijadikan konvensi ketatanegaraan. Di samping yang telah terbentuk atau yang dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan seperti dikemukakan sebelumnya masih ada hal-hal lain yang perlu dipertimbangkan untuk dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan. Misalnya hal itu menyangkut :³⁶⁵

1. Pertanggungjawaban Wakil Presiden terhadap MPR Persoalannya berawal dari bagaimana kalau wakil presiden yang melanggar “haluan negara” atau undang-undang dasar. Apakah wajar apabila tindakan wakil presiden yang menyimpang itu harus dipertanggungjawabkan oleh presiden padahal wakil presiden sama seperti presiden diangkat oleh MPR. Apabila Presiden harus diberhentikan karena bertanggung jawab atas perbuatan wakil presiden itu, apakah dibenarkan wakil presiden tersebut yang akan menggantikan presiden. Sebab itu sangat wajar apabila wakil presiden sendiri yang mempertanggungjawabkan pelanggaran haluan negara dan/atau undang-undang dasar kepada MPR.
2. Keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Menteri Tanpa mengurangi kebebasan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri, perlu dipikirkan cara

³⁶⁵ Nike K. Rumokoy, Peranan Konvensi Ketatanegaraan Dalam Pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Hukum*, Vol. XVIII/No. 4/Mei – Agustus/2010, hlm. 18-19.

yang akan memperkokoh hubungan menteri dengan rakyat. Menteri adalah jawaban politik, karena itu disamping keahlian, kesamaan pandangan politik, basis politik seorang menteri perlu menjadi pertimbangan pula.

3. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR. Ketentuan serupa dimuat juga dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK. Menurut Pasal 7 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2006 apabila suatu pemeriksaan mengungkapkan hal-hal yang menimbulkan sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan negara, BPK melaporkan hal tersebut ke instansi yang berwenang. Yang perlu dikembangkan adalah pengumuman kepada rakyat mengenai hasil pemeriksaan BPK, karena yang diperiksa uang rakyat baik itu yang berasal dari kekayaan alam maupun berupa pajak dan pungutan-pungutan lainnya. Karena itu rakyat berhak mengetahui penggunaan uang tersebut. Meskipun UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya tidak mewajibkan kepada BPK mengumumkan hasil-hasil pemeriksaannya, tetapi dapat ditumbuhkan praktek agar rakyat mengetahui hasil-hasil pemeriksaan tersebut. Praktek semacam ini akan mengundang berbagai segi positif.
4. Pelaksanaan perubahan UUD yang telah disetujui rakyat dalam suatu referendum. Berbeda dengan yang berlaku di beberapa negara seperti Prancis (1958), referendum di Indonesia memiliki sifat khas karena bukan menjadi syarat berlaku (efektif) suatu perubahan UUD 1945. Referendum Indonesia hanya sekedar menyetujui atau tidak menyetujui “kehendak MPR untuk mengusulkan perubahan UUD 1945”. Bahkan apabila MPR hendak diadakan referendum

kemudian kehendaknya untuk mengubah UUD 1945 dibatalkan, maka terbuka kemungkinan MPR menolak hasil referendum tersebut.

Dengan demikian jika diteliti lebih lanjut penyelenggaraan negara selama ini ada berbagai kemungkinan yang dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan. Dan menjadikan berbagai aspek tersebut sebagai konvensi ketatanegaraan pada masa-masa yang akan datang berarti memperkuat peran dan fungsi dalam pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia. Kelemahan utama yang nampak pada bekerjanya konvensi ketatanegaraan dalam praktek bernegara adalah soal kepatuhan terhadapnya. Aturan-aturan kebiasaan ketatanegaraan yang terpelihara melalui konvensi ketatanegaraan dapat digolongkan sebagai kaidah politik yang menghendaki moralitas penyelenggara negara menaatinya jika konvensi ketatanegaraan masih dibutuhkan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis, harus pula memperhatikan dan mentaati kaidah-kaidah (hukum) yang tidak tertulis. Kecuali hukum pidana (Materiil) berdasarkan asas *nullum delictum noela puena sene lege ponale*, semua bidang hukum menerima kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis. Dalam hukum tata negara, kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis sangatlah lazim, bahkan merupakan satu kesatuan sistem hukum tata negara. Dengan perkataan lain, hukum tata negara sebagai satu subsistem hukum, selalu dilengkapi dengan kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis, itu tumbuh dan berkembang berdampingan dengan kaidah-kaidah hukum tertulis. Kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis ini diakui sebagai salah satu sumber penting hukum tata negara.

Perkembangan konvensi di negara lain misalnya Amerika Serikat (AS), sebagai salah satu negara yang menganut sistem hukum *common law* menunjukkan perbedaan yang menarik. Negara AS merupakan salah satu negara demokrasi yang mana justru dalam tradisi ketatanegaraannya dipenuhi oleh konvensikonvensi (kebiasaan). Secara sederhana, hampir semua proses ketatanegaraan di Amerika Serikat tidak ada norma kongkret yang mengaturnya. Mulai dari proses pemilu pendahuluan (*primary electon*), lalu ajang debat kandidat calon presiden, pidato kemenangan (*victory speech*), pidato pengakuan kekalahan (*concession speech*), hingga Presiden berbicara di depan seluruh kekuasaan legislatif dan yudikatif yang dikenal dengan *state of the union*. Semua tradisi itu tidak terdapat aturan yang tertulis, akan tetapi sampai saat ini praktek itu masih berjalan dan tidak timbul persoalan. Hal ini pun terjadi di negara lainnya yang mana menempatkan sistem *common law* sebagai sistem hukumnya, seperti Inggris ataupun Australia. Begitupula di negara dengan sistem hukum *civil law* seperti Belanda, masih terdapat banyak tradisi ketatanegaraan yang sampai sekarang masih dipertahankan keberadaannya dan tidak diatur dalam norma tertulis, seperti jabatan Perdana Menteri yang secara otomatis akan dijabat oleh Pimpinan tertinggi dari Partai yang memperoleh suara terbesar dalam pemilihan umum.³⁶⁶

Konvensi sebagai salah satu sendi atau sumber hukum tata negara Republik Indonesia, menimbulkan kebutuhan untuk mengetahui hakekat dan seluk-beluknya. Sebagai negara yang penuh pergolakan, mengalami beberapa kali penggantian Undang-Undang Dasar Republik Indonesia belum pernah mempunyai kesempatan yang cukup dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan negara yang benar-benar

³⁶⁶ Ahmad Gelora Mahardika, Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi, *Jurnal Rehts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 8, Nomor 1, April 2019, hlm. 64-65.

berlandaskan sistem konstitusional, sehingga terbentuk tradisi-tradisi tertentu yang menjadi sendi pemerintahan konstitusional yang kokoh. Karena itu dipandang perlu untuk menelaah tentang konvensi sebagai salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan sistem penyelenggaraan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum konstitusional yang berkedaulatan rakyat. Pemahaman atas konvensi juga penting untuk dapat membedakannya dengan ketentuan hukum tata negara tidak tertulis seperti hukum tata negara adat, terutama perbedaan kekuatan mengikat dan tata cara penegakannya.³⁶⁷

Perubahan konstitusi berdasarkan konvensi bukan bermaksud menambah, mengurangi, atau mengganti isi konstitusi, tetapi hanya mengubah pelaksanaan suatu kaidah konstitusi dalam praktik ketatanegaraan. Wheare juga menambahkan bahwa tradisi dan kebiasaan dapat bersifat dalam waktu yang lama atau dalam waktu singkat berupa kesepakatan antara kedua belah pihak (*express agreement*). Konsepsi Wheare tentang Tradisi dan Kebiasaan dalam beberapa literatur disebut sebagai konvensi ketatanegaraan. Ada beberapa contoh praktik konvensi ketatanegaraan di Republik Indonesia, diantaranya: Pluralisme dalam mengangkat menteri-menteri dan Pidato Presiden yang dilaksanakan setiap 16 Agustus sebagai penjelasan kebijakan pemerintahan yang telah dan akan ditempuh kemudian.³⁶⁸

Dalam suatu kesempatan Guru Besar Tata Negara Universitas Parahiyangan Bandung, Asef Warian Yusuf menyatakan bahwa konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu solusi alternatif untuk memberikan kewenangan yang kuat kepada DPD di samping amandemen formal. Konvensi ketatanegaraan yang melibatkan DPD telah terjadi dalam bentuk pidato kenegaraan di depan sidang

³⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, Dalam Acara Temu Wicara, *Op., Cit.*

³⁶⁸ Bagir Manan, Konvensi Ketatanegaraan, *Op.Cit*, hlm. 12.

bersama DPR dan DPD setiap tanggal 16 agustus (terhitung mulai tahun 2010) dengan menjadikan penyerahan nota keuangan dan sosialisasi rencana kebijakan pembangunan nasional sebagai substansi dari pidato tersebut. DPD melalui kelompok DPD di MPR mengupayakan dalam tiap periode keanggotaan agar pengakuan terhadap eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan yang sejajar dengan DPR dapat terjadi sehingga memberikan kontribusi positif nantinya bagi penguatan kewenangan DPD.³⁶⁹

Dalam sistem pertanggungjawaban Anggota DPD terhadap konstituennya atau publik belum adanya regulasi yang mengatur, sehingga publik atau konstituennya jarang terinformasikan bagaimana kinerja wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Selama ini kinerja para Anggota DPD belum menjadi konsumsi publik, tetapi hanya sekadar dalam bentuk laporan kinerja. Hal ini tentu tidak dapat menggambarkan kinerja Anggota DPD. Publik juga tidak mengetahui apa saja kebijakan yang sudah diambil sebagai solusi atau tindak lanjut dari aspirasi masyarakat. Ukuran hasil kinerja Anggota DPD yang hanya sekadar berbentuk laporan tentu saja tidak efektif. Ini menjadikan masa reses hanya menjadi rutinitas kembali ke daerah untuk kemudian dituangkan hasilnya dalam kinerja.³⁷⁰

Dari segala upaya penguatan yang dilakukan, setidaknya DPD melakukan dua tingkatan kesadaran yakni kesadaran diskursif dan praktis. seperti apa yang dijelaskan oleh Giddens Kesadaran diskursif (*discursive consciousness*). Kesadaran diskursif adalah suatu kemawasdirian (*awareness*) yang memiliki bentuk diskursif. Kesadaran diskursif dapat diwujudkan melalui ekspresi verbal oleh para aktor,

³⁶⁹ Donald Rumokoy, 2011, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Indonesia*, Media Prima Aksara, Jakarta, hlm. 108.

³⁷⁰ Tamsil Linrung, 2019, *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*, Bibliosmia Karya Indonesia, Jakarta, hlm. 139.

tentang kondisi-kondisi sosial, khususnya tentang kondisi-kondisi dari tindakannya sendiri. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana perbedaan mencolok antara kewenangan DPD dengan DPR, inilah kemawasdirian sebagai lembaga tinggi.³⁷¹

Namun harus diakui bahwa Penguatan kewenangan DPD melalui konvensi ketatanegaraan berdasarkan pada pidato kenegaraan ini belum memberikan penguatan kewenangan yang maksimal. Aspek fungsional yang diperkuat DPD berdasarkan jalur penguatan kewenangan melalui tradisi dan kebiasaan ini hanya terkait dengan fungsi penganggaran mengingat Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan. Ada cara lain menurut Wheare, yang dapat dilakukan bersifat evolutif dan memberikan waktu yang lama ialah seperti melalui kesepakatan singkat (*express agreement*). Penguatan kewenangan DPD melalui jalur ini lebih efektif jika dilakukan dengan menyusun Peraturan Tata Tertib bersama antara DPR dan DPD.³⁷²



³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan, Op.Cit.*

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis dalam bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dalam penelitian ini.

1. Kewenangan DPD dan DPR RI Dalam Penerapan Sistem Bikameral Menurut UUD 1945 Berdasarkan Hukum Progresif

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga baru yang muncul melalui amandemen ketiga UUD 1945. DPD dibentuk dari kebutuhan untuk membentuk sebuah lembaga perwakilan daerah yang khusus menampung aspirasi daerah. Selain itu, DPD sebagai institusi negara yang memberi kesempatan kepada orang-orang daerah dalam keikutsertaan mengambil kebijakan nasional terkait kepentingan daerah. Keberadaan DPD tertuang dalam perubahan tahap ketiga UUD 1945, yakni terdapat pada Pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteknya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. DPD mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan seperti pada umumnya lembaga legislatif. Di samping itu, DPD merupakan bagian dari *joint session* Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa, Majelis Permusyawaratan

Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Ada dua hal penting berkaitan dengan DPD, yaitu; pertama kewenangan DPD di bidang legislasi dan pengawasan yang tertuang dalam UUD RI 1945 dan kedua kedudukan DPD disandingkan dengan DPR. Namun pada kenyataannya fungsi DPD dalam bidang legislasi hanya sebatas berpartisipasi dalam tahapan pengajuan RUU dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Implisitnya, tidak ada unsur imperatif (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan/pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR. Begitu juga kewenangan DPD di bidang pengawasan (*controlling*) dan anggaran (*budgeting*) juga tersub-ordinasi dari DPR, padahal sama-sama lembaga perwakilan. Konstruksi UUD 1945 pasca amandemen Jo UU MD3 belum memperlihatkan adanya efektifitas pengawasan yang dijalankan oleh DPD.

Sedangkan DPR memiliki fungsi legislasi dengan kekuasaan yang besar dalam membuat undang-undang, sedang DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR. Itupun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. Di luar itu, DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang dipaparkan diatas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD sebagai wadah *check and balances* dilembaga legislatif yang selama ini terlihat begitu sentralistik. DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi sosok lembaga yang memiliki peran dan kekuasaan sangat besar, baik dari bidang legislasi, pengawasan dan budgeting. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, peran DPR

dalam membuat UU tidak disebutkan secara jelas. Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi ini semakin kuat diperteguh lagi dengan Pasal 20 ayat (5), di mana dikatakan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan Presiden), dalam waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden maka RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Terkait dengan fungsi pengawasan, hasil amandemen juga menegaskan tentang hak-hak DPR. Pasal 20A ayat (2) mengatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Kedudukan DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi kekuatan parlemen dan menempati kamar yang terpisah dengan lembaga lain, yakni Dewan Perwakilan Daerah yang juga merupakan perwakilan teritorial. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di pilih melalui pemilihan umum. (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat di tetapkan dengan undang-undang. (3) Dewan Perwakilan Rakyat sedikitnya bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Perbandingan kewenangan antara DPD dan DPR tercantum dalam Pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945 dan pasal 20A UUD 1945. Fungsi dan kewenangan DPD hanya dapat mengajukan usul RUU dan tidak memiliki hak untuk ikut membahas dalam arti sejajar dengan fungsi DPR, apalagi untuk menetapkan. Selain itu, DPD tidak memiliki hak veto. Jika diteliti lebih jauh tentang kewenangan yang ada pada DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 maka baik dalam mengajukan usul, membahas dan untuk menyampaikan pertimbangan kepada DPR maka kita akan mendapati posisi yang tidak equal, disinilah terlihat kalau DPD lebih berposisi sebagai subordinat

kepada DPR. DPD memiliki hak untuk mengajukan inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, namun DPD tidak dapat ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dengan kata lain DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membuat *final political decision* karena hak ini ada pada DPR. Selain itu sifat komplementer ini juga bisa kita lihat pada jumlah keanggotaan. Dalam suatu persidangan untuk mengambil suatu kebijakan yang sifatnya strategis DPR dapat mengabaikan kehadiran anggota DPD.

2. Kelemahan-kelemahan yang dimiliki DPD sebagai lembaga legislatif dalam sistem bikameral adalah hubungan antar-kamar dalam lembaga perwakilan rakyat tidak mungkin menciptakan dua kamar yang efektif. Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan. Karena fungsi tersebut tidak diberikan kepada DPR, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20A Ayat (1) memberi garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR. Padahal, dalam lembaga perwakilan rakyat bikameral, kalau tidak berhak mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi (*upper house*) berhak untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (*veto*) rancangan undang-undang dari Majelis rendah (*lower house*). Sekiranya hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi (*upper house*) diberi hak menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah (*lower house*). Hak menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan jika Majelis Tinggi (*upper house*) jika tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang.

3. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Parlemen Bicameral Di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif

Ada lima upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memperkuat fungsi legislasi DPD dalam sistem parelemen bikameral, yaitu:

a. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Optimalisasi Tugas dan Wewenang Sebagai Lembaga Perwakilan

Kewenangan DPD dalam fungsi legislasi dari mulai pembahasan RUU yang secara konstitusional telah diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D ayat (2), ternyata penerapannya ke dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dikurangi oleh pembuat undang-undang, dimana dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pembahasan suatu RUU yang disebut sebagai pembicaraan tingkat I telah dibagi atas tiga kegiatan, yakni pengantar musyawarah, pengajuan dan pembahasan daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta pendapat mini. Dalam hal ini, DPD hanya diberi kewenangan untuk mengajukan pada tahap pengantar musyawarah dan pendapat mini, namun tidak diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas DIM untuk RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD. Permasalahan mengenai ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD, khususnya mengenai fungsi legislasi masih terlihat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Upaya untuk melawan ketimpangan tersebut telah dilakukan dengan diajukannya permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-

Undang No. 17 Tahun 2014 berdasarkan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga menyangkut akses publik terhadap hasil kerja dari Dewan Perwakilan Daerah. Selama ini, orang tidak mengukur capaian kerja Dewan Perwakilan Daerah, seperti misal berapa rancangan undang-undang yang sudah dihasilkan Dewan Perwakilan Daerah. Kesulitan pertanggung jawaban selama ini ialah karena perubahan judul rancangan undang-undang Dewan Perwakilan Daerah menjadi rancangan undang-undang usul Dewan Perwakilan Rakyat. Peluang untuk memperkuat fungsi dan peran politik DPD terletak pada pengembangan Pasal 46 yaitu kerangka kerja DPD dalam memfasilitasi aspek-aspek pelaksanaan undang-undang otonomi daerah yang mampu membawa perbaikan kondisi daerah. Misalnya, memperjuangkan masalah anggaran, DAU daerah, pemekaran daerah dan maksimalisasi hubungan pusat dan daerah. Namun dengan realitas politik bahwa anggota DPD bukanlah orang partai dan tidak memiliki ikatan/basis konstituen yang jelas sebagaimana anggota DPR yang mewakili daerah pemilihannya, anggota DPD menghadapi kendala dalam membentuk kepercayaan politik dengan daerah yang menjadi wilayah yang diwakilinya. DPRD dan kalangan politisi partai belum tentu mau menerima ide-ide anggota DPD yang mewakili daerah tertentu. Dalam realitas politiknya, yang bermain adalah kepentingan partai atau elite yang memiliki jalinan dengan partai politik. Investasi politik jangka panjang akan lebih menjanjikan jika seseorang berkawan baik dengan partai dari pada dengan anggota DPD yang basis politiknya tidak mengakar.

b. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Dengan Interpretasi Yudisial

Upaya interpretasi yudisial dilakukan oleh DPD melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU MD3 dengan Pertama 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14 September 2012 dan yang kedua ialah 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014. Aspek-aspek fungsional yang diperkuat oleh DPD dalam melakukan penguatan kewenangan melalui putusan 92/PUU-X/2012 ini terletak pada fungsi legislasi dan fungsi penganggaran. Fungsi legislasi seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD menuntut adanya kesetaraan dengan DPR dilengkapi dengan permohonan untuk dinaikkan derajat kelembagaannya dalam mekanisme legislasi dari yang tadinya oleh UU MD3 dan UU P3 diperlakukan setara dengan fraksi-fraksi dan anggota DPR menjadi sebagaimana layaknya suatu lembaga negara diperlukan. Adapun fungsi penganggaran DPD juga melakukan penguatan terindikasi dari adanya pasal 107 ayat 1 huruf c UU No. 27/2009 yang berhubungan dengan mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN menjadi salah satu pasal yang diajukan oleh DPD untuk diinterpretasikan oleh MK seperti apa konstitusionalitasnya meskipun hasilnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK. Pasca putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MD3 yakni, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun Undang-Undang ini dianggap tidak mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan interpretasi yudisial kepada MK melalui Putusan MK No.

79/PUU-X/2014, melalui putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU no. 17 tahun 2014. Menimbang masih diperlukan adanya penguatan kewenangan DPD, maka diajukan kembali *Judicial Review* dengan Perkara No. 79/PUU-XII/2014 dengan pemohon yang sama. Adapun pasal yang diuji dalam perkara No. 79/PUU-XII/2014 yaitu Pasal 71 huruf c, Pasal 165, Pasal 170 Ayat (5), Pasal 171 Ayat (1) dan Pasal 249 huruf b UU MD3. Adapun amar putusan MK No.79/PUU-XII/2014 menyatakan Pasal 71 huruf c, Pasal 162 Ayat (2), Pasal 250 Ayat (1), Pasal 277 Ayat (1) UU No. 17/2014 diterima oleh mahkamah dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Merujuk pada hasil putusan Mahkamah Konstitusi, baik Putusan No. 92/PUU-X/2012 maupun Putusan No. 79/PUU-XII/2014 merupakan sebuah langkah dan upaya yang dilakukan oleh DPD untuk memperkuat kewenangan dan kedudukannya dalam bidang legislasi. Namun, hingga saat ini realisasi Putusan No. 79/PUU-XII/2014 belum dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengubah ketentuan pasal yang telah dibatalkan. Pasca diberlakukannya Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 memberikan dampak baru secara kelembagaan bagi DPD. Dimana putusan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya khusus bidang legislasi baik tahap usul RUU maupun pembahasannya.

- c. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi Legislasi DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Dengan Sistem Bikameral Efektif.

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan perkembangan

ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral dengan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Sistem parlemen dengan dua kamar memiliki kelebihan dibandingkan dengan sistem parlemen satu kamar, yakni: (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 disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; (4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif. Berpijak pada lemahnya kewenangan DPD secara konstitusional (UUD 1945) dan fakta sosio-politik yang ada, tidak salah jika penguatan kewenangan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah di level Pusat demi membangun sistem bikameral yang efektif (*effective bicameral*), menjadi salah satu isu sentral dalam agenda amandemen kelima UUD 1945 yang terus diperjuangkan oleh DPD selama ini. Penerapan *bicameral system* di Indonesia masih sangat lunak, dimana fungsi dan wewenang DPD dibatasi hanya pada kepentingan kewilayahan (daerah) seperti otonomi daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, penggabungan dan pemekaran daerah, hubungan antara pusat dan daerah. Menurut Ni'matul Huda, pembatasan fungsi dan wewenang dapat mendiskriminasi keberadaan dan kewenangan DPD untuk lebih berpartisipasi secara berkesinambungan

menyangkut kondisi kebangsaan dan kenegaraan, yang akibatnya mendorong ketidakefektifan parlemen dalam merumuskan dan mengartikulasikan harapan dan keinginan masyarakat.

d. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Dalam Menciptakan Lembaga Perwakilan yang *Strong Bicameralism* Efektif Melalui Amandemen UUD 1945

Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional menunjukkan betapa sulitnya menjadi anggota DPD. Jika merujuk pada sebuah legitimasi, maka legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR. Seharusnya legitimasi lembaga tersebut berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Untuk mewujudkan lembaga DPD dengan kewenangan yang setara dengan DPR maka perlu diperjuangkan terwujudnya sistem *strong bicameralism*. Tentu saja konsekuensi untuk mewujudkan hal tersebut suatu keniscayaan adanya perubahan UUD 1945 kelima (amandemen UUD 1945). Indonesia dapat belajar dan menjadi acuan dalam mewujudkan sistem *strong bicameralism* dengan membandingkan negara Amerika Serikat dan Thailand. Kedua negara tersebut dapat dijadikan acuan, karena sebagai negara yang menerapkan parlemen bikameral ada banyak kesamaan dengan karakteristik sistem di Indonesia. Amerika Serikat menerapkan Sistem bikameral dengan *Senate* dan *House of Representative*, sedangkan Thailand sebagai negara monarki yang menganut kesatuan menerapkan bikameral dengan *Sapha Phuthaen Rotsaden* (DPR) dan *Wuthisapha* (Senat). Dari perbandingan kedua negara tersebut, terlihat bahwa DPD sebagai kamar kedua parlemen Indonesia dengan basis perwakilan teritorial hanya

mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah saja. Hal ini berbeda dengan kondisi di Prancis, di mana watak parlemen bikameral lunak tidak menghalangi kamar kedua untuk mengajukan setiap RUU. Fungsi yang lain cukup “mengkawatirkan”, misalnya ikut membahas RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, di mana tak ada jaminan konstitusional seberapa besar pengaruh DPD dalam proses tersebut. Demikian juga dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang menurut Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945, tak ada kepastian adanya tindaklanjut DPR terhadap proses tersebut. Dari perbandingan yang telah disebutkan di atas nampak sekali bahwa DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral negara kesatuan cenderung berkarakter konservatif, sangat lemah, dan sangat bergantung kepada kepentingan politik DPR dan tentu juga kepada pihak eksekutif dalam proses legislasi karena hanya kepada DPR Presiden berhak mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Selanjutnya perubahan UUD 1945 merupakan keniscayaan sebagai salah satu agenda reformasi untuk keluar dari krisis politik, krisis hukum, krisis ekonomi, dan krisis moral. Empat kali memang telah memberikan berbagai perubahan yang amat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, hasil perubahan juga menyimpan berbagai kelemahan lantaran paradigma yang dibangun belum dapat dijadikan acuan dasar dalam mengefektifkan pemerintahan secara baik. Hasil amandemen belum mampu menjelaskan dan menjanjikan secara signifikan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibangun. Beberapa pasal yang menjadi fokus peneliti untuk dilakukan amandemen, yaitu Pasal 20 ayat (1) dan (2), Pasal 22D

ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Selain itu, sebagai turunannya, UU MD3 perlu dilakukan perubahan, khususnya pada Pasal 248 ayat (1) dan (2), dan Pasal 249 ayat (1).

e. Kontruksi Ideal Penguatan Fungsi DPD Melalui Konvensi Ketatanegaraan

Konvensi sebagai salah satu sendi atau sumber hukum tata negara Republik Indonesia, menimbulkan kebutuhan untuk mengetahui hakekat dan seluk-beluknya. Sebagai negara yang penuh pergolakan, mengalami beberapa kali penggantian Undang-Undang Dasar Republik Indonesia belum pernah mempunyai kesempatan yang cukup dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan negara yang benar-benar berlandaskan sistem konstitusional, sehingga terbentuk tradisi-tradisi tertentu yang menjadi sendi pemerintahan konstitusional yang kokoh. Karena itu dipandang perlu untuk menelaah tentang konvensi sebagai salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan sistem penyelenggaraan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum konstitusional yang berkedaulatan rakyat. Pemahaman atas konvensi juga penting untuk dapat membedakannya dengan ketentuan hukum tata negara tidak tertulis seperti hukum tata negara adat, terutama perbedaan kekuatan mengikat dan tata cara penegakannya.

B. Implikasi Teoritis dan Implikasi Praktis

1. Implikasi Teoritis

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum. DPD terbentuk pasca reformasi tahun 1998 yang merupakan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa

keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DPD merupakan salah satu barometer keberhasilan reformasi dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, tentunya hal tersebut akan menjadi suatu hal yang baru bukan hanya pada tatanan kelembagaan tetapi juga pada masyarakat Indonesia, dimana DPD tersebut menjadi lembaga legislatif baru yang akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah lebih dulu dibentuk yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pada dasarnya kedua lembaga tersebut mempunyai garis perjuangan yang sama yaitu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam skala nasional dan daerah. Dengan kata lain keduanya adalah lembaga perwakilan, Namun kedua lembaga legislatif tersebut mempunyai beberapa perbedaan baik dari segi fungsinya, tugasnya dan wewenangnya maupun dari segi proses rekrutmen keanggotaannya. Selain itu, tujuan dari terbentuknya DPD agar adanya keseimbangan dan *check and balances* di antara lembaga perwakilan di Indonesia.

Pembentukan DPD dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Tahun 2001. Perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan sistem ketatanegaraan pada lembaga perwakilan diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini propinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat

komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteknya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

DPD lahir dari hasil amandemen UUD 1945 pada perubahan ketiga. Banyak faktor menjadi pertimbangan dihapusnya Utusan Daerah dan Golongan (selain DPR) di antaranya *pertama*, transisi demokrasi dan reformasi melahirkan keleluasaan daerah untuk menjadi lebih otonom bahkan dibakukan dalam Undang-Undang. *Kedua*, utusan daerah selama ini dianggap kurang aspiratif terhadap kepentingan daerah karena mekanisme keanggotaannya ditunjuk bukan dipilih. *Ketiga*, konsep dua kamar yang diharapkan akan menjadi penyeimbang DPR yang selama ini dilihat cenderung bermuatan politik dari pada mewakili rakyat, sehingga aturan-aturan yang dikeluarkan oleh DPR lebih banyak bernuansa politik.

Tujuan dibentuknya DPD untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang, kekuasaan negara secara lebih tegas,

penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hakikat dibentuknya DPD adalah menjadi lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya, namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu Pasal 1 ayat (2) dan (3) : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya tetap harus sesuai dengan konstitusi yang ada. Peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya diatur pada Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945, yang berbunyi :

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

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

Hakikat dan tujuan dibentuknya DPD memang untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis yang mempunyai sistem keseimbangan dan *checks and balances* di anatar lembaga negara, namun pada kenyataannya masih menjadi masalah dalam hal pelaksanaan fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22 D UUD 1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Pasal 22 D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga negara, tentunya DPD seyogyanya memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Fungsi legislatif yang dimiliki DPD masih terbatas yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang tertentu saja

dan itupun tidak ikut dalam pengambilan keputusan. Demikian juga dalam fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan.

2. Implikasi Praktis

Keberadaan DPD dalam Sistem Parlemen Indonesia menjadi salah satu upaya konstitusional untuk mewujudkan demokrasi dan keadilan dalam pembangunan daerah dengan adanya perwakilannya. Namun pada perjalannya, DPD masih memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya. Dalam pasal 22D UUD 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD 1945. Hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD, antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Padahal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara ekspektasi kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan, pernah timbul gejolak di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Di sinilah urgensi keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk

memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah. Kini setelah cukup lama berselang, keberadaan DPD mulai dievaluasi eksistensinya dalam memenuhi unsur sistem dua kamar parlemen (bikameral) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Untuk itulah, pentingnya penguatan kapasitas DPD yang memadai dan lebih mantap, diperlukan penyempurnaan tatanan negara yang lebih menjamin kedaulatan rakyat dan prinsip checks and balances antar lembaga negara. Dalam kekuasaan legislatif, perlu ditata kembali prinsip kesetaraan, saling mengontrol dan mengimbangi antara DPR dengan DPD. Tujuan ke arah tersebut akan berujung perlunya melakukan perubahan UUD 1945 secara komprehensif, dan dalam konteks DPD perlu penyempurnaan pasal 22 D.

Selain itu juga, DPD telah memberikan penguatan kehidupan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dengan menyerap aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada Pemerintah atau di tingkat nasional. Hal ini niscaya juga akan mendekatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Pada kelanjutannya akan dapat memupuk dan memperkuat perasaan akan manfaat pemerintah serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional. Bahwa DPD juga menunjukkan penguatan demokrasi dapat dilihat dari beberapa segi, antara lain: Sistem pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Selain itu, DPD sebagai perwakilan daerah menunjukkan akomodasi dan representasi wilayah artinya ada penyebaran perwakilan dari seluruh wilayah/provinsi di Indonesia.

C. Saran

1. Hendaknya Pasal 20 ayat (1) dan (2), Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 dilakukan amandemen UUD 1945 sebagai acuan dasar peraturan perundang-undangan dibawahnya dalam rangka memperkuat fungsi dan wewenang DPD.
2. Hendaknya Pasal 248 ayat (1) dan (2), dan Pasal 249 ayat (1) dilakukan perubahan sebagai upaya penguatan DPD sesuai dengan tujuan dari terbentuknya DPD agar adanya keseimbangan dan *check and balances* di antara lembaga perwakilan di Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta.
- Ad. Bryian A. Garner, 2004, *Black Law Dictionary*, United States Of America, Eighth edition.
- Aden Widjan SZ, dkk, 2007, *Pemikiran dan Peradaban Islam*, Insania Press, Yogyakarta, hlm.200.
- Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Ahmad Syafii Maarif, 1983, *Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia, Dalam Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Leppenas, Jakarta.
- Ahmad Tantowi Ridho, 2007, *Fungsi dan Peran MPR*, Gadjah ada Press, Yogyakarta.
- Amir Makmur dan Reni Dwi Purnowati, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Andrew Heywood, 2014, *Politik*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Andrew. S. Ellis, 2001, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan*, NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, Jakarta.
- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty Six Countries*, Yale University, New Haven and London.
- _____, 1984, *Democraties Pattern of Majoritarian And Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- Asrudin Azwar, 2016, *Teori Perdamaian Demokratis “Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang.

Badan Pekerja MPR RI, *Kompilasi Kesimpulan Hasil Uji Sahih Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945*, Tanggal 16 – 23 Mei 2002, Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR, Jakarta, 2002.

Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung.

_____, 1995, *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Jogjakarta.

_____, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm., 53. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta.

Bahtiar Effendi, “*Demokrasi dan Agama: Eksistensi Agama dalam Politik*” dalam M. Deden Ridwan dan Asep Gunawan, 1997, *Demokratisasi Kekuasaan*, LSAF-TAF, Jakarta.

Bambang Cipto dalam Patawari, 2017, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, UPT Unhas Press, makasar.

Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, Rajawali Press, Jakarta.

Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat: Dalam Era Modern-Industrial*, PT Grafindo Persada, Jakarta.

Bintan R. Saragih, 1991, *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupsn Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution; an Introdution to the Comaprative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London.

- _____, 2008, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan Dari Modern Constitution, Certakan Ke-2, Nusa Media, Bandung.
- Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta.
- Dewa Gede Atmadja, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta.
- Djarmiko Anom Husodo, 2008, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta.
- Donald Rumokoy, 2011, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Indonesia*, Media Prima Aksara, Jakarta.
- Edy Pumama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media dan Imagine Press, Bandung.
- Efriza dalam Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2020, *Demokrasi Desentralistik Dalam Belenggu Bikameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Fockema Andreae, 1983, *Kamus Istilah Hukum: Belanda-Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Friedrich, Carl J., 1949 *Constitutional Government and Democracy Theory and Partice in Europe and America*, Rev. ed, Boston Ginn and Company.
- Fu'ad 'Abd Baqi, 1945, *Mu'jam al-Mufahras Haffaz al-Qudan al-Karim*, Kairo: Dar al-Kutub al-Misyriyah.
- G. Calvin Mackenzie, 1986, *American Government: Politic and public policy*, Random House New York.

- Giovani Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2nd ed, New York University, New York.
- H. Subardjo, 2012, *Dewan Perwakilan Daerah*, Graha Ilmu, Jakarta.
- H.R Daeng Naja, 2004, *Dewan Perwakilan Daerah Bikameral Setengah Hati*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati; Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing, Co.
- Ignas Kleden, 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. LP3ES, Jakarta.
- Ija Suntana, 2007, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Refika Aditama, Bandung.
- Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan kedua, Bandung: Mizan.
- Ismail Suni, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Jalaludin Rahamat, dkk., 1992, "Islam dan Demokrasi", dalam Magnis-Suseno, *Agama dan Demokrasi*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta.
- Janedjri M. Gaffar, et al. (ed.), 2003, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, Jakarta.
- _____, 2003, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta.
- Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta.
- Jean Jacques Rousseau, 2009, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta.
- Jimly Asshaddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta.
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

- _____, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Bar van Hoeve, Jakarta.
- _____, 1996, *Pergumulan Peran Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta.
- _____, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara.*, Jilid II Jakarta, Konstitusi Press.
- _____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- K. C. Wheare, 1967, *Legislature*, London, Oxford University Press.
- _____, 2005, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya.
- Kacung Marijan, 2011, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Cet ke-II, Kencana, Jakarta.
- Khaelan, dkk, 2010, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta.
- _____, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Liek Wilardjo, 1990. *Realita dan Desiderata*, Duta Waca University Press. Jogjakarta
- Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta, Nusamedia.
- M. Quraish Shihab, 2010, *Membumikan Al-Qur'an Jilid 2*, Lentera Hati, Jakarta.
- M. Yusuf, 2013, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di era Otonomi Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

- Mac Iver, 1988, *The Modern State*, Jakarta, Aksara Baru, Cetakan Kedua, Alih Bahasa, Moertono.
- Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta.
- Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta, Nusamedia.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 1 A: *Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001.
- Max Boboy, 1994, *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*. UAD Press, Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat., Jakarta.
- _____, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mochtar Mas'od & Colin MacAndrews, ed., 1981, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media.
- Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta.
- Montesquieu, 2001, *Jiwa Undang-Undang*, Pustaka Media, Jakarta.

- _____, 2003, *The Spirit of Law* dan Roesseau, *Du Contract Social*. Serta Howard Williams, *Filsafat Politik Kant*, alih bahasa Muhammad Hardani, DPP IMM dan JP-Press, Jakarta dan Surabaya.
- Muchammad A. Syafaat, 2010, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, UB Press, Malang.
- Muhamad Ridwan Indra, 2006, *Amburadulnya Amandemen UUD 1945*, Trisula, Jakarta.
- Muhammad Alim, 2001, *Demokrasi dan HAM dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Cetakan ke-1, UII Press, Yogyakarta.
- Muhammad Iqbal, 2011, *Sejarah Terbentuknya DPR*, Darma Pustaka, Jakarta.
- Muhammad Natsir, 2009, *Islam dan Demokrasi, dalam Mencari Demokrasi, Gagasan dan Pemikiran*, Kholid O. Santosa (Ed), Segi Arsy, Cet. 2, Bandung.
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Nomensin Sinalu, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pratama Aksara, Yogyakarta.
- Nurcholis Madjid, 2008, *Iman dan Tata Nilai Rabbaniyah dalam Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta.
- Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress.
- Patawari, 2017, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, UPT Unhas Press, Makasar.
- Patrialis Akbar, 2002, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- Ramlan Surbakti, 2002, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.
- Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

- Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Robert Endi Jaweng, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, *Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Malang.
- Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, 1999, *Senat; Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang.
- _____, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta.
- _____, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta
- Siradjuddin Zulkarnain, dkk, 2006, *Membangun Konstituen Meeting*, YAPPIKA, Jakarta.
- Sirajuddin dan Winardi, 2016, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soewoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gamedia, Jakarta.
- _____, 2004, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya
- Sri Kusriyah, 2016, *Ilmu Negara*, Unissula Press, Semarang.
- Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*,
- Sukron Kamil, 2002, *Islam dan Demokrasi: Telaah Konseptual dan Historis*, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Sumarsono, dkk, 2001, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Thomas Kuhn, 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia, PT. Remaja Rosda Karya Bandung

Yuswalina, dkk. 2016, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang.

Z. A. Ahmad, 1951, *Republik Islam Demokratis*, Pustaka Maju, Deli.

Zuhairi Misrawi, 2007, *Alquran Kitab Toleransi*, Pustaka Oas, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

C. Makalah, Disertasi dan Jurnal

- Abd. Rahman, 2006, "Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia", *Ringkasan Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Ahmad Gelora Mahardika, Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi, *Jurnal Rehts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 8, Nomor 1, April 2019.
- Ahmad Rosidi, 2015, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 3 No. 2, ISSN 2303-3827, Mataram.
- Andika Akbarrudin, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Pandecta*, Vol. 8, No. 1, Januari, 2013.
- Bunyamin Alamsyah, 2010, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam System Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.
- Fahrudin Faiz, "Kompatibilitas Demokrasi dan Islam dalam Perspektif Khaled Abou El-Fadl" *Jurnal Review Politik*, No.2, Vol. 3, Desember 2013.
- Hernadi Affandi, 2014, *Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat*, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1 No. 1, ISSN: 2460-1543, Bandung.
- Hezron Tinambuan dan Dicky Prasetyo, 2019, *Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah terhadap Fungsi Legislatif*, *Masalah-Masalah Hukum* Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang.
- Ibrahim R., 2003, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung.
- Jimly Asshaddiqie, "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar". *Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme*, yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001.
- _____, Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya, *Makalah yang disampaikan dalam Focus Discussion Group*, tentang

Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI,
Malang, 27 Maret 2003.

_____, 2006, *Kata Pengantar dalam, "Bikameral bukan federal"*, Kelompok
DPD di MPR, Desember.

Lenny Sipangkar, 2016, *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah
(Strengthening the Legislative Function of Regional Representative
Council)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No.3, ISSN 2579-552,
Jakarta.

Lili Romli, Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD
1945, *Politica*, Vol. 3, No. 2, November 2012.

King Faisal Sulaiman, *Meneguhkan Marwah DPD Menuju Bikameral Efektif,
Makalah disampaikan pada Forum Legal Exkperit BPKK DPD*, 10
September 2015.

Marwan Maas, Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945,
Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 3 Na. I, Tahun 2012.

National Democratic For International Affair (NDI), *Seri Penelitian Legislatif,
One or Two Chamber?*.

Nike K. Rumokoy, Peranan Konvensi Ketatanegaraan Dalam Pengembangan
Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Hukum*, Vol. XVIII/No. 4/Mei –
Agustus/2010.

Palguna, Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?, *Bali Post Online*, Senin, 22
April 2002.

Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga
Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah
Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945*, yang
dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember
2005.

Ramlan Surbakti, 2009, "Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif" dalam Andi
Ramses M. dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI,
Jakarta.

Rommy Patra, 2018, *Arrangement of Relationship between State Institutions
through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia*,
Hasanuddin Law Review Vol. 4 No. 1, ISSN 2442-9899, Makassar.

Salmon E.M. Nirahua, Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah
dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum*, Volume 18,
Nomor 4 (Oktober, 2011).

Sri Soemantri, 2003, *Susunan dan Kedudukan DPD*, Makalah dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003.

Syaifudun, 2006, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum FH UI, Jakarta.

Yulia Neta, 2011, *Upaya Peningkatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 5 No. 1, ISSN 2477-6238, Bandar Lampung.

Yuniati Setiyaningsih, Susilo Utomo, dan Priyatno Harsasto, 2017, *Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Journal of Politic and Government Studies, Vol. 6, No. 2, Semarang.

D. Internet dan Website

[http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukum di](http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan%20hukum%20di).

Saldi Isra, Masa Depan DPD, diakses dari :
<https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikelkompas/632-masa-depan-dpd.html>.

Zamzami Tanjung, DPD RI: Antara Latar Belakang dan Pengaturan, diakses dari https://www.kompasiana.com/zamzamitanjung/dpd-ri-antara-latar-belakang-dan-pengaturan_54f84681a33311195f8b4a93

