

TESIS
OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM
LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA



Oleh :

Nama : **Putra Dekantara, S.H.**
NIM : **16912071**
BKU : **Hukum Tata Negara**

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018

Halaman Persetujuan Tesis



**OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM
LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA**

Oleh :

Nama : Putra Dekantara, S.H.
NIM : 16912071
BKU : Hukum Tata Negara


Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing untuk diajukan kepada tim penguji
dalam ujian tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Drs. Muntoha. SH. M.Ag

Yogyakarta,
29/11/20

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Dr. Agus Triyanta. MA. MH. Ph.D

Halaman Pengesahan Tesis



**OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM
LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA**

Oleh :

Nama : Putra Dekantara, S.H.
NIM : 16912071
BKU : Hukum Tata Negara

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji tesis
Dan dinyatakan LULUS Pada Hari Kamis, 25 OKTOBER 2018 dari
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Penguji

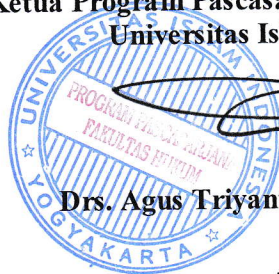
1. Dr. Drs. Muntona. SH. M.Ag
2. Dr. Saifudin. SH. M.Hum
3. Prof. Dr. NI martini Huda. SH. M.Hum

Yogyakarta, 25/10/18

Yogyakarta, 30/11-2018

Yogyakarta, 29-11-2018

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta. MA. MH. Ph.D

Motto

1. Bertolong-tolonglah kamu berbuat kebaikan dan taqwa, dan jangan kamu bertolong-tolongan berbuat dosa dan aniaya, dan taubatlah kepada Allah SWT. Sesungguhnya Allah sangat keras siksaan-Nya (QS. Almaidah ayat : 2)
2. Keberhasilan hanya dapat dicapai dengan penuh pengorbanan, kerja keras, penuh keyakinan dan berdoa kepada Allah SWT.

Persembahan

Tesis ini dipersembahkan untuk :

1. Almamaterku yang telah mengukir ilmu dalam diriku.
2. Kedua orang tuaku Prof. Dr. Drs. H. Subardjo . SH. M.Hum dan Sri Astuti S.Pd yang telah mengasuh dan membimbing ku di jalan Allah SWT.
3. Kakak-kakakku yang selalu mengisi jiwaku dan pola pikirku sehingga saya bisa studi sampai Program Magister (S2)
4. Kekasihku Memey Khusna S.Pd yang selalu mendorong dan menyemangati dalam menempuh studi di Program Sarjana Ilmu Hukum ini.

SURAT PERNYATAAN

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda Tangan di bawah ini, saya :

Nama : Putra Dekantara, SH

No MHS : 16912071

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. bahwa karya ilmiah ini adalah benar – benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan Patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dngan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya, sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 25 Oktober 2018

Yang



Putra Dekantara, SH

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “ Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Lembaga Perwakilan Di Indonesia “ .

Penyusunan tesis ini merupakan salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum (S2) Universitas Islam Indonesia.

Sudah barang tentu penyusunan tesis ini bisa selesai karena ada bantuan dari berbagai pihak, baik secara administrasi maupun akademis sehingga selesai pada waktu yang telah ditetapkan. Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Fahtul Wahid, S.T. M.Sc. Ph.D Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk menempuh kuliah di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Drs. Agus Triyanta. MA. MH. Ph.D, Ketua Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan izin untuk menempuh kuliah dan melakukan penulisan.
3. Dr, Drs . Muntoha. SH. MAg, selaku pembimbing tesis sekaligus wakil dekan Fakultas Hukum yang tidak henti hentinya mendorong tersusunnya tesis dengan memberikan arahan-arahan sejak dari pengajuan judul, seminar proposal dan penyusunan akhir sehingga selesai.
4. Bapak dosen pengajar Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan berbagai ilmu kepada penulis, sehingga penulis bisa lulus magister dan bisa menjadi bekal untuk mengarungi kehidupan nantinya.
5. Seluruh staf akademis Program Pasca Sarjana yang telah membantu dan memberi kemudahan selama penulis menempuh kuliah di Program Pasca sarjana Universits Islam Indonesia.
6. Untuk semua teman-teman Program Studi Program Pascasarjana Ilmu Hukum yang saling memberikan semangat dan dukungan selama studi sehingga lulus Magister Hukum.

7. Semua pihak yang tak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah membantu penyelesaian tesis ini sejak merumuskan judul sampai pelaksanaan ujian tesis dan wisuda nanti.

Atas segala bantuannya penulis mengucapkan terimakasih dan semoga diberikan pahala yang melimpah dari Allah SWT. Amin

Sebagai penutup tiada gading yang tak retak atau tiada yang sempurna didunia ini, demikian pula tesis ini sudah barang tentu ada kekurangan. Semoga bermanfaat bagi penulis maupun para pencari ilmu dan kritik atau saran selalu kami harapkan dengan tangan terbuka untuk membangun lebih baik lagi.

Yogyakarta. 25 Oktober 2018

Penulis



Putra Dekantara . SH

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Halaman Motto dan Persembahan.....	iv
Halaman Kata Pengantar.....	v
Halaman Daftar Isi.....	vii
ABSTRAK.....	ix
BAB I. Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kerangka Teori.....	6
E. Definisi Operasional.....	28
F. Metode Penelitian.....	28
BAB II. Sistem Lembaga Perwakilan Di Indonesia Pasca Perubahan	
 UUD 1945	32
A. Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Perubahan	
UUD 1945.....	32
BAB III Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Lembaga	
 Perwakilan Di Indonesia.....	41
A. Pemberian Kewenangan DPD yang tidak sama dengan	
DPR dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945.....	41
1. Gambaran kewenangan kamar ke dua parlemen	

bicameral di berbagai Negara.....	41
2. Perdebatan Pemberian Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah..	51
B. Mengoptimalkan Fungsi DPD di Indonesia Dalam	
Bidang Legislasi.....	59
1. Reformasi.....	59
a. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	60
b. Pemberian Kewenangan DPD dalam Perubahan UUD 1945.....	61
2. Langkah DPD dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK No. 92 / PUU – X / 2012.....	63
3. Kewenangan DPD Dalam Mengevaluasi Perda.....	67
C. Prospek DPD dalam penerapan Sistem Bikameral di	
Lembaga Perwakilan Indonesia yang akan datang.....	68
1. Kondisi DPD Menurut Perubahan UUD 1945.....	68
2. Prospek DPD sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia yang akan datang.....	75
D. BAB IV Penutup.....	85
A. Kesimpulan.....	85
B. Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA.....	82
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD
DALAM SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

ABSTRAK

PUTRA DEKANTARA

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir lewat amandemen ke -3 UUD 1945 termasuk didalamnya amandemen terhadap Lembaga Perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen UUD 1945 anggota MPR terdiri dari Utusan Daerah, Utusan Golongan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi setelah amandemen MPR terdiri dari Anggota DPR dan DPD. Adanya pembentukan DPD untuk memperjuangkan kepentingan aspirasi daerah dalam kebijakan nasional dan mengikut sertakan daerah dalam setiap keputusan politik nasional. Selain itu juga untuk mewujudkan *check and balance* dalam struktur parlemen dua kamar. Namun dalam kenyataannya kedua kamar (DPR dan DPD) tidak diberi kewenangan yang sama. Karena itu tujuan penelitian ini untuk mengetahui latar belakang kewenangan DPD dan DPR yang tidak sama dalam UUD 1945 dan untuk mengetahui upaya optimalisasi fungsi DPD dalam bidang legislasi serta prospek DPD kedepan dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia.

Adapun metode penelitian ini menggunakan sumber data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Penelitian ini penelitian normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis dan konseptual untuk merumuskan DPD kedepan. Sedangkan analisis data menggunakan langkah-langkah reduksi data, rangkuman data, seleksi data, sampai membuat katagori-katagori berdasar permasalahan serta melakukan analisis isi normatif produk-produk hukum hasil amandemen UUD 1945.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa DPR dan DPD tidak diberi kewenangan yang sama karena kekuatan politik di MPR tidak setuju atau sepakat untuk memberikan kewenangan yang sama. Untuk itu upaya dilakukan melalui uji materi terhadap kewenangan DPD dalam UUD 1945 maupun UU MD3 dan UUP (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) ke Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya tentang prospek kedepan DPD akan semakin jelas dalam penerapan Sistem Bikameral di negara Kesatuan Republik Indonesia asalkan para anggota Dewan dapat menangkap ruh reformasi Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan yang sebenarnya.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penelusuran sejarah kemunculan pertama dari gagasan bikameralisme di dasari oleh ide *mixed government* dari sejumlah filsuf Yunani kuno, dengan Aristoteles sebagai figure terkemuka.¹ Ide dasarnya adalah bahwa suatu bangunan kekuasaan dalam Negara harus kontruksi gabungan antara monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja (*gerousia*) dan prinsip demokrasi oleh lembaga pemasyarakatan (*apaella / ecelesia*).²

Di Romawi, di mana para pemikir terkemukanya seperti Polybius dan Cicero sebagai penerus ide Aristoteles, *mixed government* itu tercermin dalam keberadaan konsul sebagai perwujudan unsur monarki, dewan senat mewakili unsur aristokrasi, dan dewan rakyat sebagai cermin unsur demokrasi. Pembagian ningrat dan rakyatr tanpa jelas, yaitu senat sepenuhnya berisi keluarga raja dan para bangsawan, sementara dewan rakyat (*contio*) menjadi tempat kumpulan rakyat biasa.³

Dengan modifikasi kategori Cicero diatas, benih gagasan bikameralisme secara lebih terang nampak dalam sejarah pemerintahan Romawi lewat kehadiran satu lembaga yang dewasa ini banyak dipakai sebagai *second / upper chamber*

¹Donal Shell, *The History of Bicameralism*, Journal of Legislative Studies Volume 7, Namber 1, Spring 2000, hlm 5-18

²Robert Endi Jaweng dkk. Mengnal DPD RI (sebuah Gambaran Awal). *Institut for local Development (ILD)* Jakarta, 2005, hlm 3

³ibid hlm 3

dalam parlemen yaitu senat. Dibentuk sebagai penasehat raja (dan secara teoritik tidak memiliki kekuasaan legislatif). Senat berisikan para hakim dan konsul yang dipilih oleh dewan (kumpulan rakyat) serta para pejabat eksekutif yang secara otomatis diangkat sebagai anggota setelah berakhirnya masa jabatan mereka.⁴ Dalam perkembangannya kemudian selama dua abad terakhir dalam periode republik, senat tumbuh menjadi lembaga yang tidak lagi sekedar menjadi penasehat raja, tetapi justru memainkan peran sebagai pengarah kebijakan Negara dan kian independennya posisi senat terhadap organ politik.

Di sini ada dua pengertian setelah uraian tersebut tentang parlemen bikameral, ada yang untuk menyebut gabungan dua kamar sekaligus dan ada istilah parlemen hanya untuk menyebut perwakilan wilayah. Sebagai contoh kongres di Amerika Serikat sering untuk menyebut *House of Representatives*, sementara para anggota senat disebut senator. Padahal kongres sebenarnya gabungan kedua kamar. Sekarang dalam penelitian ini dipakai istilah “Sistem Bikameral” secara normal untuk menyebut gabungan dua kamar perwakilan.

Lahirnya Reformasi 21 Mei 1998 yang membawa perubahan pergantian pemerintahan dari Soeharto, disambung amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh para anggota dewan saat itu dan diteruskan dengan reformasi di lembaga perwakilan yaitu terbentuknya lembaga legislatif yang berupa Dewan Perwakilan Daerah.⁵ Masih ditambah adanya arus otonomi daerah yang merupakan reaksi terhadap sentralisasi pemerintahan di pusat waktu itu.

⁴ibid hlm 5

⁵John Pieris, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Pelangi Cendia, Jakarta, 2006. hlm 101

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

Sementara itu beberapa daerah yang memiliki sumber daya ekonomis akibat suatu kontradiksi dalam sistem politik Indonesia sehingga membuat daerah melakukan reformasi terhadap keterwakilan daerah. Sejak saat itu muncullah pemikiran menciptakan sistem bikameral yaitu sistem dua kamar dalam berbagai perwakilan dan salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah.

Indonesia yang menurut Bagir Manan berkiblat ke Amerika Serikat dengan adanya DPD sebagai wakil daerah dan DPR sebagai wakil penduduk seperti Senat (Wakil Negara Bagian) dan *house of representatives* sebagai wakil seluruh rakyat Amerika namun kenyataannya kewenangan berbedakeduanya walaupun DPD dan DPR dipilih oleh rakyat secara langsung mestinya mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi tidak hanya mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah tetapi juga yang bersifat publik, ikut membahas dan memutuskan, dan mempunyai hak menolak terhadap RUU yang dipandang merugikan daerah. Pada hal alasan keberadaan DPD adalah untuk meningkatkan dinamika demokrasi serta akselerasi pembangunan serta kemajuan daerah, dan bahkan untuk melibatkan daerah dalam setiap perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan Negara dan daerah, dengan kewenangan DPD yang ada

dibawah DPR maka DPD tidak akan dapat berbuat banyak dengan terbatasnya kewenangan tersebut.

Seperti diketahui bersama lahirnya lembaga legislatif yang baru yaitu DPD yang diatur didalam UUD 1945 dalam menjalankan fungsinya baik sebagai lembaga legislasi maupun pengawasan berada jauh dibawah DPR. Hal itu termuat dalam Pasal 22D UUD 1945 ayat (1), (2), dan (3). Jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan disini bahwa kata “dapat” mengajukan pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga Negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna kata “ikut” membahas dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga Negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian dapat melakukan pengawasan pada ayat (3) dapat ditafsirkan, menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme checks and balances.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia tidak terlepas dari berbagai latar belakang persoalan lembaga-lembaga Negara di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Sebagai Negara kepulauan dengan komposisi etnis yang beragam, bahasa ibu yang berbeda, agama yang berlainan, serta persebaran penduduk yang menghuni kawasan pulau-pulau kecil sampai gunung-gunung tinggi, rasanya mustahil satu sistem kelembagaan politik saja akan mampu menampung seluruh perbedaan itu. Pengelompokan dan penumpukan kekuasaan politik hanya pada satu lembaga

politik saja akan langsung memunculkan penyempitan peran lembaga politik lainnya.

Untuk menjelaskan soal ini tentulah tidak mudah. DPD RI baru berumur setahun jagung, tetapi harapan atas perannya setinggi gunung. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia semakin dalam dan beragam, sebagaimana muncul dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penelitian yang lama dan proses penampungan aspirasi yang terukur.

Oleh karena itulah maka penguatan DPD perlu mendapat dukungan dari DPR sebagai mitra kerja dalam satu kamar yang lain serta sebagai kelompok strategis seperti lembaga swadaya masyarakat, organisasi lokal, institusi pendidikan dan sebagainya. Dengan demikian, masa depan demokrasi di Indonesia bisa lebih menjanjikan.

Menurut penulis juga setelah amandemen UUD 1945 selesai, konfigurasi DPD semacam ini kurang tepat dan dapat dikatakan ganjil, karena sistem dua kamar di Indonesia tidak mengacu sistem manapun tetapi khas Indonesia, karena bila dibandingkan dengan fakta-fakta diberbagai Negara manapun apabila legitimasi politiknya tinggi (dipilih secara langsung) kewenangan formalnya juga tinggi. Indonesia menunjukkan anomali karena tidak sejalan antara legitimasi yang tinggi dengan kewenangan formalnya rendah atau terbatas. Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi dan tugas serta kewenangan DPD dalam Undang-Undang 1945

setelah perubahan perlunya adanya langkah-langkah dalam melakukan optimalisasi fungsi legislasi DPD saat ini.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR ?
2. Bagaiman mengoptimalkan fungsi DPD dalam legislasi di Indonesia ?
3. Bagaimanakah Prospek DPD dalam Lembaga Perwakilan Di Indonesia yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui latar belakang kewenangan DPD dan DPR yang tidak sama dalam UUD 1945 hasil amandemen.
2. Untuk mengetahui proses dalam mengoptimalkan fungsi DPD di bidang legislasi.
3. Merumuskan dan memprediksi prospek DPD dalam Sistem Lembaga Perwakilan Indonesia yang akan datang.

D. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Negara Hukum, memiliki tiga ciri. *Pertama*, supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; *Kedua*, kedudukan yang sama didepan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun pejabat; *ketiga*, terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang. Dengan demikian pemaknaan Negara Hukum adalah meletakkan Negara yang harus taat dan patuh kepada keutamaan yang mutlak dari hukum,

dimana adanya jaminan bagi semua warga Negara secara adil, tidak memandang itu rakyat atau pejabat⁶

Pengertian Negara Hukum harus dibedakan dengan Kedaulatan Hukum, yang antara lain dianut oleh Krabbe yang berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi yaitu kekuasaan dalam taraf terakhir dan tertinggi berwenang memberikan putusan adalah hukum. Selain itu Abu Daud Busro juga mengatakan bahwa apapun yang dilakukan oleh Negara maupun rakyat maka harus didasarkan pada hukum.⁷ Aristoteles menyatakan bahwa “Negara Hukum yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan warganegaranya, dimana keadilan menjadi syarat utama bagi terciptanya kebahagiaan hidup warga negaranya dan sebagai dasar dari keadilan maka perlu diajarkan kesusilaan kepada manusia agar menjadi warga Negara yang baik”.⁸

Negara Hukum dikaitkan dengan kondisi Negara polis, merupakan Negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan bagi warga Negaranya. Keadilan merupakan syarat utama bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga Negaranya, hukum bersumber pada keadilan. Menurut Immanuel Kant: Negara Hukum dalam arti formal maupun material mengandung perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan⁹. Sementara itu F.J. Stahl sebagaimana yang dikutip oleh Dahlan Thaib mengemukakan bahwa Negara hukum mengandung empat unsur penting, sebagaimana yang dikemukakan oleh Immanuel Kant yaitu: perlindungan terhadap hak asasi

⁶Sri Soemantri, *Prosedur dan Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, hlm.33.

⁷Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta :BumiAksara, hlm. 53.

⁸Muh Kusnandi, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta, Yoga Media Pratama, hlm. 131.

⁹Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, hlm. 22-23.

manusia, pemisahan kekuasaan Negara, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan undang-undang, dan adanya peradilan administratif Negara.¹⁰

Pada zaman Negara hukum modern, Negara hukum dapat dikenal melalui pemikiran Eropa kontinental dengan istilah “*rechtsstaat*” yang dikenalkan oleh antara lain Immanuel Kant dan Julius Stahl. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.

Konsep *rechtsstaat* yang bertumpu pada sistem *civil law* lahir dari suatu perjuangan panjang menentang absolutisme kekuasaan Negara (*machtstaat*), sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem *common law* yang bersifat memutus perkara yang didelegasikan kepada hakim berdasarkan hukum kebiasaan di Inggris (*common custom of England*) yang disampaikan Abdul Rohim dalam bukunya *Kekuasaan Dalam Konteks Negara Hukum (Kajian Filosofis Dari Aspek Ontologi, Epistemologi Dan Aksiologi)*,

Ciri-ciri Negara yang berdasarkan hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey adalah sebagai berikut:¹¹

- a. Adanya supremasi aturan-aturan hukum
- b. Adanya kedudukan yang sama di hadapan hukum
- c. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia

Sedangkan unsur Negara hukum menurut F.J. Stahl dengan pengertian *Rechstaat*-nya adalah sebagai berikut:

- a. Pengakuan dan jaminan hak-hak manusia

¹⁰Ibid, hlm. 23.

¹¹A.V Dicey. *Introduction to the study of Law of the Constitution*. Tenth Edition. London. 1959

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan
- d. Adanya peradilan Administrasi dalam perselisihan ¹²

Fungsi konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan, seperti halnya yang disampaikan oleh K.C. Wheare bahwa *Constitution springs from a belief in limited government* (Konstitusi berasal dari keyakinan kepada pembatasan kekuasaan pemerintahan). Hal ini diperlukan untuk mencegah kesewenang-wenangan perbuatan pemerintah. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely*”.

Konsep pembatasan kekuasaan Negara yang sering dirujuk adalah konsep *triaspolitica* atau tiga pembagian kekuasaan, dari Charles Louis de Secondant Baron Montesquieu (1687-1755). Yaitu konsep pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada dasarnya konsep pembatasan kekuasaan penyelenggara Negara yang ada di Indonesia merupakan varian dari konsep *trias politica*.¹³

Sementara di Indonesia, Oemar Senoadji berpendapat bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Pancasila sebagai ideologi negara, oleh karena itu Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber

¹²Siti Fatimah, 2005, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Yogyakarta, Pilar Media. hlm. 29.

¹³M. Kurniawan Ginting dan Diding Sakri, *Telaah Konstitusional tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Makalah, disampaikan pada Forum Diskusi Interseksi, “Civil Rights dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia II”, Kuningan, Jawa Barat, 27-29 Januari 2003; hlm. 1.

hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila.¹⁴

2. Teori Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*Constituer*) yang berarti membentuk. Dalam lingkup Hukum Tata Negara, konstitusi dapat dibedakan menjadi konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas serta konstitusi dalam arti formal dan dalam arti material. Konstitusi dalam arti sempit dimaksudkan untuk memberi nama pada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi dan tata cara bekerjanya organisasi tersebut. Dalam arti luas, konstitusi itu mencakup segala ketentuan yang berkaitan dengan keorganisasian Negara, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik dan peraturan lainnya, kebiasaan dan konvensi. Sedangkan pengertian konstitusi dalam arti formal harus senantiasa dihadapkan pada konstitusi dalam arti material, hal ini dikarenakan ada kecenderungan bahwa sebagian ataupun seluruh ketentuan konstitusional baik tertulis maupun tidak tertulis dalam kenyataannya tidak berlaku atau tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan.¹⁵

Dalam penelitian berupa disertasi Dahlan Thaib seperti yang dikutip Subardjo, menyebutkan dengan konstitusi dalam arti yuridis bahwa konstitusi adalah satu naskah yang memuat suatu bangunan Negara dan sendi-sendi sistem

¹⁴Oemar Senoadji. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta. Erlangga. 1980. Hlm 24

¹⁵Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Yogyakarta : Graha Ilmu. hlm. 18.

pemerintahan Negara; apabila dipakai berarti mengamalkan konstitusi atau Undang-undang Dasar.¹⁶

Konstitusi sering disamakan dengan Undang-Undang Dasar (*Grondwet*). Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi tidak sedikit yang menyamakan antara Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi merupakan sesuatu yang lebih luas, yakni keseluruhan dari peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, menurutnya *Grondwet* adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi sedangkan konstitusi itu membuat baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan Sri Soemantri dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* berpendapat konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁷

Dalam beberapa buku literatur ada anggapan umum bahwa pengertian konstitusi sama dengan Undang-undang Dasar, hal ini merupakan suatu kekhilafan dalam pandangan mengenai konstitusi pada Negara-negara modern yang dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum karena pentingnya sehingga konstitusi yang ditulis itu disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Herman Heller mengemukakan bahwa konstitusi

¹⁶Ibid, hlm. 18

¹⁷Sirojul Munir. 2013. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Genta Publishing, hlm. 3.

memiliki arti yang lebih luas dari UUD, sehingga dalam uraian selanjutnya diadakan pembagian dalam tiga bagian sebagai berikut:¹⁸

- a. Konstitusi dalam pengertian sosiologis dan politis, dalam pengertian ini konstitusi mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
- b. Konstitusi dalam arti kesatuan kaedah yaitu konstitusi merupakan suatu kesatuan kaedah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat yang mengandung arti yuridis.
- c. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi berlaku dalam suatu Negara.

Beberapa literatur Hukum Tata Negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi yang terdiri dari ¹⁹ yaitu:

1. Otonomi kekuasaan (kekuasaan politik tunduk pada hukum)
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
3. Peradilan yang bebas dan mandiri
4. Pertanggungjawaban kepadarakyat (akuntabilitas Publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat

Pada negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasarnya mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Guna membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan Negara kedalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki. Teori mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan Negara menjadi sangat penting, artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan-kekuasaan Negara. Gagasan mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan

¹⁸ibid, hlm. 3.

¹⁹Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, Loc.Cit. 21

Negara mendapat dasarnya, antara lain dari pemikiran Jhon Locke dan Montesquieu.

Sebagai landasan untuk menyusun ketentuan dalam masyarakat, ada tiga macam materi muatan yang bersifat pokok yang terdapat konstitusi yaitu:

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi (dan kewajiban asasi) manusia dan warga Negara
- b. Susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar
- c. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar

Berkaitan dengan konstitusi ini, ada beberapa teori yang diungkapkan oleh para sarjana yaitu:

- a. Konstitusi menurut paham Leon Duguit

Konstitusi menurut Duguit bukanlah sekedar UUD yang memuat sejumlah atau sekumpulan norma semata, tapi struktur Negara yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Sehingga konstitusi merupakan faktor-faktor kekuatan yang nyata terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.²⁰

- b. Konstitusi menurut paham A. A. H. Struycken

Konstitusi adalah undang-undang yang memuat garis-garis besar dan asas-asas tentang organisasi pada Negara. Sehingga pada intinya menurut Struycken konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar²¹

- c. Konstitusi menurut paham Herman Heller

Pada intinya konstitusi lebih luas dari Undang-Undang Dasar karena UUD merupakan bagian konstitusi. Konstitusi menggambarkan keadaan politik suatu

²⁰Abu Daud Busroh, Loc. Cit. 96.

²¹Ibid, hlm.97.

Negara sehingga untuk menyusun ketentuan dalam masyarakat perlu berpedoman pada konstitusi²²

d. Konstitusi menurut Ferdinand Lassalle

Lassalle membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu:

- 1) Pengertian sosiologis atau politis yaitu *synthese* faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu Negara.
- 2) Pengertian yuridis yaitu suatu naskah yang memuat semua bangunan Negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dari pengertian tersebut Lassalle tidak membedakan antara konstitusi dan UUD karena keduanya sama-sama tentang kekuasaan Negara.²³

e. Konstitusi menurut Carl Schmitt

Schmitt membagi konstitusi ini dalam empat pengertian yaitu:

- 1) Konstitusi dalam arti *absolute* yaitu konstitusi di samping memuat tentang bentuk Negara, faktor integrasi dan norma dasar atau struktur pemerintahan juga mencakup semua hal yang pokok yang ada pada setiap Negara pada umumnya.
- 2) Konstitusi dalam arti *relative* yaitu konstitusi dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu dalam masyarakat sehingga tidak berlaku umum dan sifatnya relatif karena hanya dimuat dan terdapat dalam konstitusi Negara tertentu saja.
- 3) Konstitusi dalam arti positif yaitu konstitusi merupakan keputusan politik tertinggi dari suatu bangsa.
- 4) Konstitusi dalam arti ideal yaitu konstitusi merupakan wadah yang menampung ide cita-cita bangsa.²⁴

3. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution*

²²ibid, hlm. 98.

²³ibid, hlm. 99.

²⁴ibid, hlm. 160.

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-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.²⁵

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan Negara.²⁶

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

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, 2007, Jakarta. PT. Bhuana Ilmu Populer

²⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, 2007, Yogyakarta. UII Press

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.²⁷

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

²⁷Jimly Asshidiqie. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen. 2010. Jakarta, Sinar Grafika, Hal 28

kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.²⁸

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 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 *constitucional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat

²⁸ibid. hlm 37

konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ UndangUndang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga 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.²⁹

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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22 D 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,

²⁹ibid. hlm 37

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).

4. Teori Negara Kesatuan

Bentuk Negara kesatuan dimaksudkan sebagai suatu Negara yang merdeka dan berdaulat yang mana di seluruh Negara yang berkuasa hanyalah suatu pemerintahan (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Sedangkan menurut F.Isjwara, Negara kesatuan ialah bentuk Negara di mana wewenang legislative tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional-pusat. Menurutnya, Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kukuh jika dibandingkan dengan federasi atau konfederasi, sebab dalam Negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).³⁰

³⁰F.isjwara. Pengantar Ilmu Politik.Bina Cipta. Bandung. 1992. Hlm 184

Menurut Dicey, asas yang mendasari Negara kesatuan adalah asas unitarisme. Menurut Dicey “ *the habitual exercise of supreme legislative by one central power* “. ³¹

Kansil membagi Negara kesatuan dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam Negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra.

Menurut Soehino, Negara kesatuan jika ditinjau dari susunannya adalah Negara yang tidak tersusun ke dalam beberapa Negara sebagaimana yang terdapat dalam Negara federasi, melainkan Negara yang bersifat tunggal. Artinya hanya ada satu Negara. Tidak ada Negara di dalam Negara. Dalam Negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang memegang keputusan akhir dan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu di dalam Negara tersebut. ³²

Tetapi menurut Soehino, terkadang di dalam Negara kesatuan tersebut diadakan pembagian daerah, dimana dalam tiap-tiap daerah itu terdapat organisasi kenegaraan yang tegak sendiri. Pembagian daerah tersebut misalnya, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan lain sebagainya, yang mana tiap tingkatan mempunyai pemerintahan sendiri yang disebut pemerintah daerah.

³¹ibid

³²Soehino. Ilmu Negara. Liberty. Yogyakarta. 1980. hlm 224

Negara kesatuan seperti itu disebut Negara kesatuan yang didesentralisasi. sebaliknya Negara kesatuan yang tidak menyelenggarakan pembagian daerah disebut Negara kesatuan yang disentralisasi, meskipun Negara ini juga mengadakan pembagian daerah dalam daerah-daerah administrasi.³³

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaan sehari-hari, konsep bentuk Negara seringkali dicampur adukan dengan konsep bentuk pemerintahan. Hal ini juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan “ Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik “. Dari ketentuan pasal di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk Negara kesatuan Indonesia itu adalah republik.³⁴

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk Negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Bentuk Negara berarti bentuk organ atau organisasi Negara itu secara keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Konsepsi bentuk pemerintahan pun bisa dibagi ke dalam dua bentuk yaitu pemerintahan yang berarti lebih luas yang meliputi seluruh cabang kekuasaan dan pengertian bentuk pemerintahan dalam arti terbatas yang mencakup pengertian eksekutif saja. Perbedaan pengertian di atas dipengaruhi oleh tradisi pemerintahan yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat. Kerajaan Inggris yang

³³Ibid hlm 225

³⁴Ibid hlm 257

menerapkan pemerintahan parlementer, maka penggunaan kata “*govermmment*” menunjuk pada pengertian yang sempit yaitu hanyacabang kekuasaan eksekutif saja. Tetapi dalam bahasa Inggris Amerika, kata “*govermmment*” mencakup pengertian yang luas, yaitu keseluruhan pengertian penyelenggaraan Negara yang meliputi eksekutif dan juga legislatif.³⁵

Meski berbeda, sistem pemerintahan mempunyai korelasi kuat dengan bentuk pemerintahan. Bentuk pemerintahan republik mempunyai sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan bentuk pemerintahan kerajaan, sistem pemerintahannya adalah monarki, Korelasi yang serupa tidak terjadi pada pemerintahan dengan bentuk Negara. Sistem pemerintahan presidensial bisa terdapat di bentuk Negara kesatuan, federal maupun konfederasi.³⁶

Di dalam UUD 1945, pengaturan tentang bentuk Negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab 1 tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan “ Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik “. Berdasarkan pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara kesatuan (unitary sistem).³⁷. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7). Yang berbunyi :

- (1) Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

³⁵Ibid hlm 259

³⁶Abdul Ghoffar. Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD1945 Dengan Delapan Negara Maju. Prenada media group. Jakarta. 2009. hlm 27

³⁷Septi Nur Wijaya dan Iwan Satriawan. Hukum tata Negara. FH UMY. Yogyakarta. 2009. hlm 29

provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.³⁸

Jika dihubungkan dengan teori-teori diatas, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia berbentuk Negara kesatuan yang didesentralisasi, karena adanya pembagian wilayah dimana masing-masing wilayah mempunyai hak otonomi menyelenggarakan urusan rumah tangganya.³⁹

5. Teori Lembaga Perwakilan

Pandangan yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung sebagaimana yang berlaku pada Yunani kuno, pada kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah satu Negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi adalah

³⁸Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

³⁹Ibid hlm 29

merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era globalisasi sekarang ini.

Sebagai ganti gagasan dan pandangan ini lahirlah demokrasi tidak langsung yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan nama “Parlemen”. Lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama, baik sebutan atau jenisnya, misalnya saja di Indonesia disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”. Baik parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada dasarnya kelahiran parlemen ini bukan semata-mata gagasan dan cita-cita demokrasi, tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Ebagaimana yang dikemukakan A.F Pollard dalam bukunya *“The Evolution of Parliament”*. *“Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident at the feudal system”*. Rumuan dari pendapat tersebut dapat kita contohkan pada parlemen Inggris yang boleh dianggap sebagai parlemen yang tertua di dunia.

Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja atau kaum bangsawan yang sangat feodalistik. Dalam bentuk kerajaan feodal, kekuasaan berada pada kaum feodal, dimana-mana kaum feodal ini tidak hanya menguasai tanah-tanah dalam satu wilayah, tetapi juga menguasai orang-orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya dan para feodal ini bergelar lord. Apabila satu raja, misalnya menginginkan adanya penambahan tentara atau penambahan pajak maka raja akan mengirimkan utusan atau wakilnya menemui para lord untuk menyampaikan keinginan dan maksudnya itu, Praktik semacam ini menurut

anggapan raja tidak layak sehingga timbul pemikiran dari raja bahwa lebih baik Lord yang memang sudah berada di pusat/dekat dengan raja membentuk satu lembaga yang terdiri dari Lord dan ditambah oleh para pemuka gereja yang pada gilirannya lembaga ini menjadi tempat bagi raja untuk meminta nasehat, petunjuk dan yang terpenting adalah dalam hal pemungutan pajak, Secara pelan tapi pasti tugas lembaga ini semakin bertambah dan menjadi permanen yang disebut “*Corio Regist*” dan kemudian menjadi *House of Lord* seperti yang ada sekarang ini.⁴⁰

Melihat kekuasaan lembaga ini yang semakin besar, raja ingin mengurangi hak-hak mereka, akibatnya timbulnya pertentangan antara raja dan kaum ningrat. Dengan bantuan rakyat dan kaum menengah (*borjuis*), raja mengalah kepada kaum ningrat, akibatnya hak-hak raja dibatasi oleh *House Of Lord*. Di sisi lain rakyat dan kaum menengah yang notabene menjadi korban pajak, mereka meminta kepada *House Of Lord* agar wakil mereka juga diminta nasehat dan pendapatnya bila *House Of Lord* bersidang, khususnya yang menyangkut pajak dan anggaran belanja. Akibat kemenangan kaum ningrat yang dibantu oleh rakyat mengakibatkan posisi mereka semakin kuat dan diperhitungkan, akhirnya muncullah lembaga baru yang terdiri dari rakyat dan kaum menengah yang disebut *Magnum Consilium* yang kemudian berkembang menjadi *House of Commons*. Selanjutnya kedua lembaga tersebut disebut Parliamentum dan Parlemen yang merupakan lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern.

⁴⁰Sirajudin, dkk, Peran DPD Dalam Keterbatasan Wewenang, MCW, Malang. 2006. hlm. 61

Macam-macam lembaga perwakilan yang dikenal di dunia terdiri dari dua system yaitu Sistem satu kamar dan sistem dua kamar.

Sistem satu kamar atau uni cameral, parlemen hanya terdiri dari satu kamar atau satu badan atau lembaga perwakilan, namun demikian system satu kamar menggunakan system komisi. Ada beberapa kelebihan sistem ini antara lain.⁴¹

- a. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-undang karena hanya satu badan perwakilan.
- b. Tanggung jawab badan atau majelis lebih besar karena badan atau majelis tidak dapat menyalahkan lembaga lain.
- c. Lebih sedikit anggota yang dipilih sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrol mereka
- d. Biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk menggaji atau operasional lebih sedikit.

Sedangkan system dua kamar / bicameral system. System bicameral ;ebih banyak dianut Negara-negara yang berbentuk faderasi, seperti Amerika Serikat. Dengan system ini Negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui senat, sedangkan rakyat secara keseluruhan terwakili dalam parlemen melalui house of representatives, Dalam praktik ketatanegaraan, system legislative bicameral memiliki keuntungan antara lain :⁴²

⁴¹Subardjo. Dewan Perwakilan Daerah. Graha Ilmu. 2012. hlm. 47

⁴²Ibid. hlm 48

- a. Secara resmi dapat mewakili seluruh atau beragam pemilu, misalnya :
Negara bagian, wilayah, etnik atau golongan
- b. Mefasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan
Perundang-undangan
- c. Mencegah disahkannya Undang-undang yang cacat atau ceroboh
- d. Mekanisme pengawasan yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Adanya beraneka ragam system ini sebagai konsekuensi logis dari dianutnya demokrasi tidak langsung yaitu suatu demokrasi di mana rakyat mewakilkan pelaksanaan kedaulatannya melalui lembaga perwakilan. Sistem dua kamar dianut dan dilaksanakan di Negara yang berbentuk kerajaan dan republik yang Federalistik.

Demokrasi langsung adalah suatu sistem politik dalam suatu negara yang memberikan kepada rakyatnya secara langsung untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Menurut sejarahnya demokrasi langsung secara murni pernah dilaksanakan pada zaman Yunani Kuno antara abad VI sampai III sebelum masehi. Demokrasi langsung dilakanakan di Negara kota (*City State*) yang dinamakan polis.

Untuk saat ini, demokrasi langsung yang menyangkut bidang-bidang kenegaran sulit untuk dilaksanakan. Hanya di Swiss masih dapat ditemukan adanya pelaksanaan demokrasi langsung khususnya di bidang legislasi, yaitu melalui referendum.

E. Definisi Operasional

1. Optimalisasi

Adalah suatu proses untuk mencapai hasil yang ideal nilai efektif yang dapat dicapai, optimalisasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk mengoptimalkan sesuatu hal yang sudah ada, ataupun merancang dan membuat sesuatu secara optimal.

2. Fungsi Legislasi DPD

Sesuai dengan konstitusi , format representasi DPD RI dibagi menjadi fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan pada bidang-bidang terkait dalam legislasi.

3. Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia

Sistem lembaga perwakilan yang terkenal adalah sistem unicameral, bicameral dan tricameral. Indonesia sendiri seperti yang diatur dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem Bicameral semenjak lahirnya DPD.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama digunakan dalam penelitian untuk mencapai hasil penelitian yang benar dan dapat di pertanggungjawabkan.

1. Obyek Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini maka sebagai obyek penelitian “ Optimalisasi Peran DPD Dalam Fungsi Legislasi Di Lembaga Perwakilan Indonesia” dengan memusatkan perhatian kepada Kewenangan DPD dalam fungsi legislasi di lembaga perwakilan Pasca Amandemen UUD 1945 dengan mengkaji

tentang pasal-pasal yang terkait dengan kewenangan DPD. Pembahasan akan dilakukan secara konstitusional dan teoritik.

2. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah serta latar belakang masalah di atas maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau sumber data sekunder belaka.⁴³ Penelitian hukum normatif mencakup penelitian norma-norma hukum baik itu UUD 1945 maupun peraturan-peraturan di bawahnya.

3. Pendekatan Penelitian

Penulisan ini adalah penelitian normatif karena itu pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis yaitu metode yang dalam proses pendekatannya meninjau dan mengkaji objek penelitian dari aspek yuridis yang terkait dengan obyek penelitian tersebut yaitu kewenangan DPD pasca amandemen UUD 1945 dalam mewujudkan fungsi legislasi. Di samping itu juga menggunakan pendekatan konseptual untuk merumuskan konsep dalam prospek DPD di lembaga perwakilan Indonesia yang akan datang.

4. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sesuai dengan jenis penelitian ini, yakni penelitian normatif maka penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan atau sumber data sekunder sebagai sumber utamanya.

- a. Sumber data primer, adalah data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang mengetahui mengenai permasalahan yang sedang diteliti.

⁴³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Normatif Suatu Tinjauan Singkat. CV Rajawali. Jakarta. 1985

- b. Sumber data sekunder, adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier .
1. Bahan hukum primer meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia sebelum Amandemen.
 - b. Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Amandemen.
 - c. Undang-undang No : 17 Tahun 2014 tentang : MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3).
 - d. Undang-undang No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD.
 - e. Peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
 - f. Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 tentang kewenangan DPD di bidang legislasi
 2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan permasalahan.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan hukum sekunder diantaranya kamus hukum.

5. Metode Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini adalah penelitian normatif maka metode yang digunakan dengan cara serangkaian kegiatan seperti membaca, membuat ulasan bahan, bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas.

6. Analisis 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.

BAB II

SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945

A. Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945

Tuntutan reformasi yang berlanjut dengan sistem perwakilan yaitu agar utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diwujudkan dalam bentuk Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diwujudkan dalam bentuk dibicarakannya masalah tersebut dalam Panitia Ad Hoc I (PAHI), Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁴⁴

Berkeinginan telah terbentuknya tim pakar oleh Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan membantu Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat mempersiapkan perubahan ketiga UUD 1945. Tim pakar ini meliputi bidang politik, bidang hukum, bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan agama serta bidang pendidikan. Tugas tim pakar terbatas mengkaji dan membahas, lampiran ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2000, yaitu tentang penugasan badan pekerja MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945.⁴⁵

Rancangan perubahan sistem perwakilan yang diajukan Badan Pekerja MPR tidak merubah ketentuan-ketentuan tentang DPR amandemen pertama dan

⁴⁴ Sri Sumantri, *Sistem Dua Kamar (Sebuah Constituendum)*, Kumpulan Makalah dalam Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta, 8 Agustus 2001, hlm. 25.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 26.

tidak menyebutkan kedudukan, tugas, wewenang serta hak-hak Dewan Perwakilan Daerah. Dikatakan oleh Ketua Panitia Ad Hoc I (PAHI) bahwa konsep Badan Pekerja MPR adalah '*soft bicameralism*' sedang konsep yang diajukan oleh tim ahli bidang hukum dan politik dapat disebut '*strong bicameralism*'. Dalam konsep tim ahli juga ditegaskan bahwa pasal-pasal tentang sistem dua kamar itu merupakan bagian dari bab tentang kekuasaan legislatif seperti kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD, susunan dan kedudukan DPR dan DPD ditetapkan dengan undang-undang, setiap RUU menghendaki persetujuan DPR dan DPD.⁴⁶ Uraian di atas menunjukkan usulan ke arah sistem perwakilan dengan kedudukan, wewenang, hak yang sama antara DPD dan DPR sebagai bentuk lembaga perwakilan bikameral dalam negara Indonesia, sehingga akan terwujud *checks and balances*.

Gerakan reformasi menjadi salah satu bentuk perkembangan Indonesia sebagai bangsa, yang menjadi pertanda penyesuaian struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan zaman dan tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat⁴⁷. Masa transisi Indonesia menuju demokrasi merupakan salah satu tahapan yang menjadi fase penting perkembangan Indonesia. Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang diantaranya mencakup perubahan konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

⁴⁷ Ginanjar Kartasasmita, *DPD dan Penguatan Demokrasi*, Fakultas Hukum UAJY bekerjasama dengan DPD MPR-RI, Yogyakarta, 2002, hlm. 1.

Salah satu perubahan penting setelah diadakan perubahan terhadap UUD 1945 adalah perubahan sistem keparlemenan Indonesia. Di samping itu perubahan ini juga merupakan titik tolak perubahan negara dari negara otoriter, sentralistik menuju negara demokrasi. Keinginan untuk menjadi negara demokratis ini pula yang menjadi salah satu alasan untuk dilakukan amandemen UUD 1945 yang sifatnya memang sementara.⁴⁸

Berkaitan dengan amandemen UUD 1945 baik amandemen pertama, kedua, ketiga maupun keempat menunjukkan adanya perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan kewenangan dalam masing-masing organnya. Perubahan demikian merupakan satu hal yang biasa dan wajar baik dalam situasi politik dan ketatanegaraan yang normal maupun di tengah transisi dari kekuasaan otoriter.⁴⁹

Perubahan UUD 1945 menjadi bagian tuntutan reformasi, karena banyak pakar berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini berada dalam ketidakjelasan yang dibangun UUD 1945, tidak adanya *checks and balances* antar alat kelengkapan organisasi negara, di samping kelemahan yang lain. Sehingga kedepan supaya dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).⁵⁰

⁴⁸ Moh Mahfud MD., *Amandemen Kostitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 49.

⁴⁹ Muhammad Fajrul Falakh, *Metamorfose MPR* (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga), Kompas 19 April 2002.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 10.

Perubahan-perubahan UUD 1945 tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Perubahan pertama

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14 – 21 Oktober 1999. Karena waktunya sangat singkat serta mengutamakan kesepakatan antar fraksi MPR, maka baru tiga materi pokok yang terdiri 9 (sembilan) pasal 13 (tiga belas) ayat yang disahkan dalam perubahan pertama UUD 1945. Tiga materi itu adalah bab tentang kekuasaan pemerintahan negara, bab tentang kementerian negara, bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat⁵¹. Perubahan tersebut meliputi pasal-pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, dan 21.

Pasal-pasal tersebut langsung berkaitan dengan kekuasaan presiden yang sangat besar tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai. Untuk itu prioritas pertama adalah membatasi kekuasaan Presiden.

Banyak kalangan yang menilai hasil perubahan pertama UUD 1945 merupakan pergeseran *executive heavy* ke arah legislatif heavy. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang seperti diatur Pasal 5 ayat (1) berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU). Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Namun secara riil tiga fungsi DPR selama Orde

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 17.

Baru fungsi legislasi paling tidak menarik kalangan politisi, akibatnya selama Orde Baru undang-undang inisiatif DPR tidak pernah lahir.

Pergeseran kewenangan dari tangan Presiden ke DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya.

2) Perubahan Kedua

Sidang Tahunan MPR-RI 7-18 Agustus 2000 untuk mengagendakan perubahan UUD 1945 tahap kedua, perubahan meliputi otonomi daerah, melengkapi pemberdayaan DPR, menyempurnakan rumusan hak asasi manusia, menyempurnakan pertahanan dan keamanan negara melengkapi atribut negara⁵².

Perubahan UUD 1945 tentang pemerintah Daerah (Pasal 18) dilatarbelakangi semangat otonomi dalam memperjuangkan kesejahteraan rakyat di daerah, karena selama ini pemerintah cenderung sentralistik dan adanya penyeragaman sistem pemerintahan, mengabaikan kepentingan daerah dan akhirnya mendorong terjadinya pergeseran sentralistik menuju desentralisasi. Perubahan kedua juga dalam rangka melengkapi pemberdayaan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Semuanya itu mengarah kepada adanya *checks and balances* antara lembaga DPR dan Presiden dalam bidang legislasi seperti Pasal 20 ayat (5) apabila RUU

⁵² *Ibid.*, hlm. 28.

yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Perubahan yang lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR diatur dalam (Pasal 20A) yang dimaksudkan agar DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh *checks and balances* oleh DPR terhadap Presiden/eksekutif seperti adanya fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, hak angket, hak bertanya, interpelasi, hak menyatakan pendapat, hak menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Selain kedua hal tersebut perubahan kedua juga menyempurnakan pengaturan tentang hak asasi manusia selama ini UUD 1945 dipandang sangat sederhana mengatur jaminan hak asasi manusia hanya Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1) dan Pasal 34. Pada hal perkembangan dan tuntutan masyarakat sudah sangat kompleks. Maka melalui perubahan tersebut telah dilakukan perluasan materi hak asasi manusia dalam bab XA dengan judul hak asasi manusia yang terdiri dari Pasal 28A sampai dengan 28J.

Sebagai materi juga dalam perubahan ini adalah perubahan UUD 1945 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4). Ketentuan tersebut berisi pemisahan antara TNI dan POLRI dalam

menjalankan tugas. Untuk bidang pertahanan negara dilakukan TNI dan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI, sehingga menjadi jelas dan tidak tumpang tindih antara tugas TNI dan POLRI dan juga berakhir pula penyimpangan dwi fungsi ABRI dalam bidang sosial politik.

3) Perubahan Ketiga

Perubahan ketiga UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR yang berlangsung tanggal 1-9 Nopember 2001 telah berhasil merubah tiga bab, 23 pasal 64 ayat yang ada pada UUD 1945. Perubahan ini ditunjukkan untuk menyempurnakan pelaksanaan kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2), menyesuaikan wewenang MPR, mengatur pemilihan Presiden dan atau Wakil Presiden, membentuk DPD, mengatur pemilu, kewenangan BPK, mengokohkan kekuasaan kehakiman dengan membentuk lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Perubahan dan penambahan yang dilakukan dalam amandemen ketiga lebih tertuju pada lembaga-lembaga negara seperti pergantian proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pola pemilihan dengan sistem perwakilan (di MPR) menjadi proses pemilihan secara langsung, perbaikan terhadap pola pertanggung-jawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya (Pasal 7B), pembaruan terhadap lembaga legislatif dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral dan mengakomodasi lahirnya lembaga baru Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dan Komisi Yudisial.

4) Perubahan Keempat

Amandemen keempat dalam sidang Tahunan MPR tanggal 1 – 11 Agustus 2002 yang isinya merupakan penyelesaian terhadap bagian-bagian yang masih tersisa dalam amandemen sebelumnya. Perubahan itu meliputi Pasal 2, Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 23B, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31 ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), perubahan terhadap aturan peralihan dan aturan tambahan serta pencabutan terhadap penjelasan UUD 1945.

Perubahan keempat juga mengatur tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila diputaran pertama tidak diperoleh kandidat presiden dan Wakil Presiden yang terpilih (Pasal 6 ayat (4) juga melengkapi kekurangan-kekurangan dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) yang telah diputuskan dalam perubahan ketiga dengan menambahkan ayat (3). Begitu pula dalam perubahan keempat ini dihapuskan DPA dalam UUD 1945 sebagai lembaga tinggi negara dan digantikan menjadi lembaga dalam struktur pemerintahan negara yang dibentuk oleh Presiden dengan undang-undang.

Perubahan UUD 1945 sejak perubahan pertama, kedua, ketiga, sampai dengan keempat dikatakan berantakan karena amandemen (1) dikerjakan oleh lembaga yang secara yuridis konstitusional berwenang tetapi bukan ahlinya; (2) amandemen yang dilakukan sarat dengan permainan politik dan kepentingan politik sesaat; (3) penglibatan para pakar sebagai tim ahli badan pekerja MPR sekedar untuk memperoleh justifikasi politik; (4) dikerjakan tergesa-gesa; (5)

hasil amandemen pertama, kedua, ketiga, belum pernah disosialisasikan ke masyarakat; (6) kurang melibatkan partisipan masyarakat; (7) menurut Mahfud MD anggota MPR bertingkah genit sehingga seolah-olah semua usul ditampung untuk dituangkan dalam UUD 1945⁵³.

Melihat perubahan UUD 1945 ketiga adanya ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*). Perlu diatur dan ditentukan dengan tepat pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini pada hakekatnya sama-sama merupakan lembaga legislatif. DPR dan DPD sama merupakan parlemen dengan fungsi utama pengawasan dan legislasi ataupun ditambah dengan fungsi anggaran⁵⁴.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 51.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 17.

BAB III

**OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM LEMBAGA
PERWAKILAN DI INDONESIA**

A. Pemberian Kewenangan DPD yang tidak sama dengan DPR dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Gambaran kewenangan kamar ke dua parlemen bicameral di berbagai Negara

Penelusuran sejarah kemunculan pertama dari gagasan bikameralisme di dasari oleh ide *mixed government* dan sejumlah filsuf yunani kuno, dengan aristoteles sebagai figure terkemuka.⁵⁵ Ide dasarnya adalah bahwa suatu bangunan kekuasaan dalam Negara harus kontruksi gabungan antara monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja, dan prinsip demokrasi oleh lembaga pemasyarakatan.⁵⁶

Di romawi, di mana para pemikir terkemukanya, seperti Polybius dan Cicero sebagai penerus ide Aristoteles. *Mixed government* ini tercermin dalam keberadaan konsul sebagai perwujudan unsur monarki, dewan senat mewakili unsur aristokrasi, dan dewan rakyat sebagai cermin unsur demokrasi. Pembagian ningrat dan rakyat tampak jelas, yaitu senat sepenuhnya berisi keluarga raja dan para bangsawan, sementara dewan rakyat menjadi tempat kumpulnya rakyat biasa.⁵⁷

⁵⁵Donal Shell, *The Story Of Bicameralism*, Jurnal Of Legislative Studie Volume 7, Namber 1, Spring 2000, hlm 5-18

⁵⁶Robert Endi Jaweng. *Mengenai DPD RI (Sebuah Gambaran Awal)*. Institut For Local Development (ILD). Jakarta 2005 hlm 3

⁵⁷Ibid. hlm 3

Dengan memodifikasi katagori cicero di atas, benih gagasan bikameralisme secara lebih terang Nampak dalam sejarah pemerintahan Romawi lewat kehadiran satu lembaga yang dewasa ini banyak dipakai sebagai nama *second/upper chamber* dalam parlemen yaitu senat. Dibentuk sebagai penasehat raja (ssecara teoritik tidak memiliki kekuasaan legislatif). Senat berisikan para hakim dan konsul yang dipilih oleh dewan (perkumpulan rakyat) serta para pejabat eksekutif yang secara otomatis diangkat sebagai anggota setelah berakhirnya masa jabatan mereka.⁵⁸ Dalam perkembangannya kemudian secara dua abad terakhir dalam periode republik, senat tumbuh menjadi lembaga yang tidak lagi sekedar menjadi penasehat raja, tetapi justru memainkan peran sebagai pengarah kebijakan Negara dan kian independennya posisi senat terhadap organ politik.

Di sini ada dua pengertian parlemen bikameral setelah uraian tersebut, ada yang untuk menyebut gabungan dua kamar sekaligus dan ada istilah parlemen hanya hanya untuk menyebut perwakilan wilayah. Sebagai contoh kongres di Amerika Serikat sering untuk menyebut *House of Representatives*, sementara para anggota senat disebut senator. Padahal kongres sebenarnya gabungan kedua kamarnya. Sekarang dalam penelitian ini dipakai istilah “Parlemen Bikameral” secara normal untuk menyebut gabungan dua kamar perwakilan.

Meskipun dalam praktik pemerintahan. Yunani dan Romawi kuno lebih merupakan tempat bersemainya gagasan awal bikameralisme yang disampaikan Donal Shell. Namun, ada dua semangat pokok dalam berbagai praktik

⁵⁸ibid. hlm 5

pemerintahan di masa itu yang sedikit banyak menjadi inspirasi gagasan bikameralisme di masa-masa selanjutnya, yaitu :

- b. Kekuasaan yang tidak dikonsentrasikan pada satu individu, satu kelas masyarakat atau satu institusi politik, dan perlunya jaminan *checks and balances* antara berbagai pihak pengelola kekuasaan tersebut.
- c. Mengingat bahwa kekuasaan pemerintah tidak sekedar sebagai perkara menjalankan perintah dan otoritas, tetapi juga memasyarakatkan daya persuasi politik berdasar kematangan kualitas argumentasi tinggi maka mutlak dibutuhkan orang-orang bijak dalam menjalankan pemerintahan, dengan cara memberikan posisi kekuasaan khusus pada orang bijak tersebut.⁵⁹

Kedua hal tersebut ternyata telah memberi inspirasi yang secara umum mempengaruhi perkembangan kelembagaan perwakilan di banyak Negara. Tetapi, perlu diingat bahwa dalam praktik sudah tentu banyak modifikasi, untuk itu akan dilihat perkembangan tersebut terutama Negara Inggris yang dianggap sebagai rujukan banyak Negara pada abad pertengahan dan Amerika Serikat yang juga dianggap ssebagai salah satu model parlemen yang dikatakan mendekati pelaksanaan *trias politica* disamping juga beberapa Negara Jerman, Perancis dan Filipina sebagai Negara yang terdiri dari provinsi dan berbentuk kesatuan. Lima Negara yang terdiri dari Negara kesatuan dan Negara federasi akan dilihat mengenai sistem dua kamar (bikameral) meliputi kewenangan yang diberikan konstitusi, model rekrutmen anggota kamar ke dua, serta kekuasaan yang dimiliki kedua kamar tersebut.

Amerika Serikat sebagai Negara republik yang berbentuk federal yang terdiri dari 50 negara bagian. Sistem pemerintahannya presidensiil, presiden dipilih langsung setiap empat tahun sekali.

⁵⁹Ibid. hlm 6

Badan legislatifnya dinamakan *Congres* yang terdiri dua kamar yaitu senat sebagai wakil Negara bagian dan *House of Representatives* sebagai wakil seluruh rakyat. Anggota senat dipilih secara langsung oleh rakyat seperti halnya anggota *House of Representatives*. Banyak ahli mengatakan bahwa Senat Amerika Serikat kekuasaannya lebih besar daripada *House of Representatives* karena Senat secara umum sebagai badan legislatif, tetapi kadang-kadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif, hal ini terjadi karena senat memang nominasi dari pejabat-pejabat publik dan hanya untuk mengadili kejahatan politik khusus.

DI bidang legislasi anggota senat atau Majelis Tinggi mempunyai hak untuk menolak RUU (hak veto terhadap suatu RUU). Setiap RUU yang sudah melewati *House of Representatives* dan senat sebelum menjadi undang-undang dibawa ke Presiden, jika Presiden menyetujui akan ditandatangani, sebaliknya jika presiden tidak menyetujui harus mengembalikan dengan keberatan-keberatannya kepada kamar/majelis asal RUU. Apabila sudah dipertimbangkan 2/3 dari anggota kamar itu tetap menyetujui maka akan ditandatangani oleh presiden. Tetapi perlu diperhatikan, RUU berserta keberatan-keberatannya juga dikirim ke kamar lain (bukan asal RUU) untuk mendapat persetujuan 2/3 anggota terhadap RUU yang dikembalikan oleh Presiden. Setelah mendapat persetujuan 2/3 dari kamar pertama maupun ke dua (Majelis Tinggi maupun Majelis Rendah) kemudian Presiden harus mengesahkan dalam waktu sepuluh hari (tidak termasuk hari minggu) setelah RUU itu diterima Presiden.

Indonesia yang menurut Bagir Manan berkiblat ke Amerika Serikat dengan adanya DPD sebagai wakil daerah dan DPR sebagai wakil penduduk

seperti Senat (wakil Negara Bagian) dan *House of Representatives* sebagai wakil seluruh rakyat Amerika, namun kenyataannya kewenangan keduanya berbeda walaupun DPD dan DPR dipilih oleh rakyat secara langsung mestinya mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi tidak hanya mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi juga yang bersifat publik, ikut membahas dan memutuskan, dan mempunyai hak menolak terhadap RUU yang dipandang merugikan daerah. Padahal alasan keberadaan DPD adalah untuk meningkatkan dinamika demokrasi, akselerasi pembangunan, serta kemajuan daerah. Bahkan untuk melibatkan daerah dalam setiap merumuskan kebijakan nasional bagi kepentingan Negara dan daerah, dengan kewenangan DPD yang ada di bawah DPR maka DPD tidak akan dapat berbuat banyak dengan terbatasnya kewenangan tersebut.⁶⁰

Para ahli berpendapat bahwa adanya dua majelis di satu Negara dalam lembaga perwakilan akan menjamin adanya *double check* (dipriksa dua kali) terhadap produk legislatif sehingga kemungkinan kecil terjadinya undang-undang yang lahir dengan cacat dan ditunda pelaksanaannya. Ada lagi yang berpendapat dengan adanya kamar ke dua (DPD) hanya akan memperpanjang rantai pembuatan undang-undang. Hal yang sama akan dijumpai pada saat amandemen UUD 1945, salah satu isu yang dilontarkan bahwa kamar ke dua hanya terjadi di Negara “federal”. Isu itu muncul sebagai upaya penolakan terhadap lahirnya DPD.⁶¹

⁶⁰Bagir manan. DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru, FH UII Press, Yogyakarta. 2004

⁶¹Ginjar Kartasmita. *Menormalkan Bikameralism di Indonesia..* Kompas 29 April 2006. hlm 7

Menurut penulis, kewenangan yang tidak sama khususnya di bidang legislasi perlu ditinjau ulang, mengingat baik DPR maupun DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak sesuai dengan tujuan dibentuknya DPD sebagai wakil daerah dalam pembuatan keputusan politik nasional, akan mudah menimbulkan penyimpangan karena tidak ada keseimbangan antara kedua badan legislatur tersebut.

Ke dua adalah Negara Jerman sebagai Negara federal dan menggunakan badan legislatif dua kamar yaitu *Bundesrat* (senat/federal council) dan *Bundestag* (*house of representative/federal assembly*). *Bundesrat* sebagai *upper house* atau majelis tinggi diangkat oleh pemerintah Negara bagian, dilengkapi dengan hak veto. Sedangkan *Bundestag* sebagai majelis rendah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Melihat Negara Jerman, Majelis Tinggi tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, anggotanya adalah pemimpin partai politik regional atau Negara bagian, menteri-menteri kabinet ditunjuk oleh pemerintah Negara bagian, tetapi mempunyai kewenangan untuk mengajukan RUU dan memiliki hak veto terhadap RUU.

Majelis Tinggi di Jerman sangat berbeda dengan Majelis Tinggi di Amerika Serikat walaupun keduanya sama-sama sebagai Negara federal. Majelis tinggi di Jerman tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi kedudukannya sama dengan majelis tinggi di Amerika Serikat yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.

Menurut penulis, lembaga perwakilan di Jerman dapat memberikan gambaran kepada kita bahwa kewenangan yang sama di bidang legislasi antara dua kamar tidak harus ditentukan oleh cara pengisian keanggotaannya, artinya tidak harus dipilih, tetapi dapat atas asumsi kemampuan para anggotanya seperti di Jerman.

Sistem dua kamar di Indonesia apabila dilihat dari legitimasi politik “tinggi” karena dipilih langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum, sebaliknya kewenangan formalnya terbatas atau di bawah DPR sehingga dikatakan tidak lazim, kamar yang legitimasi politiknya tinggi kewenangan formalnya harus tinggi.⁶² Hal ini terjadi karena masih adanya kekhawatiran-kekhawatiran anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa DPD akan menjadi “dinosaurs” di kemudian hari apabila diberi kewenangan yang sama.⁶³ Kekhawatiran politik seperti ini tidak perlu terjadi dengan mengembalikan dengan tujuan utama dibentuknya DPD.

Ke tiga adalah Negara Prancis yang merupakan Negara republik yang berbentuk kesatuan, terdiri dari 22 wilayah bagian/daerah Senatornya berjumlah 321 orang, sepertiganya dipilih secara tidak langsung, selebihnya dipilih melalui pemilihan di bagian departemen. Secara rinci 304 dari bagian, tiga perwakilan Negara jajahan, dua orang untuk komunitas khusus, 12 orang untuk rakyat Prancis yang hidup di luar negeri. Prancis sebagai Negara yang menganut dua kamar bicameral yang terdiri dari kamar pertama disebut *National Assembly* dan kamar ke dua disebut *senat*. *National Assembly* merupakan perwakilan seluruh rakyat

⁶²Y Deny . Lembaga Legislatif Sebagai Sebuah Agenda. hlm 5

⁶³Deny Indrayana. DPD ada (TI) ada. Makalah Seminar sehari yang diselenggarakan bagian HTN Fakultas Hukum UAJY. Berkerjasama dengan DPD-MPR-RI. Yogyakarta hlm 1.

perancis yang anggotannya dipilih secara langsung (merupakan wakil dari partai-partai) melalui pemilihan umum.

Belajar dari Negara Perancis ini mendapat pelajaran bahwa anggota kamar ke dua/senat ada yang dipilih di Negara bagian, tetapi ada yang diangkat (sepertiganya). Kewenangannya tidak sama antara kamar pertama (National Assembly) dengan kamar kedua (senat) dalam pembentukan undang-undang, senat hanya mempunyai hak mengajukan RUU dan tidak memiliki hak veto.

Ke empat adalah Negara Inggris yang merupakan Negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Wilayah Negara Inggris adalah England, London, Northern Irland, yang masing-masing terdiri dari berbagai wilayah, kabupaten/kota, distrik. Struktur organisasi parlemen di Inggris adalah bicameral yang terdiri dari Majelis Rendah (*House of Common*) dan Majelis Tinggi (*House of Lords*). Di Inggris Majelis Tinggi diangkat atas dasar keturunan, sedang Majelis Rendah anggotanya secara demokrasi dengan masa jabatan lima tahun. Majelis Rendah terdiri dari komposisi partai-partai politik (partai buruh, partai konservatif dan Union, partai demokrat liberal). Anggota *upper house* Inggris jumlahnya lebih besar dari anggota *House of Common*, usiannya rata-rata 60 tahun ke atas.

Kewenangan masing-masing kamar, *House of lords* tidak bisa mengubah RUU yang berasal dari *House of Common* yang telah diputus oleh *House of Common*, seandainya ada hanya berupa penundaan selama satu tahun oleh *House of Lords*.

Melihat Majelis Tinggi di Inggris, anggotanya berasal dari para bangsawan kerajaan yang diangkat secara turun temurun dan jumlahnya lebih besar dari Majelis Rendah, hak veto sudah dihapuskan diganti kekuasaan untuk menunda selama satu tahun terhadap RUU yang tidak disetujui.

Penulis melihat bahwa dua Negara kesatuan, yaitu Perancis dan Inggris menempatkan Majelis Tinggi sesuai legitimasinya (ada yang dipilih, ada yang diangkat) sebatas mengajukan RUU sampai dengan menunda selama satu tahun. Kamar kedua apa pun bentuknya harus berisi anggota yang secara luas berbeda dan dibutuhkan sebagai penyeimbang kamar pertama, terutama di bidang legislasi sangatlah diperlukan untuk menilai layak tidaknya suatu undang-undang dikeluarkan atau diundangkan. Berkaitan dengan hal tersebut, sudah semestinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia juga diberi fungsi untuk ikut menilai RUU yang akan disahkan menjadi undang-undang. Perlu dikaji ulang kewenangan DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan yang saat ini berlaku di bumi Indonesia.

Ke lima adalah Negara Republik Demokrasi Persatuan Filipina. Filipina terdiri dari 76 Provinsi dan 61 kota dengan sistem pemerintahan presidensiil. Parlemen Filipina dinamakan *congres*. Saat ini *congres* Filipina terdiri dari dua kamar yaitu *senate/senado (upper House)* dan *House of Representative/ Kepulungan MG Mga Kinatawan (lower house)*.⁶⁴ Senator dipilih secara bebas sebanyak 24 senator. Dua belas senator dipilih ssetiap tiga tahun. Masa anggota senat adalah enam tahun.

⁶⁴Constitution of Filipiness. 1986. Art IV. Sec 1

Dalam proses legislasi, Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative*. Karenannya kedua kamar yang mempunyai kedudukan sama itu dikatakan bicameral yang kuat, yaitu sama-sama memiliki hak usul RUU dan veto terhadap RUU.⁶⁵ Setiap RUU dapat menjadi undang-undang jika telah dalam *three readings* (suatu proses legislasi pada kongres dalam tiga tahapan).⁶⁶

Bila dicermati dari tinjauan mengenai keanggotaan dan kewenangan ataupun kekuasaan yang dimiliki dari masing-masing kamar ke dua/*second chambers/ upper house* dari lima Negara diatas yaitu amerika serikat, inggris, perancis, jerman dan Filipina, setiap kamar kedua baik dalam sistem bikaeral lunak maupun bicameral kuat dapat mengajukan RUU kepada kamar pertama dalam proses legislasi. DPD sebagai kamar kedua di samping DPR merupakan suatu perwakilan teritorial, yang mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja, berbeda dengan sistem bicameral lunak di prancis dan inggris yang dapat mengajukan setiap RUU, tidak hanya RUU yang berkaitan dengan daerahnya. Lemahnya posisi DPD ini dapat saja diabaikan oleh DPR maupun presiden dalam bidang legislasi. Apabila hal ini terjadi maka akan berakibat ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat dan menjurus disintegrasi bangsa.

Harapan ke depan adalah sistem bicameral atau sistem dua kamar dapat membawa manfaat bagi bangsa dan Negara dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD sehingga kedudukannya sama dengan Dewan

⁶⁵Reni Dwi Purnomowati. Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia. 2005. hlm 117

⁶⁶Ibid hlm 118

Perwakilan Rakyat (DPR) terutama dalam proses legislasi. Harapan ini akan terwujud apabila para pelaku politik mau menyikapi aspirasi daerah terhadap DPD yang angat lemah posisinya di bidang legislasi ini untuk melakukan perubahan UUD 1945, sekali lagi yang menyangkut kewenangan dua lembaga legislatif DPD dan DPR tersebut,

2. **Perdebatan Pemberian Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah**

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

Sementara itu beberapa daerah memiliki sumber daya ekonomis akibat suatu kontradiksi dalam sistem politik Indonesia sehingga membuat daerah melakukan reformasi terhadap keterwakilan daerah. Sejak saat itu muncullah pemikiran menciptakan sistem bikameral yaitu sistem dua kamar dalam berbagai perwakilan dan salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah.

Para anggota MPR ada yang menginginkan bicameral yang kuat dalam MPR yaitu partai Golkar, PPP, dan Utusan Daerah. Sebaliknya kelompok lain yang tidak menginginkan adanya bicameral adalah PDIP dan Utusan Golongan. Akhirnya dicapai kata sepakat (kompromi) untuk menggunakan sistem bicameral lunak.⁶⁷ Meskipun DPD sebagai lembaga legislatif, DPD tidak mempunyai

⁶⁷A. Effendi Choiri. *Menuju Sistem Bikameral Efektif*. Republika 6 maret 2007. hlm 4

kewenangan legislatif sendiri, kewenangan ini tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberikan usulan dan pertimbangan.

Sisitem bikameral yang digagas para akademisi tentang kewenangan dalam parlemen bikameral atau sistem dua kamar berbeda-beda, di antaranya KC Where berpendapat bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah jika kedua kamarnya benar-benar terpilih atas garis yang sama, dipilih oleh rakyat, dan mempunyai kedudukan sama.⁶⁸

Hal yang ama juga digagas oleh Ramlan Surbakti bahwa sistem dua kamar tersebut adalah sistem perwakilan dengan masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan perwakilan daerah diwadahi oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi yang sama di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan.⁶⁹

Kedua pendapat tersebut ternyata berbeda dengan konsep Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR yaitu *soft bicameralism* bahwa DPD berada dibawah DPR sehingga kekuasaan legislasi, pengawasan, dan anggaran tetap ada di DPR, sedangkan DPD hanya memberi pertimbangan.

Tidak ketinggalan Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa jangan terpancang *strong* atau *soft bicameralism*, yang penting harus rinci karena tidak mungkin kalau kedudukannya sama persis, tetapi dalam bidang legislasi DPD maupun DPR harus boleh berinisiatif mengajukan usul RUU urusan daerah atau RUU urusan pusat karena RUU pusat akibatnya juga pada rakyat yang ada di daerah.

⁶⁸KC Where. *Legilatur*. Londodn Oxford University Press. 1967. hlm 2001-2003

⁶⁹Ramlan Subakti. *Amandemen UUD 1945 tentang sistem perwakilan rakyat Bikameral*. Jakarta. 2002

Dahlan Thalib sebagai pakar hukum tata Negara beliau memberikan ilustrasi bahwa Amerika Serikat sebagai Negara federal yang menganut dua kamar sebagai perwakilan yang berbeda dan mempunyai kewenangan sama dalam legislasi. Perlakuan itu akan berdampak dihapuskannya lembaga tinggi Negara (MPR), mempertegas diadanya sistem presidensiil, sistem pemisahan kekuasaan, dan prinsip *checks and balance* di antara lembaga tinggi Negara.

Pendapat lainnya juga dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf, bahwa Indonesia memilih model demokrasi konstitusional, oleh karena bagaimanapun pluralisme yang menjadi realita sosial kita hanya dapat dikelola apabila ada aturan main yang disepakati bersama. Menurut beliau gagasan kamar kedua Dewan Perwakilan Daerah yang dibangun sistem perwakilan bicameral dengan prinsip sistem bicameral yang didasarkan pada pemikiran *check and balance* (saling mengecek) antara dua kamar dalam memberikan produk undang-undang. Jadi, prinsip *check and balances* tidak hanya antar lembaga Negara tetapi juga lembaga *legislature*.⁷⁰

Yasona H. Laoly berpendapat lain, yaitu sistem perwakilan di Indonesia tidak harus sama persis seperti di Inggris atau Amerika Serikat, kedua lembaga perwakilan itu tidak perlu kedudukannya sama, DPR harus tetap lebih besar kewenangannya daripada DPD. DPD dikhususkan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Oleh Yasona H. Laoly dinamakan "*not so strong bicameralism*", yaitu di tengah-tengah antara *soft bicameralism* dan *strong bicameralism*.⁷¹

⁷⁰Slamet Effendi Yusuf. *Bicameralism Pembahasan yang Belum Selesai*. Makasar. 11 Juni 2001. hlm 2

⁷¹Yasona H Laoly. *Perubahan UUD 1945*. Penerbit Forum Rektor Indonesia dan NDI. Medan. 2001

Konsep tersebut masih lebih baik dari konsep PAH-1 BP MPR yang bersifat *soft bicameralism* dan bukan *strong bicameralism* seperti kehendak tim ahli PAH-1 BP MPR. Ni.matul Huda mengatakan bahwa pelibatan para pakar sebagai Tim Ahli Badan pekerja MPR sekadar untuk memperoleh justifikasi politik.⁷²

Alasan lain dikemukakan oleh Andrew S, Ellis, bahwa penyusun kontitusi memilih dua kamar (bicameral) pertama untuk membangun sebuah mekanisme pengawaan yang seimbang, kedua untuk pembahasan sekali lagi dalam legislasi suatu RUU, ke tiga untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak terwakilkan pada kamar pertama. Secara khusus mewakili dan mewadahi daerah-daerah dalam lembaga legislatif.⁷³

Setelah amandemen UUD 1945 selesai, konfigurasi DPD semacam ini kurang tepat bahkan dapat dikatakan ganjil karena sistem dua kamar di Indonesia tidak mengacu pada sistem mana pun. Apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di berbagai negara manapun apabila legitimasi politiknya tinggi (dipilih secara langsung) kewenangan formalnya juga tinggi. Indonesia menunjukkan anomali karena tidak sejalan antara legitimasi yang tinggi dengan kewenangan formalnya rendah atau terbatas.

Hal yang sama juga dikemukakan pakar hukum tata negara, Taufik Sri Soemantri M., dikatakan bahwa Indonesia sebagai negara besar bukan hanya dari jumlah penduduk, tetapi juga luas wilayahnya yang sebagian besar perairan dan

⁷²Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH-UII Press. Yogyakarta. 2003. hlm 51

⁷³Andrew Ellis. Lembaga Legislatif Bikameral Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan. Paper Presentasi Seminar Bikameralism dan Perubahan Konstitusi. Jakarta. 8 Juli 2001

ribuan pulau maka perlu ada badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat daerah terpencil itu sehingga muncul DPD. Menjadi aneh ketika anggota DPD dipilih secara langsung dengan bobot lebih berat dari anggota DPR, kewenangannya terbatas tidak seperti kewenangan DPR.⁷⁴

Bahkan Deny Indrayana juga mengatakan hal yang sama, bahkan kewenangan DPD cenderung minimalis apabila dikomparasikan dengan kewenangan DPR. Kedua tokoh ini juga mengharapkan kewenangan DPD itu ditinjau kembali sehinggasama dengan DPR walaupun tidak sama persis agar sesuai dengan tujuan awal yaitu sebagai wakil daerah ditingkat pusat dalam setiap pengambilan keputusan politik nasional.⁷⁵

Pembicaraan lebih lanjut menyangkut kewenangan DPD yang tidak sama dengan DPR yaitu pada Sidang Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR. Hal itu muncul lagi ketika membicarakan fungsi dan wewenang kedua lembaga negara yang baru ditetapkan pada Sidang Pleno PAH 1 B MPR sebelumnya, pembicaraan itu lebih khusus lagi mengenai kewenangan fungsi legislasi baik dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) maupun pembahasan diperdebatkan. Secara singkat pembahasan mengenai tugas dan fungsi lembaga ini terdapat setidaknya tiga arus tanggapan dari fraksi-fraksi yang ada di MPR yaitu:⁷⁶

- a. Arus pertama fraksi-fraksi berpendirian perlu dianut strong bicameral, artinya fungsi DPD sama dengan fungsi DPR (meliputi fungsi anggaran, pengawasan, dan khususnya fungsi legislasi)

⁷⁴Sri Sumantri. Sistem Dua Kamar (Sebuah Contituendum). Kumpulan Makalah Dalam Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Kontitusi. Jakarta . 8 Agustus 2001

⁷⁵Deny Indrayana. DPD ada (TI) ada. Makalah Seminar sehari yang diselenggarakan bagian HTN Fakultas Hukum UAJY..op. cit. hlm 1

⁷⁶ Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Op. cit

- b. Arus ke dua fraksi-fraksi yang berpendapat perlunya dianut semacam *limited strong bicameral* (bicameral yang kuat, tetapi terbatas), fungsi legislasi diutamakan di Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan fungsi legislasi untuk RUU yang berkaitan dengan hal-hal yang secara langsung berkaitan dengan daerah.
- c. Arus ke tiga fraksi-fraksi yang berpendirian perlunya penerapan *soft bicameral* atau *unicameral* di mana keberadaan DPD hanya memberi pertimbangan terhadap berbagai RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi tidak ikut dalam proses pembahasan apalagi pengambilan keputusan.

Pada sidang PAH 1 BP MPR mulai nampak adanya perpecahan ketika muncul sebuah pertanyaan, apakah DPD itu sebuah lembaga legislatif atau bukan. Di sinilah perpecahan fraksi-fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam memberikan kewenangan kepada DPD di antaranya yaitu :

Fraksi TNI/Polri sejak awal konsisten menolak hadirnya DPD karena khawatir kehadiran lembaga Negara DPD bertentangan dengan semangat sila ke empat dan ke lima pancasila, dan kehadiran DPD hanya akan menambah panjang rantai pembuatan undang-undang.

Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) dan FUD sejak awal menghendaki DPD sebagai “Senat Amerika” dalam konteks sistem bicameral.

Fraksi PDIP dan FUG menolak pemberian status “lembaga legislasi” kepada DPD. Kekuasaan dan tugas Dewan Perwakilan Daerah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar sehingga tetap dalam rangka Negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral.⁷⁷

Fraksi Partai Golkar melalui juru bicaranya Theo L. Sambuaga supaya dua-duanya (DPR dan DPD) mempunyai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan

⁷⁷Katin Subiantoro (FPDI-P) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000

terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya pelaksanaan undang-undang. “FPG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD, bertolak belakang dengan prinsip Negara Kesatuan”, sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti itu adalah sesuai prinsip demokratisasi, transparansi, check and balances, dan kedaulatan rakyat.⁷⁸

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) mencoba menjembatani perpecahan dua sikap ekstrem tersebut dengan mengusulkan kuasi bikameral. DPD diakui bukan badan legislasi, tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang.

Berdasarkan konsep usulan tengah dari FPP tersebut, FPG dapat menerima kemudian membuat konsep tugas dan kewenangan DPD yaitu memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah Negara, dan pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU di ajukan untuk di undangkan presiden.

Rumusan inilah yang akhirnya diterima oleh fraksi-fraksi MPR sebagai kompromi politik atau disepakati dan menjadi naskah akhir amandemen UUD 1945 seperti Pasal 22D berikut :⁷⁹

Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

⁷⁸Theo L. Sambuaga. (FPG) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000

⁷⁹Tjipta Lesmana. “Quo Vadis” Dewan Perwakilan Daerah. Kompas 10 Juli 2006. hlm 7

sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah

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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rencana undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan dan 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari rumusan yang ada maka segera terlihat bahwa sistem bikameral yang dianut masih meletakkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR lebih kuat dibandingkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bukan saja pada fungsi legislasi, tetapi juga pada fungsi pengawasan. Padahal pada saat yang sama rumusan tersebut menyebutkan bahwa kedua kamar tersebut anggotanya sama-sama dipilih melalui pemilihan umum atau dipilih langsung oleh rakyat.

Kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR di bidang legislasi, khususnya dalam UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak

sepakat untuk memberikan kewenangan yang sama. Hal tersebut tidak sama dengan tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan TIM ahli PAH 1 BP MPR yaitu bikameral murni yang kedua kamarnya mempunyai kewenangan legislasi yang sama. Akibatnya tuntutan amandemen ke lima selalu didesakan oleh DPD sebagai upaya memperdayakan dirinya. Hanya saja perlu disadari bahwa untuk melakukan amandemen UUD 1945 tidak mudah sehingga dikatakan “langkah penting tetapi tidak strategis”, akhirnya merubah UUD 1945 sebagai konstitusi yang persyaratannya relatif sulit, kecuali apabila kekuatan politik menghendaki tidak ada masalah, seperti UUD 1945 yang oleh orde baru disakralkan, tetapi setelah kekuatan politik sepakat untuk diamandemen juga dapat dilakukan amandemen terhadap UUD 1945.

B. Mengoptimalkan Fungsi DPD di Indonesia Dalam Bidang Legislasi

1. Reformasi

Reformasi yang ditandai dengan pernyataan Presiden Soeharto untuk berhenti dari jabatan presiden setelah adanya gelombang unjuk rasa besar-besaran yang di motori oleh mahasiswa, pemuda, dan komponen bangsa lainnya di jakarta dan daerah-daerah.

Lahirnya reformasi memberikan harapan adanya perubahan menuju kehidupan kenegaraan yang lebih baik dalam segala bidang. Karena itu pada awal

reformasi muncullah tuntutan yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa.

Tuntutan itu terkenal dengan agenda reformasi antara lain :⁸⁰

1. Amandemen UUD 1945
2. Otonomin Daerah
3. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI
4. Mewujudkan kehidupan demokrasi
5. Mewujudkan supremasi hukum
6. Penghormatan terhadap HAM.

a. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Latar Belakang Amandemen UUD 1945

- a. Undang-undang Dasar 1945 itu bersifat sementara karena dibuat dalam waktu singkat dan tergesa-gesa untuk keperluan proklamasi kemerdekaan.
- b. Banyak pasal-pasal yang multi tafsir / ambigu (Pasal 7, pasal 5 ayat 1, Pasal 21)
- c. Kekuasaan Presiden terlalu besar baik dibidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sehingga mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.
- d. UUD 1945 banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang sehingga mendorong penyalahgunaan kehidupan.

2. Kesepakatan Amandemen

Pada waktu tuntutan itu muncul semua semangat dan sepakat, tetapi pada waktu akan dilaksanakan amandemen timbul pertanyaan tentang bagian materi

⁸⁰Subardjo :DPD menurut UUD 1945.....2012 : hlm 19. Op. cit

yang akan diamandemen, maka perlu adanya kesepakatan, Kesepakatan tersebut adalah :

- a. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
- b. Tetap mempertahankan NKRI
- c. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil. (Pasal 4-17 UUD 1945)
- d. Penjelasan UUD 1945 yang bersifat normatif akan dimasukan Batang Tubuh/ Pasal-pasal (Pasal 1 ayat 3)
- e. Perubahan dengan cara addendum

b. Pemberian Kewenangan DPD dalam Perubahan UUD 1945

Perdebatan pemberian kewenangan DPD ini muncul pasca ditetapkannya DPD sebagai badan legislatif disamping DPR. Ada yang mengusulkan :

- a. Strong bicameral berarti dua kamar (DPR dan DPD) mempunyai fungsi yang sama (fungsi anggaran, legislasi, pengawasan) dan keduanya sama-sama mempunyai hak mengajukan RUU, membahas RUU, serta memberikan persetujuan terhadap semua RUU.
- b. Limited strong bicameral (bikameral yang kuat tapi terbatas) artinya fungsi legislasi diutamakan di DPR dan DPD diberikan fungsi legislasi untuk hak-hak yang berkaitan dengan daerah.
- c. Soft bicameral dimana keadaan DPD hanya pendamping DPR dan tidak ikut sertakan dalam proses pembahasan apa lagi pengambilan keputusan.

Melihat usulan itu terjadi pro dan kontra dan akhirnya kompromi politik sepakat DPD diberi kewenangan terbatas atau dibalik tidak terjadi kompromi politik untuk memberikan kewenangan DPD sama dengan DPR (soft bicameral).

Kewenangan DPD menurut UUD 1945 hasil perubahan (sebelum putusan MK) kewenangan DPD menurut UUD 1945 hasil perubahan adalah sebagai berikut :

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya otonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1))
- b. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya otonomi lainnya, perimbangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU - APBN. RUU – pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22 D ayat (2)).
- c. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU 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, serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti (Pasal 22D ayat (3))

Selanjutnya kewenangan DPD dalam UUD 1945 dijelaskan atau dijabarkan dalam UU, Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa :

- a. Anggota DPD bisa ikut membahas bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat 1 yaitu penyampaian pandangan umum dan tanggapan terhadap pandangan dan pendapat masing-masing lembaga. Hasil nanti menjadi bahan masukan untuk membahas lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.
- b. Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU, APBD, pajak, pendidikan dan agama secara tertulis untuk bahan masukan bagi pembahasan lebih lanjut DPR dan pemerintah.
- c. Melakukan pengawalan pelaksanaan UU dan hasilnya diserahkan ke DPR untuk ditindak lanjuti.

2. Langkah DPD dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK No. 92 / PUU – X / 2012

Langkah DPD untuk memperoleh kewenangan legislasi yang sama dengan DPR adalah upaya melalui amandemen UUD 1945 TAPI tidak berhasil maka upaya lain dilakukan yaitu dengan mengajukan uji materi UU MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dan UU P3 (Undang- undang pembentukan peraturan Perundang- undangan) atau UU No 27 tahun 2009 dan UU No 12 Tahun 2011. Uji materi itu diajukan pada tanggal 14 september 2012 dan diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi yang intinya bahwa UU MD3 dan UUP3 bertentangan dengan pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Kewenangan tersebut menyangkut kewenangan DPD untuk “dapat mengajukan” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945) dan kewenangan “ikut membahas” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Selanjutnya tujuannya agar DPD bisa berperan menjalankan kewenangan sesuai dengan UUD 1945. Berikut adalah point-point penting hasil dari pasca putusan MK :

1. Upaya yang dilakukan DPD untuk mendapat kewenangan yang sama DPR adalah mengajukan amandemen ke-V untuk menyempurnakan hasil amandemen I – IV, tetapi tidak berhasil karena tidak mendapat dukungan dari anggota DPR (Pasal 37 ayat (1) sd (5))
2. Mengajukan uji materi terhadap UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tanggal 14 mei 2012 dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :
 - a. Mengenai kewenangan DPD mengajukan RUU terhadap dalil permohonan “pemohon” , (lihat putusan MK dalil permohonan)

Menurut MK kewenangan kontitusional DPD sudah diatur dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan DPD **dapat** mengajukan kepada DPR 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. Menurut MK kata yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (1) merupakan pilihan subyektif DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU berkaitan dengan otonomi daerah.....kata “dapat” tersebut dapat dimaknai juga sebagai hak dan/atau kewenangan sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional

Presiden (Pasal 5 ayat (1)). Dengan demikian DPD mempunyai posisi dan kedudukan sama dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., Mahkamah Konstitusi menilai RUU DPD sebagai RUU usul DPD kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR dan menjadi RUU dari DPR, mereduksi kewenangan DPD ini untuk memperjelas kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

- b. Mengenai kewenangan DPD ikut membahas RUU terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil permohonan).

Menurut MK kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) yang menyatakan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah.....Berdasarkan ketentuan tersebut “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, karena Pasal 20 ayat (2) telah menentukan secara tegas bahwa RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. “Ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., bersama DPR dan presiden, karena itu pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan pada tingkat 1 oleh komisi atau panitia khusus DPR yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) selanjutnya DPD menyampaikan pendapat pada tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai sebelum tahap persetujuan. Artinya DPD dapat ikut membahas dan memberi pendapat

pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada tingkat II. DPD tidak boleh ikut memberi persetujuan karena Pasal 20 ayat (2). Pembahasan RUU diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR.

- c. Mengenai kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU.

Terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil pemohon). Menurut MK makna memberi pertimbangan kepada DPR RUU APBN, pajak, pendidikan, agama..... DPD memberikan pertimbangan tetapi tidak ikut membahas. Dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menerima dan atau tidak menerima pertimbangan itu. Hal terpenting adalah adanya kewajiban bagi DPR dan presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN, RUU pajak, pendidikan dan agama.

- d. Mengenai keterkaitan DPD dalam penyusunan prolegnas

Terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil pemohon). MK melihat keterlibatan DPD dalam prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 16 dan 17 UU No. 12/ 2011 tentang pembentukan undang-undang (UU P3) perencanaan penyusunan RUU dilakukan dalam prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan UU. Dengan demikian RUU yang tidak masuk dalam prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas karena itu apabila DPD tidak ikut menentukan prolegnas maka DPD tidak akan dapat melaksanakan

wewenangannya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Di simpulkan usaha DPD untuk mengoptimalkan kewenangan legislasi DPD pasca putusan MK No. 92 / PUU – X / 2012 sudah berubah kewenangannya dari ikut membahas pada tingkat I ke tingkat II, hanya saja tidak bisa mengambil keputusan.

3. Kewenangan DPD Dalam Mengevaluasi Perda

Kewenangan DPD dalam mengevaluasi perda tercantuk pada Pasal 249 poin J UU MD3. Dalam pasal itu disebutkan DPD mempunyai kewenangan dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

C. Prospek DPD dalam penerapan Sistem Bikameral di Lembaga Perwakilan Indonesia yang akan datang

1. Kondisi DPD Menurut Perubahan UUD 1945

Seperti diketahui bersama lahirnya Lembaga Legislatif yang baru yaitu DPD, karena adanya reformasi, demokratisasi arus otonomi daerah, dan karena adanya sentralisasi di masa Orde Baru.

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat di dalamnya Utusan Daerah; namun dirasakan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Utusan Daerah ditunjuk DPRD Provinsi, sedang DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang berkuasa sehingga praktis yang menjadi Utusan Daerah adalah gubernur, istri gubernur, Panglima Daerah Militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif.⁸¹

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya alam terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga legislatif pusat. Salah satu caranya adalah mengubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar ke dua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat

⁸¹Ginjar Kartasmita. (Dalam Buku Perwakilan Daerah Republik Indonesia) John Pieri. Aryanthi Baramuli Putri. Pelangi Candika. Jakarta. 2006. Hlm 102

(Partai Golkar), ada yang menolak adanya bikameral (PDIP dan Utusan Golongan), ada yang bikameral, tetapi bikameral lemah (PPP). Akhirnya terjadi kompromi/sepakat yaitu bikameral lemah. Jadi walaupun DPD ini lembaga legislatif, tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberi pertimbangan.

Sementara publik di Indonesia menyangsikan terhadap lembaga negara ini dalam menjalankan fungsinya, baik sebagai lembaga legislasi maupun pengawasan. Sebab melihat kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD berada jauh di bawah DPR.

Sebagai keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD di dalam Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1), (2), (3), jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan di sini bahwa dari kata “dapat” mengajukan pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna kata “ikut” membahas Dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian dapat melakukan pengawasan pada ayat (3) dapat ditafsirkan menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*.

Kata dapat mengindikasikan DPD tidak harus atau mungkin tidak perlu mengajukan RUU kepada DPR, apalagi kalau DPD menganggap itu tidak terlalu penting, atau itu hanya sebuah rumusan yang tidak mengikat DPD untuk mengajukan RUU kepada DPR. Boleh jadi, jika terjadi ketegangan politik antara

DPR dengan DPD, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam proses pembahasan RUU.⁸²

Dalam struktur kekuasaan legislative yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih *legitimate*. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. DPD membawa angin perubahan ditingkat pusat, namun demikian fungsi dan kewenangan DPD seperti yang terdapat dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003 sangat jauh dari harapan para konstituennya. Kondisi ini dirasa sangat mempengaruhi sepak terjang para anggota DPD dalam upaya memenuhi harapan publik, apabila harapan ke publik tidak dapat dipenuhi akan memperburuk citra DPD itu sendiri.

Dijelaskan pula bahwa DPD sebagai lembaga baru dalam ketatanegaraan di Indonesia apabila diperhatikan dari Pasal 22C dan Pasal 22D lemah sekali peran dan fungsi anggota DPD. Demikian juga aturan-aturan pelaksanaan tugas DPD yang dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Sus Duk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dapat dilihat posisi politik DPD tidak akan optimal mengambil peran menentukan dalam mewakili aspirasi daerah. Tidak sebesar dengan legitimasi yang diperoleh dalam pemilu, berbagai peraturan perundangan mempertegas ke arah lemahnya posisi DPD, seperti Pasal 42 ayat (1), (2), dan (3) mengenai tugas dan kewenangan DPD, yang hanya dapat mengajukan RUU ke

⁸²Ibid. hlm 105

DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Itu pun DPD hanya diundang oleh DPR untuk membahas sesuai tata tertib DPR sebelum DPR membahas RUU dengan pemerintah.

Lebih lanjut dalam Pasal 43 ayat ayat (1), (2), (3) dan (4), anggota DPD hanya ikut membahas bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai tata tertib DPR. Pembahasan itu hanya berupa penyampaian pandangan dan pendapat DPD serta tanggapan terhadap pandangan dan pendapat masing-masing lembaga yang nantinya akan menjadi bahan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.

Begitu pula dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan (3), DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU, APBN, dan RUU tentang Pajak, pendidikan dan agama secara tertulis untuk menjadi masukan pembahasan lebih lanjut di antara DPR dan Pemerintah.

Demikian pula dalam hal pemilihan anggota BPK dalam Pasal 45 ayat (1) dan(2), DPD hanya berhak memberikan pertimbangan kepada DPR sebelum pemilihan. Selanjutnya pengawasan dalam bidang yang telah disebutkan Pasal 42, DPD memberikan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dalam hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti seperti yang diatur dalam Psal 46 ayat (2) dan (3).

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi, dan kewenangan DPD dalam undang-undang 1945 setelah perubahan maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya. Susduk DPR, DPD, MPR, dan DPRD dibuat oleh DPR dan Presiden tanpa membuka ruang dialog sampai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 2003 yang ternyata UU itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan peran terbatas pada DPD.

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 pelaksanaan kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran, dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).⁸³

Harus diakui hasil amandemen ke tiga UU 1945 ini masih mengebiri kewenangan DPD, begitupula UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD baik Pasal 42 maupun Pasal 43 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah, tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil keberhasilannya. Di sisi lain apabila DPD menyadari akan tugas mulianya yaitu mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat.

⁸³Siradjuddin. Zulkarnain. Dkk. Membangun Kontituen Meeting. YAPPIKA. Jakarta. 2006. Hlm 64

Kehadiran lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar ke depan 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 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 ke dua dalam menjalankan fungsi-fungsinya.⁸⁴ 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, 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 Kongres di Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar (bikameral), tetapi apabila dicermati lebih teliti maka

⁸⁴Ibid . hlm 66

nampak sekali perbedaannya karena kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif dan memiliki kedudukan setara, sementara MPR yang terdiri anggota DPD dan DPR bukanlah lembaga yang sama-sama memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif dan kedudukannya tidak setara sama sekali.

Hal ini dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqe 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 Asshiddiqe, keberadaan MPR, DPR, DPD dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni.⁸⁵

Mungkin kejadian yang menimpa DPD di atas karena negara kita sistem politiknya berada dalam fase transisi. Di mana tatanan Orde Baru ditinggalkan, sedangkan kelembagaan demokrasi masih dalam tahap awal dan perlu penyempurnaan. Pembubaran DPD bukan jawaban karena Indonesia memerlukan hadirnya DPD sebagai wakil daerah ditingkat pusat. Melihat hal tersebut di atas masa depan DPD akan sangat ditentukan oleh kemampuan DPD menguatkan lagi legitimasi kelembagaannya. Strategi penguatan DPD dapat diarahkan pada rakyat di daerah dan komunikasi politik dengan para kekuatan politik di atas diadakan amandemen terhadap kewenangan yang terbatas pada DPD di dalam perubahan UUD 1945.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqe. Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya. Makalah yang diampaikan dalam Focus Discussion group. Tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam sistem Ketatanegaraan RI. Malang 27 Maret 2003. Hlm 2

Kesimpulan bahwa dalam usaha optimalisasi kewenangan DPD dalam bidang legislasi dapat berubah dari tingkat I yang sebelumnya hanya bisa mengusulkan berubah menjadi tinggal dua yang ikut membahas RUU tetapi masih belum bisa ikut menyetujui.

2. **Prospek DPD sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang**

Sebagai susunan yang baru lebih kurang tiga tahun tiga bulan maka kelahiran dan keberadaan DPD oleh banyak pihak diharapkan dapat membawa perbaikan dalam penyelenggaraan negara. Harapan-harapan tersebut antara lain :

- a. Walaupun tidak ada jaminan bahwa sistem dua kamar akan lebih baik dari sistem satu kamar, tetapi kehadiran DPD telah mengubah komposisi keanggotaan MPR yaitu adanya representasi daerah yang melembaga;
- b. DPD diharapkan dapat mewakili penduduk di daerah/provinsinya yang akan mewakili kepentingan wilayah tersebut dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional;
- c. DPD dibentuk dengan harapan dapat meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara lewat keikutsertaannya dalam pembuatan undang-undang dan pengawasan jalannya pemerintahan;
- d. DPD diharapkan dapat menjadi institusi dengan kedudukan yang sama dengan DPR berikut kewenangan yang dimilikinya;
- e. DPD sebagai representasi daerah diharapkan dapat memperjuangkan otonomi daerah supaya berjalan sebagaimana mestinya;
- f. DPD juga diharapkan dapat memperjuangkan pemerataan kesejahteraan rakyat seluruh pelosok tanah air.⁸⁶

Rumusan UUD 1945 setelah amandemen tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai kewenangan sendiri, di luar kewenangan DPR dan DPD. Karena itu, ada tiga kamar yang mandiri (MPR, DPR, DPD). Kalau sebelum amandemen UUD 1945 hanya ada dua badan

⁸⁶Hasanuddin Rahman Daeng Naja. Dewan Perwakilan Daerah. Media Presindo. Yogyakarta. 2004. Hlm 94

perwakilan tingkat pusat yang terpisah (MPR dan DPR). Sebagai bukti wewenang MPR dapat dilihat:

- a. Mengubah dan menentukan UUD;
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
- c. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi;
- d. Mendengarkan penjelasan Presiden dan Wakil Presiden pada saat akan diberhentikan berdasarkan usul DPR dan Keputusan Mahkamah Konstitusi;
- e. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan tugas dalam masa jabatannya;
- f. Memilih Wakil Presiden yang diajukan Presiden apabila posisi Wakil Presiden terjadi kekosongan jabatan;
- g. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti pada saat yang bersamaan dari dua paket yang diajukan oleh dua partai politik suara terbanyak dalam pemilu sebelumnya.⁸⁷

Apabila dicermati DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja seperti yang telah disebutkan dalam perubahan UUD 1945, sedangkan pembentukan RUU di luar itu menjadi kewenangan DPR dan Presiden. Jelas sekali bahwa rumusan UUD 1945 hasil amandemen tidak memberi kesempatan kepada daerah untuk ikut serta dalam pengelolaan negara.

Begitu pula pengaturan tentang DPD tidak diatur serupa dengan DPR yang diatur dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen, jadi hak-hak DPR diatur dalam Pasal 20A ayat (1), (2), dan (3). Tetapi, DPD cukup diatur dengan undang-undang (Pasal 48, 49 UU No. 22 Tahun 2003). Apabila tidak hati-hati akan terjadi praktik lama yaitu mengatur kaidah konstitusional dengan peraturan perundangan yang lebih rendah.

⁸⁷Sirajuddin. Dkk. Ibid. hlm 68

Apabila kalau melihat ketentuan Pasal 22D ayat (1) DPD pada dasarnya memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. DPD hanya mengajukan RUU ke DPR, sedang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR (Pasal 20 ayat [1]).⁸⁸

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, DPD selain mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah, memberikan pertimbangan atas RUU APBN, pajak pendidikan dan agama, pengawasan pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal di atas dan melaporkan hasil ke DPR.

Sebagai lembaga baru (3 tahun 3 bulan) perkembangan DPD ke depan memang masih merupakan teka-teki sebagai lembaga perwakilan di Indonesia yang akan datang. Sampai hari ini kedudukan beberapa lembaga negara masih belum mapan, tarik menarik kewenangan politik terus terjadi di tengah kinerja yang dinilai publik belum memuaskan.⁸⁹

Upaya mereformasi sistem parlemen oleh gerakan prodemokrasi pada dasarnya dilandasi maksud luhur menghindari dampak negatif masa lalu. Kewenangan politik tinggi, antara lain dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak cukup diserahkan kepada MPR seperti masa lalu.

Sebaliknya kewenangan itu diserahkan kepada elit politik ke parlemen dengan mengubah sistem satu kamar (unikameral) menjadi sistem dua kamar (bikameral) yaitu sistem dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (nonpartai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan

⁸⁸Ibid. hlm 100

⁸⁹Toto Suryaningsih. Kompas Senin 5 Februari 2007. Hlm 5

politisinya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik secara alamiah dan transparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukkan.

Namun, sejauh ini tampaknya masyarakat Indonesia belum memetik hasil nyata dari perubahan konstitusi lembaga tinggi negara itu. Bahkan yang muncul indikasi belum mapannya eksistensi dari perubahan bentuk kelembagaan terlihat dari munculnya upaya DPD menambah kewenangannya. MPR yang secara implisit menjadi semacam forum bersama (*joint session*) DPR dan DPD, tetapi juga mempunyai kewenangan tersendiri. Mungkin ini terjadi pada saat transisi dari MPR (model lama) menjadi MPR (model baru) sehingga masing-masing baru mencari bentuk dan memapankan diri.

Hal tersebut dikemukakan oleh Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan dalam menormalkan bikameralisme di Indonesia (Ginandjar Kartasasmita), mengatakan bahwa sistem bikameral dapat mencegah lahirnya kekuasaan tiranik, mayoritas maupun minoritas, di mana sejarah kelahirannya didasarkan pada dua pertimbangan utama yaitu pertama berkaitan dengan keterwakilan penduduk dan wilayah, ke dua diperlukan adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik dibahas secara berlapis untuk kepentingan bangsa dan negara.⁹⁰

Karena itu wacana penguatan DPD berdasarkan bikameral yang terjadi di berbagai negara didapati bahwa legitimasi sosial dari kamar ke dua selalu berkolerasi dengan kuar lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Kamar ke dua yang dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi tinggi

⁹⁰Ginandjar Kartasasmita. Kompas 29 April 2006. Hlm 7

(Amerika Serikat, Filipina), di mana semakin tinggi pula kewenangan formalnya dan sebaliknya semakin rendah derajat legitimasi sosialnya juga semakin rendah tingkat kewenangannya.⁹¹

Kendati demikian, tidak sedikit pula kamar ke dua yang dipilih secara tidak langsung justru menunjukkan tingkat kewenangan mendekati kamar ke dua yang dipilih secara langsung oleh rakyat (Jerman, Inggris).

Indonesia satu-satunya negara dengan sistem dua kamar yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat, semestinya legitimasi tinggi, namun ternyata sebaliknya lemah.

Apabila dicermati secara filosofi, bikameral bervariasi mulai dari upaya untuk memelihara peran kaum bangsawan dalam proses legislasi (Inggris), kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit (Amerika Serikat), sampai melindungi kepentingan negara bagian kebijakan atau peraturan pemerintah federal (Jerman). Perbedaan latar belakang dan tujuan sistem bikameral menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki, cara pemilihan anggota, pengambilan keputusan di kamar ke dua.⁹²

Tetapi, kalau ditilik esensinya “ruh” sistem dua kamar merupakan mekanisme *checks and balances* antara kamar parlemen. Namun, fungsi *checks and balances* secara horizontal hanya bisa berjalan jika ke dua kamar memiliki kewenangan sama, setidaknya-tidaknya fungsi legislasi.

Berdasarkan konstruksi dan kekuasaan legislatif yang tidak jelas dapat disimpulkan bahwa perubahan atas UUD 1945 yang terjadi di Indonesia,

⁹¹Ibid. hlm 7

⁹²Eko Prasjojo. (Guru Besar Universitas Indonesia) Kompas 23 Maret 2007. Hlm 6 dengan judul DPD dan Penguatan Demokrasi

termasuk perubahan lembaga perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 terjadi lebih banyak didorong oleh suatu kekuatan politik yang besar daripada didorong oleh proses hukum itu sendiri. Proses hukum yang dimaksudkan bahwa langkah-langkah perubahan yang dilakukan nampaknya kurang memperhatikan aspek hukum.

Atas dasar hal itu maka sesungguhnya prospek lembaga perwakilan yang sekarang dianut Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin tatkala kekuatan politik yang saat ini berkuasa tergeser oleh satu kekuatan politik lainnya. Hal ini seharusnya menjadi suatu perhatian bagi MPR bahwa perubahan UUD 1945 kalau dilakukan lagi tidak boleh hanya berdasarkan kondisi dan realitas politik, akan tetapi yang lebih penting justru menitikberatkan pada pendekatan-pendekatan teoretik, baik dikaji dari segi filsafat, historis, yuridis, dan politis.

Karenanya suatu proses perubahan konstitusi dikaitkan bahwa proses perubahan konstitusi yang ideal harus dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasi keadaan masa lalu, kini dan mendatang.⁹³

Hal serupa disampaikan pakar Hukum Tata Negara yang juga Tim Ahli Badan Pekerja MPR, bahwa tidak ada *grand design* atau pola yang jelas dalam amandemen UUD 1945 selama ini. Akibatnya tanpa *grand design* yang jelas

⁹³Krisna Harahap. Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi. Grafari Budi Utama. Bandung 2004. Hlm 181

inihlah muncul bagian-bagian yang satu dengan yang lainnya tidak serasi. Ini menjadi mengemuka karena kepentingan politik yang didahulukan. Dicontohkan oleh Sri Soemantri; di satu sisi menghendaki sistem presidensiil, tetapi sisi yang lain DPR diberi kekuasaan lebih dibanding DPD sehingga tidak *checks and balances*. Untuk itulah pentingnya *grand design* karena tanpa *grand design* yang jelas maka akan terjadi konsluiting. Selain itu untuk mengubah UUD 1945 yang akan datang harus ada panitia yang betugas mendalami persoalan, mengkaji apa yang akan diamandemen, pola apa yang hendak dituju, sistem apa yang akan dianut maka akan memberikan arahan yang jelas.⁹⁴

Berdasarkan aspek substansi perubahan yang jelas dan terarah ini akan dituangkan dalam bentuk kerangka hukum yang akan memuat berbagai macam teori yang relevan, seperti teori demokrasi, sistem kepartaian, *checks and balances* dan lain-lain.

Pola sinergi dilakukan secara terarah dan tidak terkesan secara sporadis sehingga menghindari munculnya interpretasi atas sistem bikameral yang digunakan. Di samping itu dalam menentukan kekuasaan dan kewenangan juga tidak akan jauh menyimpang sistem perwakilan yang dianut yaitu sistem dua kamar atau bikameral.

Pemikiran atas hal-hal diuraikan di atas, sebenarnya tidak terlepas dari apa yang selama ini terjadi di berbagai negara, yang mana kamar ke dua bervariasi ada yang kuat, lemah, ada yang anggotanya dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat negara bagian, ada yang ditunjuk.

⁹⁴Sri Soemantri. Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas. Kedaulatan Rakyat 18 Maret 2007. Hlm 23

Untuk itu ke depan penulis memprediksi ada tiga kemungkinan prospek sistem perwakilan di Indonesia yang akan datang, yaitu:

- a. Prospek pertama; struktur dan subsidi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan semakin jelas, tegas, asalkan para anggota dewan legislatif akan menangkap “ruh” reformasi dengan benar, khususnya “ruh” reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. Paling tidak “ruh” yang ditangkap adalah akan mengakhiri “kontroversi” atau *debatable* sistem dua kamar (bikameral) yang masih multi interpretasi. Di sini ketegasan tadi akan muncul manakala ada dukungan dari politik konkret (*political will*) berupa kesepakatan yuridis (mengikat) dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan sistem dua kamar (bikameral). Bagaimanapun asumsinya dengan sistem yang jelas dan tegas tadi sebenarnya telah meletakkan “dasar” sistem politik yang mengarah kepada kedewasaan, sekaligus mengakhiri kontroversi yang selama ini terus muncul. Ini berarti energi kita yang terus berdebat tentang sistem dua kamar (DPD dan DPR) yang berbeda kewenangan akan berakhir dengan sistem dua kamar sesuai dengan “ruhnya” atau bikameral yang sebenarnya tegas dan jelas kewenangan masing-masing kamarnya.

Seperti dikatakan Saldi Isra, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia ini memang tidak jelas.⁹⁵ Dicontohkan keberadaan DPD itu termasuk lembaga legislatif atau bukan kalau lembaga kenapa yang disebut fungsi legislasi hanya DPR, DPD dikemanakan, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, tetapi

⁹⁵Saldi Isra. Amandemen UUD Tanpa “Grand Design” jelas. Kedaulatan Rakyat. 18 Maret 2007

tidak ada larangan terhadap DPD. Termasuk kita ini mau unikameral, bikameral atau trikameral. Karena menurut Bagir Manan bahwa rumusan UUD 1945 pasca amandemen belum mencerminkan sistem perwakilan dua kamar, mengingat MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD. Harapan dengan prediksi pertama ini akan terwujud dengan struktur dan substansi yang tegas dan jelas dalam sistem dua kamar dan untuk mewujudkan itu perlunya dilakukan amandemen generasi ke dua atau amandemen ke lima UUD 1945.

Untuk keperluan itu yang penting dalam amandemen generasi ke dua atau amandemen ke lima adalah menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD, Presiden, dan lembaga-lembaga lainnya.

- b. Prospek ke dua; struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tetap seperti sekarang sampai pemilu 2019, hanya saja implementasinya tidak murni atau tetap abu-abu. Tambal sulam akan tetap berjalan yang sebenarnya lebih mirip involutif (berjalan di tempat) jika prediksi ke dua ini benar maka perdebatan akan terus berlanjut tentu saja merugikan secara politik ketatanegaraan, karena masih saja dalam sistem “abu-abu”. Alasan untuk tidak mengubah UUD 1945 antara lain UUD 1945 sebagai dasar yang paling dasar di sebuah negara “tidak mudah diubah” kecuali kekuatan politik menghendaki (seperti amandemen

UUD 1945 disakralkan di zaman Orde Baru, tetapi diubah di zaman Reformasi).

Jika dibiarkan terus seperti ini akan mempertahankan ketidakjelasan dalam sistem parlemen dan akan melunturkan penguatan demokrasi lokal.

- c. Prospek ke tiga; DPD akan dibubarkan, tetapi ini sangat kecil kemungkinannya karena dalam perspektif historis dan reformasi, mandat perluasan peran daerah dalam pemerintahan pusat diwakili oleh DPD, juga untuk memperkuat integrasi nasional dan mengurangi gejolak kedaerahan. Karena itu, DPD adalah sebagai sarana menghilangkan sentralisasi. Bahkan dapat dikatakan membubarkan DPD dengan sendirinya membubarkan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), karena Pasal 2 ayat (1) perubahan UUD 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Tidak kalah pentingnya, kita harus secara jujur mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri untuk kemudian membuka diri guna terus menerus diperbaiki, dan itulah ranah akademik. Bagaimanapun ranah praktik tata negara adalah ajang kompromi, tawar menawar, dan upaya pemecahan masalah untuk selalu mengoreksi apa yang salah dalam sistem itu.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 karena kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak sepakat untuk memberikan kewenangan yang sama di bidang legislasi sesuai dengan tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan Tim Ahli yang mendampingi PAH 1 BP MPR. Akhirnya melalui sidang PAH 1 BP MPR diperoleh kompromi politik antara fraksi-fraksi di MPR untuk sepakat DPD diberi kewenangan terbatas seperti yang tertuang dalam perubahan UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) hanya dapat mengajukan usul RUU berkaitan dengan kepentingan daerah, Pasal 22D ayat (2) ikut membahas sampai pada awal pembicaraan TK 1, Pasal 22D ayat (3) dapat melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu dan melaporkan hasilnya pada MPR untuk ditindaklanjuti.
2. Pengujian materiil tersebut pada intinya terkait kepada dua kewenangan konstitusional DPD yang dirasakan dilanggar dalam ketentuan-ketentuan didalam UU MD3 dan UU P3. Kewenangan tersebut menyangkut kewenangan DPD untuk “dapat mengajukan” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945) dan kewenangan “ikut membahas” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Selanjutnya tujuannya agar DPD bisa berperan menjalankan kewenangan sesuai dengan UUD 1945 dan tidak menjadi pelengkap dalam kehidupan bernegara.

Proses dilakukan dalam upaya memaksimalkan kewenangan DPD di bidang legislasi tercantum dalam putusan MK No. 92 / PUU – X / 2012. Bahwa DPD bisa membahas sampai tingkat II tetapi tidak ikut memutuskan karena adanya Pasal 20 ayat 2 UUD 1945

3. Prospek DPD : (a) Struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan semakin jelas, tegas, asalkan para anggota dewan dapat akan menangkap “ruh” reformasi dengan benar, khususnya “ruh” reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. (b) Struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tetap seperti sekarang sampai pemilu 2019, hanya saja implementasinya tidak murni atau tetap abu-abu. (c) DPD akan dibubarkan, tetapi ini sangat kecil kemungkinannya karena dalam perspektif historis dan reformasi, mandat perluasan peran daerah dalam pemerintahan pusat diwakili oleh DPD, juga untuk memperkuat integrasi nasional dan mengurangi gejolak kedaerahan.

B. Saran

1. Berkaitan dengan kewenangan legislasi DPD yang tidak sama dengan kewenangan legislasi DPR, serta masih terlibatnya presiden dilembaga legislatif dalam perubahan UUD 1945, maka hendaknya MPR segera melakukan amandemen generasi kedua atau amandemen ke lima untuk menata ulang fungsi legislasi, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi DPD akan menyentuh semua lembaga yang terkait baik MPR, DPR, DPD dan Presiden.

2. Pengkajian ulang diharapkan tidak hanya didasarkan pada lingkup muatan materi dalam perubahan UUD 1945 dan adanya putusan MK, tetapi juga mengkaji juga aspek-aspek teori dasar yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara antara lembaga Negara termasuk antara DPD dan DPR serta MPR yang diatur dalam setiap perubahan UUD 1945.
3. Hal penting untuk diperhatikan, secara jujur pihak-pihak yang duduk dalam kelembagaan Negara tersebut mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri untuk kemudian membuka diri untuk terus menerus diperbaiki. Dan dalam ajang kompromi, tawar menawar dan upaya pemecahan masalah yang berlaku yang bersifat sementara. Dan mengakui secara jujur ketidaksempurnaan antar dua kamar itu harus segera diadakan evaluasi dan penyempurnaan, tidak ada lagi terjadi perdebatan yang berkepanjangan dan kontra produktif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Ghoffar. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Prenada media group. Jakarta. 2009.
- Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta :BumiAksara
- Andrew Ellis. *Lembaga Legislatif Bikameral Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan. Paper Presentasi Seminar Bikameralism dan Perubahan Konstitusi*. Jakarta. 8 Juli 2001
- A.V Dicey. *Introduction to the study of Law of the Constitution*. Tenth Edition. London. 1959
- Bagir manan. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FH UII Press, Yogyakarta. 2004
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Deny Indrayana. *DPD ada (TI) ada. Makalah Seminar sehari yang diselenggarakan bagian HTN Fakultas Hukum UAJY. Berkerjasama dengan DPD-MPR-RI. Yogyakarta*. Constitution of Filipiness. 1986. Art IV. Sec 1
- Donal Shell, *The History of Bicameralism, Journal of Legislative Studies Volume 7*, Number 1, Spring 2000,
- Effendi Choiri. *Menuju Sistem Bikameral Efektif*. Republika 6 maret 2007.
- Eko Prasajo. (Guru Besar Universitas Indonesia) Kompas 23 Maret 2007. Hlm 6 dengan judul *DPD dan Penguatan Demokrasi*
- F.isjwara. *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta. Bandung. 1992.
- Ginanjjar Kartasasmita. *Menormalkan Bikameralism di Indonesia..* Kompas 29 April 2006.
- _____. (Dalam Buku *Perwakilan Daerah Republik Indonesia*) John Pieri. Aryanthi Baramuli Putri. Pelangi Candika. Jakarta. 2006.
- _____. Kompas 29 April 2006.
- _____. *DPD dan Penguatan Demokrasi*, Fakultas Hukum UAJY bekerjasama dengan DPD MPR-RI, Yogyakarta, 2002

- Hasanuddin Rahman Daeng Naja. *Dewan Perwakilan Daerah*. Media Presindo. Yogyakarta. 2004.
- John Pieris, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Pelangi Cendia, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, 2007, Jakarta. PT. Bhuana Ilmu Populer
- . _____ *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pada Amandemen*. 2010. Jakarta, Sinar Grafika,
 - . _____ *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.
 - . _____ *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Katin Subiantoro (FPDI-P) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000
- KC Where. *Legislatur*. London Oxford University Press. 1967. Hlm 2001-2003
- Krisna Harahap. *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*. Grafari Budi Utama. Bandung 2004. Hlm 181
- Moh Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1997
- Muh Kusnandi, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta, Yoga Media Pratama, hlm. 131
- Muhammad Fajrul Falakh, *Metamorfose MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)*, Kompas 19 April 2002
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, 2007, Yogyakarta .UII Press
- . _____ *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH-UII Press. Yogyakarta. 2003. Hlm 51
 - . _____ *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003
- Nukthoh Arfawie Kurde. 2005. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Ramlan Subakti. *Amandemen UUD 1945 tentang sistem perwakilan rakyat Bikameral*. Jakarta. 2002

- Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. 2005.
- Robert Endi Jaweng dkk. *Mengenal DPD RI (sebuah Gambaran Awal)*. Institut for local Development (ILD) Jakarta, 2005,
- Saldi Isra. *Amandemen UUD Tanpa “Grand Design” jelas. Kedaulatan Rakyat*. 18 Maret 2007
- Slamet Effendi Yusuf. *Bikameralism Pembahasan yang Belum Selesai*. Makasar. 11 Juni 2001.
- Septi Nur Wijaya dan Iwan Satriawan. *Hukum tata Negara*. FH UMY. Yogyakarta. 2009.
- Sri Soemantri. *Seminar Internasional Mengenal Bikameralism dan Perubahan Konstitusi*. Forum Rektor Indonesia. Hotel Hilten. Jakarta. 8 Juni 2008.
- *Sistem Dua Kamar (Sebuah Constituendum)*. Kumpulan Makalah Dalam Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Kontitusi. Jakarta . 8 Agustus 2001
- *Amandemen UUD Tanpa “Grand Design” Jelas*. Kedaulatan Rakyat 18 Maret 2007.
- *Sistem Dua Kamar (Sebuah Constituendum)*, Kumpulan Makalah dalam Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta, 8 Agustus 2001,
- Sirojul Munir. 2013. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Genta Publishing
- Siti Fatimah, 2005, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Yogyakarta, Pilar Media.
- Sirajudin, dkk, *Peran DPD Dalam Keterbatasan Wewenang*, MCW, Malang. 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. CV Rajawali. Jakarta. 1985
- Soehino. Ilmu Negara. Liberty. Yogyakarta. 1980.
- Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- *Dewan Perwakilan Daerah Antara harapan dan kenyataan*. Graha Ilmu. 2012.

Siradjuddin. Zulkarnain. Dkk. *Membangun Kontituen Meeting*. YAPPIKA. Jakarta. 2006.

Theo L. Sambuaga. (FPG) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000
Tjipta Lesmana. "*Quo Vadis*" *Dewan Perwakilan Daerah*. Kompas 10 Juli 2006.

Toto Suryaningsih. Kompas Senin 5 Febuari 2007.

Yasona H Laoly. *Perubahan UUD 1945*. Penerbit Forum Rektor Indonesia dan NDI. Medan. 2001

Y Deny .*Lembaga Legislatif Sebagai Sebuah Agenda*.

B. Makalah

M. Kurniawan Ginting dan Diding Sakri, *Telaah Konstitusional tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Makalah, disampaikan pada Forum Diskusi Interseksi, "Civil Rights dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia II", Kuningan, Jawa Barat, 27-29 Januari 2003;

C. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 sebelum Amandemen

Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Amandemen

Undang-undang No : 17 Tahun 2014 tentang : MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3)

Undang-undang No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD

Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 tentang kewenangan DPD di bidang legislasi

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. Data Pribadi

Nama Lengkap : Putra Dekantara SH
Umur : 23
Tempat / Tanggal Lahir : Yogyakarta , 01 Agustus 1994
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Agama : Islam
Kebangsaan : Indonesia
Alamat : Sidoredjo RT 06 No.2 Ngestihardjo Kasihan Bantul
Yogyakarta
No Hp : 085725994411
E-mail : Putradekantara@yahoo.co.id

II. Riwayat Pendidikan

- Tamat SD Muhammadiyah Ngupasan : Tahun 2000 - 2006
- Tamat SMP Muhammadiyah 3 Yogyakarta : Tahun 2006 - 2009
- Tamat SMA Negeri 1 Kasihan Tirtonirmolo Yogyakarta : Tahun 2009 - 2012
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta : Tahun 2012 – 2016