

**KEDUDUKAN DAN PERAN DPD RI SEBAGAI LEGISLATIVE PARTNER
DALAM SISTEM PARLEMEN INDONESIA**

TESIS



Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister (STRATA-2) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Oleh :

MAULIDI, SHI., MA

No Mahasiswa : 09912459
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2014

**KEDUDUKAN DAN PERAN DPD RI SEBAGAI LEGISLATIVE PARTNER
DALAM SISTEM PARLEMEN INDONESIA**

· TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Magister (STRATA-2) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

MAULIDI, SHL., MA

No Mahasiswa : 09912459

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2014

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**KEDUDUKAN DAN PERAN DPD RI SEBAGAI LEGISLATIVE PARTNER
DALAM SISTEM PARLEMEN INDONESIA**

MAULIDI, SHI., MA


No Mahasiswa : 09912459
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Disetujui pada tanggal : 2014

Dosen Pembimbing

Tanda Tangan

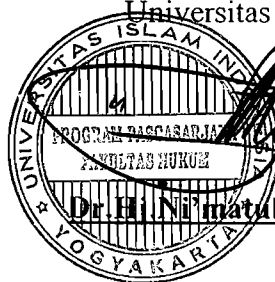
Dr.Drs.Muntoha,SH.,M.Ag


20/12-14

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



Dr. Hi. Ni'matul Huda, SH., M. Hum

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

صنفان من أمتي إن صلحوا صلحت الأمة والأمراء والفقهاء

(رواه أبو نعيم)

“...Ada dua kelompok dari umatku, apabila mereka baik, maka baiklah seluruh urusan ummat: yakni para pemimpin (pemerintah) dan ahli agama (fuqaha)...”

(HR. Abu Nua'im)

لن تهلك الرعية وإن كانت ظالمة مسيئة إذا كنت الولاة هادية مهيبة

ولكن تهلك الرعية وإن كانت هادية مهيبة إذا كانت الولاة ظالمة مسيئة

(رواه أبو نعيم)

“...Rakyat tidak akan binasa meskipun mereka dzalim dan tidak baik (karakternya), apabila pemerintahnya tetap baik dan bijaksana. Akan tetapi, rakyat akan binasa meskipun mereka baik dan bijaksana, apabila pemerintahnya dzalim dan tidak baik (karakternya)...”

(HR. Abu Nua'im)

Karya ini penulis persembahkan kepada:

Orang tua dan keluarga tercinta

yang selalu mendoakan dan memberi

support untuk kesuksesan studi ini;

Dosen-dosen terhormat

yang telah sabar membimbing

dan mendidik serta mengajarkan ilmunya

untuk kesuksesan studi ini.

PERNYATAAN KEASLIAN

Tesis dengan judul:

KEDUDUKAN DAN PERAN DPD RI SEBAGAI LEGISLATIVE PARTNER DALAM SISTEM PARLEMEN INDONESIA

adalah benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberi keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 22 Januari 2014

Maulidi

ABSTRAK

Penelitian ini merupakan library research yang mengkaji tentang kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) sebagai new chamber dalam parlemen Indonesia. Dimana secara konstitusional sistem parlemen tidak lagi bersifat unikameral, tetapi bikameral. Bahkan, sebagian ahli menyebutnya sistem trikameral karena MPR tidak hanya sebagai lembaga join session anggota DPR dan anggota DPD, tetapi juga memiliki peran dan kewenangan tersendiri. Akan tetapi DPR dan DPD sebagai legislative partner tidak memiliki kewenangan yang seimbang. Padahal kehadiran DPD dimaksudkan untuk mengimbangi DPR untuk tercapainya check and balance dalam proses legislasi. Seakan DPR sebagai lembaga superior dan DPD sebagai lembaga inferior. Relasi keduanya bersifat asimetris dan soft bicameralism (bikameral lemah) bukan strong bicameralism. Dengan kata lain, DPD sebagai co-legislatif DPR, sekalipun DPD adalah teritorial representation (perwakilan daerah). Mengingat pendekatan dalam penelitian ini adalah statute approach yang mengkaji berbagai undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan tema ini dengan metode contents analysis, maka penulis dapat menyimpulkan temuan penelitian ini bahwa hubungan asimetris atau soft bicameralism dalam parlemen ini akibat kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD bersifat terbatas. Di sisi lain, sebagai teritorial representation DPD seharusnya mampu melakukan optimalisasi peran yang diberikan undang-undang dalam mengimbangi peran DPR sebagai democratic representation. Walaupun tentu terasa sulit sebelum adanya penguatan fungsi legislasi dalam undang-undang. Solusinya, jika tidak dimungkinkan melakukan amandemen baru karena peliknya proses tersebut, maka DPD dituntut untuk melakukan optimalisasi penguatan institusional, baik internal maupun eksternal, misalnya berupa perbaikan struktural kelembagaan, penguatan relasi antar lembaga negara dan penguatan relasi kultural dengan pemerintah pusat maupun daerah dan konstituennya, sehingga kebakuan dalam sistem parlemen menjadi dinamis.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Motto dan Persembahan.....	iii
Pernyataan Keaslian.....	iv
Halaman Abstrak.....	v
Halaman Daftar Isi.....	vi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
D. Kerangka Teori	8
E. Metode Penelitian.....	16

BAB II : SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

A. Demokrasi.....	20
B. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.....	25
C. Sistem Parlemen.....	30
D. Parlemen Bikameral.....	34

BAB III	: KEDUDUKAAN DPD SEBAGAI LEGISLATIVE PARTNER	
A.	Latar Belakang Lahirnya DPD.....	44
B.	Bikameral dan Fungsi Legislasi.....	46
C.	Kedudukan dan Fungsi DPD.....	55
D.	Kewenangan DPD dalam Legislasi.....	60
E.	Relasi MPR, DPR dan DPD.....	65
BAB IV	: LIMITASI KEWENANGAN DAN OPTIMALISASI PERAN LEGISLASI DPD	
A.	Penguatan Fungsi Legislasi.....	70
B.	Optimalisasi Peran DPD Sebagai Legislative Partner (Co-Legislatif).....	76
C.	DPD sebagai Lembaga Aspirator Kepentingan Daerah.....	81
BAB V	: PENUTUP	
A.	Kesimpulan	102
B.	Saran.....	104
DAFTAR PUSTAKA.....		105

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diskursus desentralisasi dan otonomi daerah dalam bingkai negara kesatuan adalah bagian dari tuntutan reformasi yang bergulir pada tahun 1998. Secara teoritik-konseptual, desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya maksimalisasi dan optimalisasi keterwakilan daerah di parlemen. Kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai representasi rakyat belum dianggap cukup untuk menyampaikan aspirasi rakyat dalam menentukan kebijakan-kebijakan strategis bersama pemerintah. Karenanya, muncul wacana urgensi dibentuknya lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan menjadi sebuah keniscayaan.

Maka dari itu, dalam memperkuat mekanisme *checks and balance* antara pemerintah dan parlemen (baca: DPR) dibentuklah lembaga baru yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lahirnya DPD secara konseptual diharapkan mampu mewujudkan cita-cita bersama, yakni terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan intensifikasi hubungan harmonis antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam konstitusi (pasca amandemen), DPD diposisikan sejajar dengan DPR sebagai anggota MPR.¹ Perubahan ini menjadikan sistem parlemen di

¹ Pasal 2 (1) UUD'45, menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui

Indonesia berubah dari sistem monokameral ke sistem bikameral. Akan tetapi, sistem bikameral yang diselenggarakan di Indonesia berbeda dengan sistem bikameral negara-negara lain. Sistem bikameral Indonesia bersifat *soft bicameral*.² Sementara sistem bikameral di negara lain bersifat *strong bicameral*.³

Dalam konteks ini, idealnya kehadiran DPD sebagai representasi daerah (*terretorial representation*) mampu memberikan solusi demokratis terhadap sistem politik yang tidak populis. Akan tetapi, realitanya kedudukan DPD terbelenggu secara konstitusional, tidak lebih dari sekedar aksesoris demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal dalam konstitusi yang mengatur tentang kewenangan DPD yang terkesan diskriminatif dibandingkan dengan kewenangan DPR sebagai partner legislatif dalam parlemen.

Sebagai lembaga legislatif, DPD hanya memiliki hak dapat mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang otonomi daerah, dan mengawasi pelaksanaannya; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat-daerah.⁴ Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat memiliki fungsi legislasi yang optimal

pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Mahkamah Konstitusi, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan, 2009), hlm. 6.

² *Soft Bicameralism* adalah sistem dua kamar yang lemah, satu sama lain tidak mempunyai kewenangan yang sama dan tidak saling melengkapi, misalnya DPR memiliki kewenangan yang lebih kuat dibandingkan DPD, padahal keduanya dipilih dengan sistem yang sama yaitu melalui pemilihan umum.

³ *Strong Bicameralism* adalah sistem dua kamar yang sama-sama memiliki kewenangan yang kuat dan saling melengkapi satu sama lain, bahkan ditambah lagi dengan hak veto.

⁴ Lihat pasal 22D UUD RI tahun 1945. Bandingkan juga dengan tugas, wewenang dan hak DPD dalam pasal 224 dan 231 UU No. 27 Tahun 2009 tentang SUSDUK MPR; DPR; DPD dan DPRD. Tim Redaksi Pustaka Yustisia, *Undang-Undang SUSDUK 2009*, cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009), hlm. 71-74.

layaknya DPR. Padahal, dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu mulai dari proses pengajuan RUU sampai penyetujuannya menjadi Undang-Undang (UU).⁵

Ketimpangan fungsi legislasi DPD secara konstitutif tampak pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20 A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR.

Sementara adanya perubahan pasal 2 ayat (1) yang menghapus unsur utusan golongan dan utusan daerah menjadi DPD dimaksudkan agar terjadi posisi yang sejajar (*equal position*) antara *lower house* (DPD) dan *upper house* (DPR). Namun demikian, penghapusan ini - menurut Bagir Mannan - lebih dimotivasi oleh pertimbangan pragmatis dari pada konseptual. Perubahan sistem utusan daerah semestinya menjadi lebih demokratis dan dapat meningkatkan partisipasi daerah dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan (aspirasi) daerah.⁶

Secara historis, awal mulanya sistem bikameral memang banyak diterapkan di negara-negara dengan sistem federal. Hal ini bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Akan tetapi, Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan sebagaimana disebut dalam konstitusi (pasal 1 ayat (1)), menerapkan “sistem parlemen bikameral” yang dimaksudkan untuk memberikan porsi keterwakilan wilayah (daerah) di luar keterwakilan rakyat melalui partai

⁵ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 330.

⁶ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali, 2008), hlm. 228

politik.

Menurut Ni'matul Huda⁷, dipilihnya sistem bikameral bukan tidak beralasan, melainkan didasarkan pada dua hal:

1. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation a second chamber recruited on a different basis*).
2. Keinginan untuk membentuk sistem parlementer berjalan, jika tidak efisien, setidaknya-tidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui suatu majlis (*chamber*) yang disebut dengan *revising chamber* untuk memelihara *a carefull check on the sometimes hasty decisions of a first chamber*.

Dengan demikian, pada prinsipnya tidak perlu lagi diperdebatkan apakah sistem bikameral relevan dengan negara federal atau negara kesatuan atau sistem lain (unikameral atau bahkan trikameral). Akan tetapi, yang terpenting adalah sejauh mana peran dari masing-masing *chamber* itu dijalankan secara fungsional sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat di tingkat parlemen dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

Keterbatasan wewenang DPD – seperti telah disinggung di awal – dan susunan keanggotaan MPR sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 (pasca amandemen) semakin menguatkan sebuah asumsi bahwa orientasi utama yang menjadi latar belakang dibentuknya DPD tidaklah tercapai, yakni sebagai penyambung aspirasi kedaerahan dan patner legislatif DPR. Bahkan ketentuan-ketentuan tersebut justru akan membelenggu (meminimalisir) daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan dan pengelolaan negara.

Akibatnya, DPD yang merupakan representasi daerah cenderung sebagai

⁷ Ibid, hlm. 229

pelengkap (*auxiliary organ*), karena hanya diberi wewenang dalam bidang tertentu saja yang disebut secara anumeratif dalam UUD tidak sebagai lembaga legislatif murni layaknya DPR. Padahal, rekrutmen anggota DPD dan anggota DPR melalui sistem pemilihan yang sama. Bahkan bisa jadi lebih ketat pemilihan DPD dari pada DPR. Dengan demikian, UUD 1945 amademen keempat ini memunculkan kesan lahirnya konsepsi baru dalam sistem perwakilan di parlemen Indonesia, yaitu sistem trikameral atau trikameralisme.⁸

Idealnya, memang secara teoritik-konseptual sistem dua majelis (sistem bikameral) dapat menciptakan *check and balance* yang semakin kuat, sehingga fungsi legislasi tidak hanya didominasi oleh DPR saja, tetapi dirancang, dibuat dan disetujui bersama dengan *chamber* lain, DPD. Jimly As-Shiddiqie menegaskan bahwa dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan, karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan bisa diperiksa dua kali (*double check*). Lebih-lebih jika masing-masing kamar sama-sama memiliki hak veto,⁹ dengan alasan bahwa kedua *chamber* itu tidak berarti *double representation*, tetapi karena hakikat perwakilannya berbeda. DPR adalah representasi perwakilan rakyat, sedangkan DPD sebagai representasi perwakilan daerah.

Untuk itu, agar selaras dengan kebijakan otonomi daerah yang sangat luas, bahkan cenderung federalistik, maka *strong bicameralism* lebih tepat untuk dikembangkan dalam struktur parlemen di Indonesia, seperti halnya dengan

⁸ Menurut Ni'mah, sistem trikameral adalah adanya 3 lembaga/badan perwakilan dalam struktur organisasi parlemen nasional memiliki fungsi dan wewenang sendiri-sendiri. Ibid, hlm. 233.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 52.

negara-negara federal di dunia.¹⁰

Dampak positif dari *strong bicameralism* ini nantinya akan memacu sistem dua kamar menjadi efektif dan lebih produktif dalam legislasi hukum, karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar secara bersamaan, tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja. Akan tetapi, dalam realitanya, antara DPR dan DPD tidak lagi sebagai *partner of legislation* yang sifatnya sejajar, melainkan menganut sistem *soft bicameralism* (bikameral lunak). Karena fungsi dan wewenangnya berbeda, maka DPR seakan diposisikan sebagai parlemen superior dan DPD sebagai parlemen inferior.

Karena itu, dalam analisa penulis ambiguitas kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ini berawal dari banyaknya ketidakjelasan konsep, inkonsistensi dan inkoherensi ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi (UUD) 1945 yang sudah mengalami 4 kali amandemen (1999, 2000, 2001, 2002), bahkan disinyalir perlunya amandemen kelima¹¹. Walaupun patut diakui juga bahwa adanya perubahan (amandemen) tersebut tentu bertujuan menutup beberapa kekurangan dan kelemahan yang selama ini dianggap kurang relevan dengan perkembangan kenegaraan Indonesia dewasa ini.

Ambivalensi konseptual ini misalnya dapat dilihat dari aspek bentuk negara (negara kesatuan atau negara federal), sistem pemerintahan (presidensial atau parlementer), sistem perwakilan (bikameral atau trikameral) dan lain-lain. Menurut *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) bahwa empat kali

¹⁰ Ibid, hlm. 50

¹¹ Syaifuddin, *Kajian terhadap perubahan UUD 1945 studi tentang sistem pemerintahan negara*, dalam "Kontribusi pemikiran untuk 50 tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH" (Yogyakarta: UII press, 2007), hlm 37-38.

perubahan konstitusi itu tidak menjadi *problem solver* terhadap problem ketatanegaraan di negeri ini. Justru melahirkan ketentuan-ketentuan yang multi-interpretatif, sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum dan politik. Mahfud MD mensinyalir adanya pertentangan konseptual dalam konstitusi karena perubahan itu dilakukan oleh para politisi yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politik kelompok tertentu.¹²

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa pokok masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan peran DPD RI sebagai *Legislative Partner* dalam sistem parlemen Indonesia pasca amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana optimalisasi peran DPD RI sebagai lembaga aspirator kedaerahan?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini untuk:

1. Mengetahui kedudukan dan peran DPD RI sebagai *legislative partner* dalam sistem parlemen Indonesia pasca amandemen UUD 1945.
2. Menjelaskan optimalisasi peran DPD RI dalam menyampaikan aspirasi kepentingan daerah.

¹² Riri Nariyah, *MPR RI Kajian.....*, *loc.cit.*, hlm. 327.

Secara akademik, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan khazanah keilmuan hukum, khususnya dalam bidang ilmu pemerintahan dan ketatanegaraan, sebagai berikut:

1. Memberi penjelasan tentang kedudukan dan peran legislatif DPD RI dalam struktur organisasional sistem parlemen Indonesia menurut UUD 1945.
2. Memberi penjelasan tentang peran ideal DPD RI dalam upaya optimalisasi penyampaian aspirasi kepentingan daerah.

D. Kerangka Teori

1. Kedaulatan

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Pengertian kedaulatan itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab (*daulah*) yang berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan).¹³

Dalam literatur ilmu politik, hukum dan teori kenegaraan - dalam konteks sekarang - kedaulatan diartikan sebagai penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Ide kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi dikenalkan pertama kali oleh Jean Bodin (1530-1596). Dalam buku karya monumentalnya yang berjudul *Six Livres de la Republique* dikatakan bahwa kedaulatan (dalam pandangan klasik) itu tidak dapat dipisahkan dari Negara. Tanpa kedaulatan, negara tidak akan ada. Bodin menambahkan empat hal penting terkait kedaulatan negara- sebagaimana dikutip

¹³ Al-Mawrid, *A Modern English-Arabic Dictionary* (Beirut: Dar El Ilmi lil Malayen, 1979), hlm. 882

oleh Jimly¹⁴:

1. Bahwa kedaulatan itu bersifat mutlak, abadi. Karena itu, ia harus bersifat utuh, tunggal dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah.
2. Kedaulatan bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi.
3. Kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum.
4. Hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut.

Sedangkan konsep kedaulatan menurut Jean Jaques Rosseau¹⁵ bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*Volunte General*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: 1. Kesatuan (*unite*), bersifat monoistis; 2. Bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*); 3. Tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*); 4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).

Jelasnya, bahwa pertama konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) berarti semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah satu kesatuan di mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Kedua, Konsep kedaulatan bersifat bulat dan tidak dapat dipecah-pecah (*indivisible*) artinya kedaulatan itu bersifat utuh. Misalnya, jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara. Jika rakyat yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, ketiga kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun. Oleh

¹⁴ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 122-123.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 126-127.

karena itu, keempat kedaulatan rakyat adalah kedaulatan yang bersifat konstan dan abadi.

Namun demikian, teori J.J Rosseau di atas tidak berarti selamanya benar. Dalam konteks negara seperti saat ini, di mana konstalasi politik partai sangat variatif dan memiliki berbagai kepentingan sendiri dalam merebut kekuasaan, maka perlu adanya review kritis terhadap teori J.J Rosseau tadi, dengan mencoba melihatnya melalui teori lain misalnya teori Montesquieu.

Menurut Montesquieu, untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisah ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*). Ada tiga fungsi yang dimaksud Montesquieu, yang dikenal dengan konsep Trias Politica, yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial.¹⁶

2. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Pada jaman modern sekarang ini, hampir semua negara menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amos J. Peaslee pada penelitiannya tahun 1950, ditemukan bahwa dari 83 konstitusi negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip demokrasi.¹⁷

Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan di banyak negara. Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia

¹⁶ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.34.

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.105

secara berbeda-beda antara satu negara dengan negara yang lainnya. Setiap negara mempunyai konsepsi, definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu, sampai-sampai demokrasi itu sendiri menjadi ambigiu.¹⁸

Terlepas dari berbagai kritik yang ada terhadap konsep demokrasi, yang jelas, sistem demokrasi itu menempatkan kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Karenanya, dalam arti sederhana demokrasi dimaknai dengan “kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dengan kata lain, dalam ide kedaulatan rakyat itu, rakyat memiliki otoritas untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Rakyat berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, sesungguhnya segala kegiatan yang dilakukan tiga fungsi tersebut, ditujukan untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat sendiri.¹⁹

Di samping itu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah.²⁰

3. Teori Perwakilan.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di wilayah

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid, hlm. 108

²⁰ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm.79.

yang relatif cukup luas, juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks.²¹ Oleh sebab itu, konsep perwakilan menjadi suatu keniscayaan dalam konteks masyarakat yang heterogen dan plural.

Term perwakilan dalam terminologi tatanegara dikenal dengan lembaga legislatif atau parlemen. Lembaga legislatif atau parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu a. Fungsi pengaturan (legislasi); b. Fungsi pengawasan (control); c. Fungsi perwakilan (representasi).²²

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*);
- b. Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*).²³

Masalah pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pada umumnya doktrin pemisahan kekuasaan berasal dari tulisan John Locke yang berjudul “*Second Treaties of Civil Government (1690)*” yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Menurut John Locke pemisahan kekuasaan terbagi 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu²⁴ :

1. Kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif).

²¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Liberty, 1997), hlm. 132.

²² Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 32-44

²³ *Ibid.* hlm.40.

²⁴ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hl. 32.

2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), yang di dalamnya meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang.
3. Kekuasaan federatif, adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.

Kemudian oleh Baron de Montesquieu, seorang Perancis yang menulis berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem konstitusi Inggris, pemikiran John Locke itu diteruskannya dengan mengembangkan konsep Trias Politica yang membagi kekuasaan negara dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif²⁵. Pandangan Montesquieu inilah yang kemudian dijadikan rujukan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Tujuan dari doktrin pemisahan kekuasaan ini tidak lain adalah untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan berujung pada kekuasaan yang korup bahkan tirani. Hal ini ditegaskan oleh Montesquieu dalam bukunya *Esprit des Lois* yang diterbitkan tahun 1748, yaitu : “bahwa ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa Raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tirani.”²⁶ Pendapat Montesquieu ini didukung oleh Black Stone dalam karyanya yang berjudul *Commentaries on the Laws of England* pada tahun 1765 yang menyatakan bahwa “apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama,

²⁵ Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, op.cit, hlm. 15

²⁶ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk konstitusi Dunia* (Bandung: Nuansa dan Nusa Dunia, 2004), hlm. 330.

maka tidak akan ada lagi kebebasan publik”.²⁷

Dalam teori Trias Politica ini, Montesquieu mendalilkan bahwa, ketiga cabang kekuasaan itu (eksekutif, legislatif dan yudikatif) tidak boleh saling mencampuri, dan harus berdiri sendiri dan secara tegas dipisahkan. Teori ini berbeda dengan pendahulunya John Locke, di mana fungsi judicial dipisahkan secara tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif.²⁸

Diakui atau tidak, doktrin Montesquieu sangat berpengaruh hingga kini, tetapi tidak berarti bebas kritik. Ada juga tokoh yang mengkritiknya seperti Hans Kelsen, yang menyatakan : *“It is not possible to define boundary lines separating these function from each other since the distruction between creation and application of law-underlying the dualism of legislative and eksecutive power (in the broadest sense) has only a relative character”*²⁹ (Tidak mungkin menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan sifatnya relatif).

Pendapat Montesquieu ini ditentang pula oleh Walter Beghot melalui karyanya yang terkenal berjudul *The English Constitution*, yang menyatakan, bahwa “setidak-tidaknya sebagai suatu fenomena di Inggris, teori pemisahan kekuasaan akhirnya masih belum dapat dipastikan kebenarannya.”³⁰

²⁷ Ibid, hlm. 331.

²⁸ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, op.cit*, hlm. 34.

²⁹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi, loc.cit*, hlm.33.

³⁰ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi, loc.cit*, hlm.331.

Di dalam perkembangannya, ternyata tidak semua negara modern menggunakan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material). Menurut Bagir Manan,³¹ teori pemisahan kekuasaan murni selain tidak praktis, juga meniadakan sistem pengawasan dan keseimbangan antara cabang kekuasaan satu dengan yang lain, serta dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Bahkan, menurut Jimly Assididqie bahwa konsepsi Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi pada 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 saling bersentuhan, bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³²

Dalam teori pemisahan kekuasaan ini dapat ditinjau dari dua pendekatan. Pertama, pendekatan dari segi fungsinya, yaitu pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Kedua, pendekatan dari segi tujuannya, agar memberikan jaminan dan perlindungan hak asasi manusia.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma tentang konsep Trias Politica atau pemisahan kekuasaan ini. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Yang dulunya dianut pembagian kekuasaan secara vertical (*vertical distribution of power*), sekarang dianut pemisahan kekuasaan

³¹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi, op.cit*, hlm. 33.

³² Jimly Assididqie, *Perkembangan, loc.cit*, hlm. 36.

secara horizontal (*horizontal separation of power*).³³

Agar tidak terjebak dalam dikotomi pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, maka akan sangat tepat kalau mempergunakan istilah yang dipergunakan oleh Arthur Mass mengenai *division of power*. Arthur Mass menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*) yang terdiri dari *capital division of power* untuk pengertian yang bersifat horizontal dan *territorial division of power* untuk pengertian yang bersifat vertical.³⁴

Separation of power adalah istilah yang dipergunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal yang oleh Arthur Mass disebut sebagai *capital division of power*, yaitu pembagian antar lembaga-lembaga negara di tingkat pusat. Sedangkan *territorial division of power*, dipergunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, yaitu hubungan antara pemerintah di tingkat pusat dengan pemerintahan di tingkat daerah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan yuridis-normatif yaitu suatu metode pendekatan yang meninjau dan membahas obyek penelitian dengan menitikberatkan pada norma atau kaidah-kaidah hukum positif yang berlaku di Indonesia. Penelitian ini dapat disebut juga dengan penelitian

³³ Ibid, hlm. 45-46.

³⁴ Jimly Assiddiqie, *Pengantar, loc.cit*, hlm. 24-25.

undang-undang (*statute approach*),³⁵ yakni menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif analisis.³⁶ Penelitian kualitatif dalam konteks ini, penulis mengkaji dan menelaah kedudukan dan optimalisasi peran DPD RI sebagai legislative partner dalam sistem parlemen Indonesia, serta menganalisa peran DPD dalam mengartikulasikan aspirasi rakyat sebagai lembaga perwakilan daerah.

Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan kedudukan dan peran DPD sebagai legislative partner serta mendeskripsikan peran DPD dalam mengartikulasikan aspirasi rakyat sebagai representasi perwakilan daerah. Sedangkan sifat analisis dalam penelitian ini adalah analisis isi (*contents analysis*), yaitu mencoba menganalisis isi dari konstitusi dan regulasi yang berkaitan rumusan penelitian ini.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data dasar yang berupa data sekunder. Data sekunder adalah data yang di peroleh dari buku pustaka, yang mempunyai ruang lingkup yang sangat luas meliputi data atau informasi, penelaahan dokumen, hasil penelitian sebelumnya, dan bahan kepustakaan seperti buku-buku, artikel, jurnal, literatur, koran, majalah, internet, dan bahan-bahan hukum lainnya.

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 93.

³⁶ COUNSELO DKK, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: UIP, 1993), hlm.71-73.

4. Sumber Data

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat (berifat autoritatif). Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945
- b) Undang-Undang RI No.27 Tahun 2009 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bukan terdiri dari dokumen-dokumen resmi hukum. Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah berbagai literature-literature ilmiah hukum seperti buku, jurnal penelitian, koran, dan majalah, termasuk juga kamus-kamus hukum.³⁷

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu pengumpulan data sekunder dengan cara mencari dan memanfaatkan peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, jurnal, download di internet maupun arsip-arsip dan bahan-bahan hukum yang relevan dengan rumusan penelitian ini.

6. Analisis Data

Setelah data-data tersebut diperoleh dan dikumpulkan sesuai subyek

³⁷ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20* (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 134. Menurut Burhan Ash-shofa, kamus-kamus dikategorikan sebagai bahan tersier, yang melingkupi bahan primer dan sekunder. Lihat, Burhan Ash-Shofa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta, Rineka Cipta, 1996), hlm. 104.

penelitian, baik data itu dari sumber primer maupun dari sumber sekunder, dianalisis seperlunya dengan analisis isi (*contents analysis*) secara kualitatif, kemudian dikonstruksikan dan dideskripsikan secara kritis-filosofis untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pemahaman dan memperoleh gambaran yang jelas tentang penelitian ini, perlu kiranya penulis susun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan metode penelitian serta sistematika penelitian.

BAB II terdiri dari tinjauan teoritik-konseptual tentang sistem bikameral: demokrasi, kedaulatan rakyat dan demokrasi, parlemen dan sistem parlemen bikameral.

BAB III berisi analisis dan pembahasan tentang: latar belakang lahirnya DPD, bikameral dan fungsi legislasi, kedudukan dan fungsi DPD, kewenangan DPD dalam legislasi dan relasi MPR, DPR dan DPD: "bikameral" atau "trikameral".

BAB IV berisi analisis kritis terhadap penguatan fungsi dan peran DPD RI dalam legislasi, optimalisasi peran DPD RI sebagai Legislative Partner (co-legislator); faktor kelemahan wewenang DPD dan; DPD sebagai lembaga aspirator kedaerahan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB V memuat kesimpulan dan saran.

BAB II

SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

A. Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, terdiri dari kata *demos* dan *cratos*. *Demos* berarti rakyat. *Cratos* berarti pemerintahan atau kekuasaan. Jadi, *demokratia* dapat dimaknai pemerintahan oleh rakyat.¹ Dalam hal ini, Aristoteles membedakan arti demokrasi, monarki dan oligarki. Demokrasi diartikan pemerintahan di mana kekuasaan terletak pada rakyat. Monarki dimaknai pemerintahan di mana kekuasaannya terletak pada satu orang (individu). Sedangkan oligarki adalah pemerintahan di mana kekuasaan terletak pada sebagian (kecil) orang.²

Doktrin demokrasi mengajarkan bahwa kekuasaan semata-mata ada di tangan rakyat. Dengan kata lain, rakyat memiliki kebebasan dan kesamaan kedudukan (*freedom and equality*) serta memegang kekuasaan untuk memerintah (*people sovereignty*). Pengertian ini kemudian diistilahkan dengan kedaulatan rakyat atau republik.³ Konsep demokrasi dalam arti klasik ini tidak mungkin bisa diaplikasikan dalam konteks negara di mana wilayahnya sangat luas dan

¹ Robeth A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, terj. Rahman Zainudin, (Jakarta: Yayasan Obor, 1992), hlm. xiii.

² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, (Bandung: Eresco, 1981), hlm. 22-23.

³ Teori kedaulatan rakyat adalah teori atau doktrin tentang siapa yang berdaulat dalam suatu negara. Di antara teori kedaulatan lainnya adalah teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara dan teori kedaulatan hukum. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 10

penduduknya sangat banyak. Hal itu hanya mungkin diterapkan dalam konteks negara yang relatif penduduknya sedikit dan wilayahnya sempit.

Pada perkembangannya, konsep demokrasi ini dimaknai dengan spirit dan substansi kekuasaan rakyat yang direpresentasikan melalui wakil-wakil rakyat yang telah dipilih. Karena itu, barangkali tepat bila demokrasi dibagi menjadi dua: Pertama demokrasi langsung, yakni masyarakat sendiri yang memiliki kekuasaan secara langsung untuk menjalankan roda pemerintahan, baik lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Kedua demokrasi tidak langsung, di mana rakyat mendelegasikan kekuasaannya kepada para wakilnya di masing-masing fungsi tersebut (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dalam menjalankan roda pemerintahan, dengan tetap kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat.⁴ Dari konsep demokrasi tidak langsung ini kemudian lahir konsep demokrasi perwakilan.

Demokrasi perwakilan esensinya adalah pengangkatan wakil-wakil rakyat yang dipilih langsung untuk menjalankan kekuasaan yang dimandatkannya. Hal ini kemudian membawa implikasi terhadap lahirnya “lembaga-lembaga rakyat” untuk implementasi demokrasi. Beberapa piranti yang memberikan jaminan terlaksananya demokrasi antara lain: Pertama para pejabat yang dipilih; Kedua, pemilihan umum yang adil, bebas, umum dan berkala; Ketiga, kebebasan berpendapat; Keempat sumber informasi alternatif; Kelima, otonomi asosiasional; Keenam, hak kewarganegaraan yang inklusif.⁵

⁴ Mac Iver, *Negara Modern*, terj. Moertono, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 313.

⁵ Robert. A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi*, terj. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 145.

International Commision Of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan rumusan mengenai konsep *representative government* (pemerintahan representatif), bahwa:

Representative Government is a government deriving its power and authority from the people which power and authority exercised through representative freely choosen and responsible to them"⁶ (pemerintahan representatif adalah pemerintahan yang memiliki kekuasaan dan otoritas yang diberikan oleh masyarakat atau rakyat untuk kemudian memberikan pertanggungjawaban kepada mereka)

Bahkan secara tegas, konferensi *International Commision Of Jurist* ini juga menjelaskan syarat-syaratnya yang dikenal dengan *representative government under the rule of law*, yaitu: pertama, adanya proteksi konstitusional; kedua, adanya pengadilan yang bebas dan tidak mimihak; ketiga, adanya pemilihan umum yang bebas; keempat, adanya kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat; kelima, adanya tugas oposisi; dan keenam, adanya *civic education*.⁷

Kedaulatan (sovereignty) merupakan konsep dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan, yang didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara. Pengertian kedaulatan itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab yang dalam arti klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan).⁸

Tokoh yang dianggap sebagai pelopor pertama yang membahas ide

⁶ Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1989), hlm. 12

⁷ *Ibid*, hlm. 13

⁸ Al-Mawrid, *A Modern English-Arabic Dictionary*, (Dar El Ilmi lil Malayen, 1979), hlm.

kedaulatan ini sebagai konsep kekuasaan tertinggi adalah Jean Bodin (1530-1596). Dalam karya monumentalnya yang berjudul *Six Livres de la Republique* dikatakan bahwa kedaulatan (dalam pandangan klasik) itu tidak dapat dipisahkan dari negara. Tanpa kedaulatan, maka negara tidak ada, karena tidak berjiwa. Bodin menambahkan tentang arti kedaulatan;⁹ pertama bahwa kedaulatan itu bersifat mutlak dan abadi. Karena itu, kedaulatan harus bersifat utuh, tunggal dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kedua, Kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum, dan Ketiga, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada jamannya memang berada di tangan Raja.

Sedangkan konsep kedaulatan menurut Jean Jaques Rosseau¹⁰ bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte general*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu:

1. Kesatuan (*unite*), bersifat monistis;
2. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*);
3. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*);
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

⁹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 122-123.

¹⁰ Ibid. hlm. 126-127.

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (unite) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah satu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Karena rakyat adalah satu maka negara adalah satu juga. Karena itu pula, konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (indivisible). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Jika rakyat yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (inalienable). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah, sebab kedaulatan menurut J.J. Rosseau berada di tangan rakyat dan selamanya tetap berada di tangan rakyat.

Namun demikian pengertian-pengertian tersebut diatas, sebenarnya mengandung kelemahan, khususnya apabila dihubungkan dengan realitas perkembangan jaman sekarang. Montesquieu misalnya mempunyai pendapat yang sangat berbeda dengan J.J. Rosseau mengenai soal ini. Menurut Montesquieu, kedaulatan yang tidak terpecah-pecah itu mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (checks and balances). Kekuasaan negara harus dibagi ke dalam tiga fungsi yang disebutnya sebagai Trias Politica, yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan

judikatif.¹¹

Pandangan Montesquieu ini walaupun dipahami dengan cara yang bermacam-macam, sukses penerapannya di beberapa negara, terutama di Amerika Serikat, membuktikan bahwa pembagian dan pemisahan kekuasaan itu merupakan sesuatu yang niscaya di abad modern sekarang ini. Karena itu konsep kedaulatan tidak bisa lagi dimengerti sebagai suatu konsep yang bersifat mutlak dan monistis, tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah seperti di masa lalu. Dengan keberhasilan Amerika Serikat menerapkan sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan judikatif itu secara relatif selama lebih dari 200 tahun. Ini berarti ajaran *Trias politica* Montesquieu itu dapat dikatakan relatif bersifat aplikatif.

Karena itu konsep kedaulatan dewasa ini haruslah dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu, betapapun tingginya, harus dapat dilihat sifatnya yang internal. Biasanya ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang saat ini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern. Artinya di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, maka selalu ada pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

B. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.

Pada jaman modern sekarang ini, hampir semua negara menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amos J. Peaslee pada

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.34.

penelitian tahun 1950 ditemukan bahwa dari 83 konstitusi negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip demokrasi.¹²

Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Sekarang, konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda antara satu negara dengan negara yang lainnya. Setiap negara bahkan menerapkan definisi dan kriterianya masing-masing mengenai demokrasi itu, sehingga terkesan makna demokrasi itu sendiri menjadi ambigu.¹³

Terlepas dari kritik yang ada, yang jelas dalam sistem kedaulatan rakyat itu, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami lagi bersifat monistis dan mutlak dalam arti tidak terbatas. Karena dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka buat sendiri secara kolektif yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang disusun dan disahkan bersama. Ini yang disebut kontrak sosial antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan bernegara.

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.105

¹³ Ibid.

Pada hakekatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, segalanya diorientasikan untuk kepentingan rakyat. Inilah gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi.

Walaupun begitu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah.¹⁴

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan kata lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.¹⁵

Atas dasar prinsip itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke

¹⁴ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm.79.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar*, op.cit. hlm. 108

dalam beberapa fungsi; legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya.

Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk peraturan. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Di bidang yudikatif, pada hakekatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif.

Di setiap negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral pemegang kedaulatan negara. Manakala kata kedaulatan itu diartikan sebagai "kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, atau rakyat adalah sumber kekuasaan, maka pertanyaan yang muncul adalah kapan kekuasaan tertinggi itu dapat dilihat dan bagaimana caranya rakyat melaksanakan kekuasaan tersebut.

Jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dapat diberikan setelah mengetahui hubungan orang seorang dengan masyarakat. Kalau kita mencoba untuk melihat kembali pada masa lalu, dan memperhatikan sekarang ini tentang hal tersebut, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah tidak mungkin rakyat

memerintah dirinya. Pada masyarakat apapun, baik masyarakat sederhana maupun modern, selalu ada dua pihak, yaitu pihak yang memerintah dan yang diperintah. Pihak pertama disebut pemerintah dengan jumlah yang relatif lebih kecil. Sedang pihak kedua adalah pihak yang diperintah dan jumlahnya relatif lebih banyak daripada pihak pertama.

Dalam proses bernegara sekelompok kecil tersebut adalah wakil-wakil rakyat yang dalam perjalanannya menjadi lembaga perwakilan seperti yang dikenal sekarang ini. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini dengan berbagai varian istilahnya seperti “parlemen” Legislatif”, “Dewan Perwakilan Rakyat dan sebagainya, ternyata lahir bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul “ *The Evolution of Parliament*” yang menyatakan “ *Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feodal system.*¹⁶

Dengan semakin berhasilnya perjuangan untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, maka pada akhirnya, rakyat tidak lagi dianggap sebagai obyek penguasa, tetapi sudah diakui sebagai subyek dalam proses bernegara. Pengakuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan kemudian ditempatkan dalam konstitusi.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya. Ketidakmampuan rakyat melaksanakan sendiri kedaulatannya

¹⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan*, loc. cit. hlm. 79.

tidak hanya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di wilayah yang relatif cukup luas, juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks.¹⁷ Kehidupan yang semakin kompleks itu melahirkan spesialisasi yang pada gilirannya menuju profesionalisme. Akibatnya orang tidak lagi mampu mengerjakan beberapa jenis pekerjaan yang sifatnya berbeda pada waktu yang relatif sama, sehingga harus dibagi dan diserahkan kepada orang lain. Demikian pula dalam masalah kenegaraan, rakyat akan menyerahkannya pada ahlinya.¹⁸

C. Parlemen

Salah satu kekuasaan negara adalah kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan membentuk undang-undang. Lembaga yang berwenang dalam kekuasaan ini disebut dengan parlemen, lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat.¹⁹ Secara historis, sejarah parlemen berkaitan erat dengan sejarah demokrasi sejak masa Romawi, di mana sering ada pertemuan warga dalam satu majlis yang membahas tentang kepentingan rakyat. Kegiatan ini kemudian dituding sebagai asal-usul historis lahirnya parlemen.²⁰

Walaupun demikian, menurut Robert bahwa harus diakui pula parlemen pada masa itu tidak sepelik parlemen modern yang berbasis pada lembaga-lembaga politik, melainkan sebagai dewan yang dipilih oleh rakyat dan berfungsi

¹⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Liberty, 1997), hlm. 132.

¹⁸ Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, (University of California Press, 1980), hlm.169

¹⁹ <http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/abriefhistoryofparliament.htm>, diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

²⁰ Parliamentary education office, *A short History of parliament*, <http://www.peo.gov.au/Ashorthistoryofparliament.pdf>, diakses pada tanggal 21 Juni 2012.

untuk membahas kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan rakyat. Menurut lembaga-lembaga politik kekuasaan itu justru berasal dari Inggris, Belanda dan Swiss serta negara lain di utara laut tengah.²¹

Bila dilihat dari artinya, parlemen sendiri berasal dari bahasa Latin, *parliamentum* yang berarti berbicara. Dengan demikian parlemen kemudian diartikan sebagai wadah atau lembaga dimana para wakil rakyat berbicara dan membahas kepentingan rakyat. Pada mulanya, memang harus diakui bahwa parlemen dalam pengertian klasik sangat sederhana, tidak seperti dalam pengertian modern yang lebih dari sekedar membuat dan membentuk undang-undang.

Gagasan tentang parlemen dapat ditelusuri dari tradisi Anglo Saxon di Inggris sebelum tahun 900 M. Pada masa itu, raja memanggil suatu kelompok bangsawan yang dikenal *Witengemot* untuk memberikan nasehat tentang masalah-masalah perang dan pajak. Kemudian pada tahun 1265 M, Raja John membentuk parlemen yang terdiri dari kelompok tuan tanah dan kaum borjuis untuk mengumpulkan uang lebih banyak lagi. Selanjutnya, ketika terjadi revolusi pada tahun 1688 M, Raja James II dikembalikan ke Prancis dan parlemen berhasil menggeser kekuasaan raja dan menuntut otoritas menentukan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pada perkembangan berikutnya, konsep parlemen juga mengalami penyempurnaan seiring dengan berkembangnya negara-negara demokrasi modern yang disebut *nation state* (negara bangsa) pada abad 19²².

²¹ Robert A Dahl, *Perihal Demokrasi: ...loc. cit*, hlm. 30

²² www.parliament.wa.gov.au/, *A Brief History of Parliament*, diakses pada tanggal 25 Agustus 2011.

Secara fungsional sebagaimana lazimnya dalam teori ilmu politik dan ketatanegaraan, parlemen memiliki tiga fungsi utama: pertama fungsi legislasi atau membuat undang-undang (*lagislative of law making function*); kedua fungsi kontrol (*control function*); ketiga fungsi perwakilan (*representative function*).²³

Sebagai representasi rakyat, umumnya anggota parlemen dipilih oleh rakyat melalui dua sistem: sistem distrik dan sistem proporsional. Sistem distrik adalah sistem pemilihan satu wakil untuk satu daerah (*single-member constituency*). Sedangkan sistem proporsional adalah sistem pemilihan yang berimbang, di mana satu daerah pemilihan tidak hanya diwakili oleh satu orang wakil (*multi-member constituency*).²⁴

Sistem perwakilan dalam pemilihan anggota parlemen dikenal tiga bentuk: pertama sistem perwakilan politik, di mana anggota parlemen dipilih melalui partai politik. Kedua sistem perwakilan fungsional, di mana anggota parlemen diangkat berdasarkan jabatan dan keahlian yang dimiliki. Ketiga, sistem perwakilan daerah, yaitu anggota parlemen dipilih atas nama perwakilan daerah dan kepentingan daerah atau regional tertentu.²⁵

Di lihat dari bentuknya, parlemen dalam kajian politik dan ketatanegaraan terbagi dua: unikameral dan bikameral. Masing-masing sistem ini sangat tergantung kepada bentuk negaranya. Umumnya bentuk parlemen unikameral digunakan oleh negara yang berbentuk kesatuan, di mana wilayahnya relatif tidak

²³ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 3. Lihat juga Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 32-44.

²⁴ Mariam Bidiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *loc. cit.*, hlm. 177-180

²⁵ Kusnadi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 259-260

luas dan masyarakatnya homogen. Sementara bentuk parlemen bikameral dianut oleh negara yang berbentuk federal dan wilayahnya luas masyarakatnya heterogen. Walaupun pada perkembangannya, luas wilayah dan bentuk negara serta sistem pemerintahan tidak lagi menjadi standar baku penggunaan bentuk parlemen.²⁶

Penentuan sistem parlemen ini banyak ditentukan oleh model demokrasi yang dianut, apakah model demokrasi mayoritas atau demokrasi konsensus. Jika yang dianut oleh suatu negara adalah model demokrasi mayoritas maka yang digunakan sistem parlemen satu kamar atau unikameral. Sedangkan model demokrasi konsensus cenderung akan menggunakan sistem dua kamar atau bikameral. Dengan tegas, Lijphart mengatakan:

*" The pure majoritarian model calls for the concentration of legislative power in a single chamber; the pure consensus model is characterized by bicameral legislature in which power divided equally between two differently constituted chambers "*²⁷

Kendatipun demikian, kedua bentuk parlemen memiliki kelebihan masing-masing.²⁸ Kelebihan unikameral adalah: a. *There is the potenscial to enact proposed more rapidly, since differences don't have to be reconciled by two chamber; b. There is the potenscial of greather accountability, since only one body is responsible for legislation; c. It is less expensive to maintain one body fewer legislative members.*

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, op. cit, hlm. 180. Bandingkan dengan Bagir Mannan, *Teori dan Praktek Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 57-58

²⁷ Lijphart, *Patens Of Democraey* (London: Yale University Press, 1999), hlm. 202

²⁸ [http: // magnet.undp.org/docs/parliaments/legislative.htm](http://magnet.undp.org/docs/parliaments/legislative.htm). *Legislative Chamber: unicameral or bicameral*, diakses pada tanggal 26 Agustus 2011.

Sedangkan kelebihan bikameral adalah: a. *It has capacity to formally represent diverse constituency (regional, class, ethnic etc)*; b. *It hinders the passage of flawed legislation (one chamber can act as a check upon other)*; c. *With two legislative bodies there is enhanced oversight of the executive branch.*

Sementara Menurut Dahlan Thaib, di antara kelebihan masing-masing bentuk parlemen adalah sebagai berikut:²⁹

Kelebihan unikameral antara lain: 1. Dimungkinkan lebih cepat dalam meloloskan undang-undang karena tidak perlu adanya pertimbangan kamar lain (*second chamber*); 2. Tanggung jawabnya lebih berat karena tidak adanya majelis lain; 3. Lebih sedikit anggota parlemen yang terpilih, sehingga mudah masyarakat memantau mereka; 4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Sedangkan kelebihan bikameral antara lain: 1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (bisa atas nama negara bagian, wilayah, etnik atau golongan); 2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan undang-undang; 3. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh.

D. Sistem Parlemen “Bikameral”

Lembaga perwakilan yang biasa disebut legislative ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu : a. Fungsi pengaturan (legislasi); b.

²⁹ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, loc. cit, hlm. 9-10. Bandingkan, Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia; Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 136-37.

Fungsi pengawasan (control); c. Fungsi perwakilan (representasi).³⁰-Dalam kaitan fungsi perwakilan (representasi) ini, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu³¹: Sistem perwakilan politik (political representative); Sistem perwakilan teritorial (territorial representative); Sistem perwakilan fungsional (functional representative).

Sebagai representasi rakyat, umumnya anggota parlemen dipilih oleh rakyat melalui dua sistem: sistem distrik dan sistem proporsional. Sistem distrik adalah sistem pemilihan satu wakil untuk satu daerah (*single-member constituency*). Sedangkan sistem proporsional adalah sistem pemilihan yang berimbang, di mana satu daerah pemilihan tidak hanya diwakili oleh satu orang wakil (*multi-member constituency*).³²

Sistem perwakilan dalam pemilihan anggota parlemen dikenal tiga bentuk: pertama sistem perwakilan politik, di mana anggota parlemen dipilih melalui partai politik. Kedua sistem perwakilan fungsional, di mana anggota parlemen diangkat berdasarkan jabatan dan keahlian yang dimiliki. Ketiga, sistem perwakilan daerah, yaitu anggota parlemen dipilih atas nama perwakilan daerah dan kepentingan daerah atau regional tertentu.³³

Secara teoritik, pada umumnya ketiga sistem perwakilan tersebut dilembagakan dalam 2 (dua) macam parlemen, yaitu parlemen dua kamar

³⁰ Ibid, hlm. 3. Lihat juga Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, loc. cit, hlm. 32-44.

³¹ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, op. cit, hlm. 40.

³² Mariam Bidiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 177-180

³³ Kusnadi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 259-260

(*bicameral parliament*) dan parlemen satu kamar (*unicameral parliament*).³⁴ Suatu negara yang menganut salah satu dari ketiga sistem perwakilan, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Sedangkan apabila sistem yang dianut mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).

Misalnya kerajaan Inggris memiliki sistem parlemen dua kamar (*bicameral system*), yaitu *House of Lords* dan *House of Commons*. *The House of Lords* beranggotakan tokoh-tokoh yang mempunyai ciri sebagai kelompok fungsional. Sedangkan *The House of Commons* beranggotakan tokoh-tokoh yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum, sehingga disebut sebagai *political representatives*. Dengan kata lain bahwa Inggris menganut sistem perwakilan fungsional dan perwakilan politik yang masing-masing tercermin di lembaga parlemen bikameralnya, yaitu *House of Lords* dan *House of Commons*.

Berbeda dengan Inggris, Amerika Serikat juga memiliki parlemen dua kamar (*bicameral parliament*), yaitu *The Senate* dan *The House of Representative* yang secara bersama-sama disebut sebagai *The Congress of the United States of America*. *The House of Representative* mirip dengan *The House of Commons* di Inggris, yaitu sama-sama merupakan wakil-wakil partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Akan tetapi *The House of Lords* di Inggris berbeda dengan *The Senate* di Amerika Serikat yang beranggotakan wakil-wakil rakyat di Negara bagian yang juga dipilih melalui pemilihan umum setempat. Calon

³⁴ Bintan R Saragih, *Ilmu Negara, loc. cit*, hlm. 87

anggota *The Senate* tidak diharuskan berasal dari partai politik tertentu, meskipun dapat saja para calon anggota *The Senate* itu berasal dari orang-orang partai politik.

Secara umum, sistem bikameral adalah sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar, badan atau lembaga. Kamar pertama (*first chamber*) disebut majelis rendah (*lower house*). Kamar kedua (*second chamber*) disebut mejelis tinggi (*upper house*). Dalam konteks Indonesia, *first chamber* ini dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan *second chamber* dikenal dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tergolong dalam Majelis Rendah adalah representasi dari rakyat pada umumnya melalui representasi politik. Sementara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tergolong dalam Majelis Tinggi adalah representasi dari rakyat dalam konteks kedaerahan melalui representasi teritorial.³⁵Keduanya sama-sama dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam konteks ini, Hans Kelsen memberikan catatan kritis terhadap konsepsi sistem bikameral bahwa kehadiran Majelis Tinggi sebagai kamar kedua adalah sebuah duplikasi yang sia-sia, di mana hanya memberikan keistimewaan bagi kaum bangsawan tertentu saja.³⁶ Kritik yang sama juga disampaikan oleh A.F. Pollard bahwa *House Of Lord* di Inggris yang merupakan bagian dari sistem bikameral adalah bentuk sistem feodal yang memberikan kesempatan dan posisi luas kepada kaum bangsawan saja. Kritikus lain, H.J Laski juga menganggap

³⁵ Jimly Asshiddiqy, *Pengantar Ilmu Hukum, op. cit*, hlm. 41

³⁶ Hans Kelsen, trans. Anders Wedberg, *General Theoty of Law and State*, (New York: Russel, 1961), hlm. 298.

sistem bikameral sebagai sebuah kecelakaan sejarah dalam konstitusi Inggris. Menurutnya, yang ideal bagi negara modern adalah sistem parlemen unikameral, karena benar-benar mengandung nilai demokratis sebagai bentuk representasi rakyat yang memiliki kedaulatan otoritatif.³⁷

Namun demikian, bagi para pendukung bikameralisme, sistem ini diklaim sebagai sistem yang mampu mengimbangi kinerja kamar pertama (Majlis Rendah) sekaligus menjadi controler terhadap kemungkinan terjadinya “*un-integrity*” dalam legislasi dan produktivitas hukum yang menjadi tugas kamar pertama dan kamar kedua. Walaupun semula lahirnya Majelis Tinggi (kamar kedua) dianggap sebagai institusi yang mengakomodir kepentingan kelompok-kelompok tertentu, khususnya kaum aristokrat atau bangsawan (borjuis). Akan tetapi, pada perkembangan negara modern, kamar kedua justru didasarkan pada pertimbangan kebijakan relasi daerah dan pusat untuk kepentingan nasional.

Secara teoritis, menurut Roger D Congleton, sistem bikameral turut mempengaruhi implementasi kebijakan yang lebih demokratis. Selain itu, sistem bikameral juga dapat meminimalisir terjadinya konflik daerah dan pusat, konflik mayoritas dan membentuk kebijakan yang didukung oleh kelompok mayoritas. Roger berpendapat:³⁸

The analysis and evidence generated above demonstrates that the process of compromise within bicameral institution has desirable effects on the course of public in a wide range of political environments and within a variety of

³⁷ Harold L. Laski, *A Grammar Of Politic, Eleventh Impression* (London: Unwin LTD, 1951), hlm. 328-340

³⁸ Roger D. Congleton, *On The Merits Of Bicameral Legislatures: Policy Stability Within Partisan Politics*, (center for study of public choicer, 2002), hlm. 22.

governmental structures. Consequently bicameralism can be a useful institutional structure even in settings where majoritarian outcomes are not widely believed to be contra productive, risky or unfair.

Lebih tegas lagi, C.F. Strong memberikan alasan kritis³⁹ bahwa:

That the existance of a second chamber prevents the passage of precipitate and ill considered legislation by a single house that the sense of unchecked power on the part of single assembly councious of having only itself to consult may lead to abuse of power and tyranny that there should be as center of resistance to the predominate power in the state at any given moment whether it be the people as a whole or political party supported by a majority of voters. In the case of a federal state is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinct from that of federation as a whole.

Secara umum yang dimaksud sistem bikameral menurut C.F. Strong memiliki karakteristik sebagai berikut:⁴⁰ 1). Kamar kedua cenderung lebih kecil dari pada kamar pertama; 2). Masa jabatan anggota kamar kedua lebih lama dari pada masa jabatan anggota kamar pertama; 3). Anggota kamar pertama dipilih secara bertahap atau secara tidak bersama.

Terlepas dari kelemahan dan kelebihan masing-masing sistem tersebut, pada prinsipnya kedua kamar parlemen tersebut memiliki kedudukan yang sederajat, baik secara politik maupun legislatif. Konsekwensinya semua rancangan undang-undang harus dibahas bersama dan disahkan bersama melalui

³⁹ CF. Strong, *Modern Political Contitutions*, (london: jackson limited, 1989), hlm. 195-196.

⁴⁰ Ibid, hlm. 203-205

musyawarah mufakat. Akan tetapi, realitanya ada kalanya juga hubungan kedua kamar lemah dan tidak seimbang. Ketidakseimbangan ini terjadi dalam hal kewenangannya membuat legislasi, di mana kamar pertama (misalnya DPR dalam konteks Indonesia) lebih memiliki porsi yang lebih besar dan otoritas yang lebih kuat dari pada otoritas kamar kedua (seperti DPD dalam konteks Indonesia) yang lebih lemah, misalnya kamar kedua hanya sekedar berwenang mengajukan rancangan undang-undang dan memberikan pertimbangan saja. Hal ini karena kewenangan yang diberikan konstitusi kepada kedua kamar adalah kewenangan relatif, sehingga salah satu kamarnya tidak memiliki otoritas sekuat kamar lainnya.

Dalam pandangan Andrew Ellis, fenomena hubungan yang *unbalanced* di antara dua kamar tersebut diistilahkan dengan *soft bicameral system* (sistem bikameral lemah). Sedangkan bila kedua kamar sederajat dan memiliki wewenang yang sama disebut *strong bicameralism system* (sistem bikameral kuat)⁴¹. Kuat dalam arti masing-masing kamar berhak mengajukan rancangan, kemudian membahas bersama dan mengesahkan bersama pula, tidak cukup dengan memberikan pertimbangan saja. Sedangkan lemah dalam arti bahwa salah satu kamar memiliki kewenangan yang lebih besar dari kamar lainnya.

Maka, untuk tidak terjadi *unbalance* di antara dua kamar dan tetap ada *checking and controlling*, perlu adanya *joint session* antara keduanya dengan tetap melihat pada porsi dan quota masing-masing anggota kamar sehingga mekanisme

⁴¹ Andrew Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan* (Jakarta: YPSDM, 2001), hlm. 63

ini mampu menyelesaikan konflik yang terjadi dan lebih berorientasi pada tercapainya tujuan kepentingan nasional sebagai tujuan demokrasi.

Dengan demikian, sebagai representasi rakyat baik dari *political representation* maupun *territorial representation* masing-masing kamar (*upper house* dan *lower house*) idealnya harus mampu menjalin hubungan baik dengan yang diwakili (rakyat/konstituen). Karena esensinya, mereka yang duduk sebagai anggota *upper house* maupun *lower house* (wakil) adalah mandataris rakyat (yang diwakili). Ajaran ini muncul di Perancis pada masa revolusi dan dipelopori oleh Jean Jaques Rosseau dan diperkuat oleh Petion.⁴²

Dalam hal ini, ada beberapa teori mandat sebagai berikut:

1. Mandat Imperatif.

Menurut ajaran mandat imperatif ini, wakil dalam bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka wakil harus mendapat instruksi baru. Kalau setiap kali ada masalah baru, ini berarti menghambat tugas perwakilan tersebut, maka lahirlah teori mandat baru.

2. Mandat Bebas.

Teori ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Teori ini berpendapat bahwa wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut teori ini, wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum

⁴² Bintang R. Siragih, *Lembaga Perwakilan*, loc. cit. hlm. 82

masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi.

3. Mandat Representative.

Dalam teori ini wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggungjawabannya, lembaga perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada yang diwakili (rakyat.)

Disamping teori mandat seperti tersebut di atas, mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dibagi menjadi 4(empat) tipe hubungan, seperti yang dikemukakan oleh Gilbert Abcarian⁴³, yaitu :

a. Wakil bertindak sebagai “wali” (trustee), Disini wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya;

b. Wakil bertindak sebagai “utusan” (delegate). Disini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, dan wakil harus selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya;

c. Wakil bertindak sebagai “politico”. Disini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (trustee) dan adakalanya bertindak sebagai utusan (delegate).

Tindakannya tergantung dari issue (materi) yang dibahas;

d. Wakil bertindak sebagai “partisan”. Disini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah wakil dipilih oleh

⁴³ Gilbert Abcarian and George S. Massanet, *Contemporary Political System*, (New York: Charter Scribner's and Son, 1970), hlm. 177-178.

pemilihnya (yang diwakilinya), maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungan dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Sedangkan A. Hoogerwer⁴⁴, membagi hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya menjadi 5 (lima) model, yaitu :

a. Model delegate (utusan). Disini wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya;

b. Model trustee (wali). Disini wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi wakil dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri;

c. Model *politicos*. Disini wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh;

d. Model Kesatuan. Disini anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari seluruh rakyat;

e. Model Diversifikasi (penggolongan). Disini anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

Dengan demikian, dapat difahami relasi wakil dan yang diwakili (rakyat/konstituen) hakikatnya adalah mandat yang harus dijalankan untuk tercapainya orientasi kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

⁴⁴ Hoogerwer, *Politologi* (terjemahan), (Surabaya: Erlangga, 1985), hlm. 200-201.

BAB III

KEDUDUKAN DPD RI SEBAGAI *LEGISLATIVE PARTNER*

A. Latar Belakang Lahirnya DPD

Lahirnya DPD terkait erat dengan proses demokratisasi yang berkembang di Indonesia pada era reformasi sejak tahun 1998. Demokratisasi adalah agenda reformasi utama bangsa Indonesia untuk melakukan dekonstruksi terhadap kolonialisme dan otoriterianisme rezim orde baru. Dalam rangka proses demokratisasi itu, Indonesia mengemban tiga agenda perubahan besar, yaitu: *pertama*, penataan kembali semua institusi umum kenegaraan, mulai dari tingkat supra struktural pemerintahan hingga infra struktural kemasyarakatan (*institutional reform*); *kedua*, pembaruan dan pembentukan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dalam berbagai line (*instrumental reform*); *ketiga*, reorientasi sikap mental, paradigma berpikir dan kinerja masyarakat (*cultural reform*).¹

Tidak hanya itu, agenda reformasi juga menuntut adanya demokratisasi dalam restrukturisasi lembaga-lembaga negara dalam konstitusi. Dalam konteks *institutional reform*, era reformasi telah berhasil melakukan perubahan dan pembentukan struktur lembaga kenegaraan baru pada tingkat supra struktural. Menurut Jimly, agenda ini antara lain: restrukturisasi lembaga parlemen, limitasi

¹ Jimly Asshiddiqie, *Reformasi Menuju Indonesia Baru*, hlm. 1. Makalah disampaikan dalam forum kongres mahasiswa indonesia se dunia I, dalam, <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/jo14.htm>. diakses pada tanggal 12 Nopember 2013.

kewenangan pemerintah dan penguatan sistem kewenangan kehakiman yang mandiri dan berkeadilan.²

Di samping itu, menguatnya kecenderungan sentralisasi kewenangan pemerintah pusat di masa orde baru juga menjadi pemicu lahirnya wacana disintegrasi bangsa dan daerah-daerah tertentu serta mengakibatkan rentannya peristiwa konflik sosial-politik, baik vertikal maupun horisontal. Akibatnya, kekecewaan dan ketidakadilan yang dirasakan masyarakat daerah mengancam terhadap eksistensi kesatuan republik Indonesia. Imbas lainnya melahirkan wacana negara federal yang kemudian disiasati dengan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi.³

Untuk meredam kuatnya isu-isu disintegrasi dan konflik vertikal pusat dan daerah, digalakkan berbagai upaya salah satunya dengan memberikan ruang bagi daerah untuk turut menentukan kebijakan nasional yang berkaitan dengan daerah, yaitu dengan dibentuknya lembaga tersendiri yang mengusung kepentingan daerah dan menjadi penyambung aspirasi kedaerahan. Dengan kata lain, daerah dapat menentukan kebijakannya sendiri baik dalam skala nasional maupun daerahnya sendiri secara independen. Lembaga utusan daerah yang kemudian disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini telah menjadi bagian lembaga ketatanegaraan secara konstitusional, sejajar dengan DPR dan menjadi anggota

² Ibid, hlm. 3

³ Karena itu, perlu ada sistem untuk menyalurkan aspirasi daerah (rakyat) sekaligus sebagai upaya pemersatu dan tegaknya NKRI, lihat. Sri Soemantri, *Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, dalam Janedjri M. Gaffar et. Al (ed), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, 2003), hlm. 23.

atau unsur dari MPR. Karenanya, DPD adalah bagian dari upaya reformasi institusional sebagai *teritorial representation* (perwakilan daerah).⁴

Lain dari pada itu, keberadaan DPD sebagai wujud demokrasi dan akomodasi kepentingan daerah. Sebagai wujud demokratisasi, artinya DPD sebagai representasi utusan daerah dan utusan golongan memiliki kewenangan dalam memberikan kontribusi dan dapat berpartisipasi aktif dalam menentukan kebijakan nasional. Dalam arti bahwa DPD adalah bagian dari masyarakat daerah yang turut andil dalam membuat dan menentukan kebijakan nasional sebagai unsur dalam MPR dan anggota legislatif.

Sedangkan kehadiran DPD sebagai bentuk akomodasi kepentingan daerah dimaksudkan bahwa DPD sebagai penyambung aspirasi daerah kepada pusat, sehingga tidak terjadi *miscommunication* dan *misunderstanding* dalam hubungan antara pusat dan daerah, utamanya dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dimana apabila tidak dapat terlaksana dengan baik, justru tidak jarang menimbulkan lahirnya gerakan-gerakan separatis. Singkat kata bahwa DPD esensinya juga memiliki fungsi sebagai media komunikasi dan integrasi pusat-daerah.

B. Bikameral dan Fungsi Legislasi

Konsepsi tentang DPD dalam ketatanegaraan Indonesia adalah bagian dari wacana sistem perwakilan (parlemen) bikameral. DPD merupakan partner DPR dalam parlemen sebagai anggota dari MPR. DPD sebagai majlis rendah,

⁴ Fajrul Falaakh, *Susunan Dan Kedudukan DPD* dalam Janedjri M Gaffar et al.(ed) *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat jenderal MPR dan Undp, 2003), hlm. 54

sedangkan DPR sebagai majlis tinggi. Komposisi ini agak mirip dengan komposisi parlemen di Amerika yang terdiri dari *House of representative* dan *Senat*, juga dengan sistem parlemen di Inggris yang terdiri dari *house of commons* dan *house of lords*.

Konsepsi DPD terkait dengan susunan dan kedudukannya dalam sistem perwakilan di parlemen. Susunan DPD berarti mencakup struktur organisasi dan sistem pemilihannya. Sedangkan kedudukan DPD dimaksudkan tugas atau fungsi dan hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lain. Dalam kaitan ini, sistem dan struktur ketatanegaraan Indonesia akan mengalami perubahan yang signifikan.

Dalam kaitan itu, Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa semula kehadiran DPD dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yakni DPR dan DPD. Hal ini diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dan disalurkan dengan berdasarkan basis sosial yang lebih luas. Dimana DPR sebagai representasi dari politik, sedangkan DPD sebagai prinsip representasi teritorial atau regional.⁵

Namun demikian, menurut Jimly, cita-cita ideal ini tidak diakomodir oleh seluruh panitia ad hoc perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002 kala itu. Sehingga dalam konstitusi DPD hanya berwenang di bidang pengawasan dan pengajuan yang berkaitan dengan relasi pusan dan daerah. DPD tidak memiliki

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2010), hlm. 119.

otoritas penuh dalam bidang legislasi, melainkan semata menjadi hak dan kewenangan DPR. Padahal keduanya menjadi bagian dari parlemen bikameral, yang diistilahkan dengan *soft bicameral*. Dalam istilah Jimly disebut *auxiliary organ* atau *co-legislator*.⁶

Pandangan yang sama juga disampaikan Bagir Mannan, bahwa lahirnya DPD bermula dari gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (bikameral). Disamping itu, kehadiran DPD dimaksudkan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Dalam bahasa bagir, DPD adalah bentuk koreksi atau penyempurnaan dari peran utusan daerah di masa orde baru.⁷

Bagir berpandangan bahwa ketika parlemen terdiri dari dua kamar (DPR dan DPD), maka mestinya perlu satu nama yang mengakomodir kedua kamar tersebut. Nama ini disebut MPR dalam tata negara Indonesia sebagai wadah joint session. Namaun kenyataannya dalam konstitusi, MPR ini juga mempunyai kewenangan tersendiri di luar joint session, sehingga terkesan ketiganya bersifat mandiri dan mempunyai kewenangan masing-masing secara organisatoris. Di sinilah letak ambiguitas antara sistem bikameral dan trikameral yang dianut di Indonesia.⁸

Dengan demikian, adanya gagasan pembentukan DPD, membuat parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi

⁶ Ibid.

⁷ Bagir Mannan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm .59.

⁸ Ibid, hlm. 60-62.

kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti semula. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD.

Sistem dua kamar pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengatakan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi. Sementara menurut Robert L. Maddex, Jeremy Bentham-lah yang paling mula mengeluarkan istilah bikameral tersebut.⁹ Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.

Sedangkan Giovanni Sartori membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi tiga jenis, yaitu (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua dua kamar nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism*¹⁰ yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.¹¹

Dalam hubungan dengan tiga model bikameral yang dikemukakan

⁹ Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts, Congressional Quarterly Inc.*, (Washington 1996), hlm. 28. Dalam Hendry Cambell Black ditegaskan, *bicameral system: a term applied by Jeremy Bentham to the division of legislative body into two chambers...* Lebih jauh lihat Hendry Cambell Black, *Black's Law Dictionary: Definition and Phrases and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, West Group, Minnesota, 1991), hlm. 111.

¹⁰ Allen R. Ball & B. Guy Peters, *Modern Politics and Government*, (edisi ke-6, Macmillan Press Ltd., 2000), hlm. 190.

¹¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York University Press, 1997), hlm. 184.

Giovanni Sartori itu, Denny Indrayana mengemukakan bahwa sebaiknya *weak bicameralism* dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan weak bicameralism hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (unicameral).¹² Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karenanya, yang menjadi pilihan tepat adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.¹³

Di samping tiga model bikameral berdasarkan tingkatan kekuatan tersebut, Giovanni Sartori juga membedakan membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan di antara kedua kamarnya, yaitu: (1) bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*); (2) bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*) dan (3) bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).¹⁴ Karena model dua kamar dari unsur yang sama mudah terjebak ke dalam model unikameral, sebaliknya apabila terlalu berbeda potensial menimbulkan *deadlock* dalam proses legislasi maka perlu dicari perpaduan yang dapat menghasilkan *likely bicameralism*.¹⁵

¹² Denny Indrayana, *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama* "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-RI Riau, (the Peripheral Institute, 2005), hlm. 15.

¹³ Ibid.

¹⁴ Giovanni Sartori, *op.cit.*, hlm 184-186.

¹⁵ Denny Indrayana, *DPD, Antara...loc. cit.*, hlm. 15.

Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giovanni Sartori, Denny Indrayana mengemukakan bahwa bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*.¹⁶

Berbeda dengan Giovanni Sartori, hubungan antar-kamar terutama kuat dan lemahnya (*strong versus weak bicameralism*) menurut Arend Lijphart ditentukan oleh tiga aspek.¹⁷ Pertama, *the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have*. Dalam aspek ini, imbuh Lijphart, pola umum yang terjadi bahwa kamar kedua (*second chamber*) cenderung menjadi subordinat kamar pertama (*first chamber*). Misalnya, dalam proses pengusulan legislasi, *negative vetoes* kamar kedua seringkali diabaikan oleh kamar pertama.¹⁸

Kedua, *the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection*. Dalam hal ini Arend Lijphart menjelaskan, keseluruhan kamar pertama dipilih secara langsung sedangkan sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tidak dipilih langsung akan mengalami *lack the democratic legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi untuk meningkatkan kekuasaan karena pembatasan-

¹⁶ Ibid. Denny Indrayana mencontohkan, kongres di Amerika Serikat adalah contoh nyata dari perpaduan ideal tersebut karena House of Representatives-nya berbagi kewenangan dan saling kontrol dengan Senate untuk melaksanakan fungsi parlemen tetapi tidak sampai saling menjegal. Unsur-unsur kongresnyapun terjaga dengan memadukan antara sistem kepartaian di House of Representatives dan representasi negara bagian di Senate.

¹⁷ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (Yale University Press, 1999), hlm. 205.

¹⁸ Ibid. Ditambahkan Arend Lijphart, pengabaian paling nyata terjadi dalam sistem pemerintahan *parle-menter* karena (sebagian besar) dalam sistem ini kabinet secara eksklusif bertanggung jawab kepada kamar pertama.

pembatasan yang dilakukan.¹⁹ Karena legitimasi yang diperoleh dengan metode pemilihan itu, sistem bikameral dapat diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical*. Dalam hal ini, Lijphart menegaskan, “*symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect*”.²⁰

Ketiga, *the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresent certain minorities*. Dalam kasus ini, tambah Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut bikameral incongruent. Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi.²¹

Pilihan atas model dua kamar (bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan C.F. Strong dengan mengutip pendapat Lord Bryce, “*no lesson of constitutional history has been more deeply imbedded than that which teaches the uses of second chamber*”.²² Karena argumentasi itu, Lord Bryce mengatakan, kamar kedua (second chamber) mempunyai empat fungsi, yaitu (1) *revision of legislation*, (2) *initiation of noncontroversial bills*, (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as ‘to enable the opinion of the nation*

¹⁹ Ibid., hlm. 206.

²⁰ Ibid., hlm. 206-207.

²¹ Ibid., hlm. 207. Dalam isu ini C.F. Strong menegaskan, in the case of federal state there is a special argument in favour of a second chamber which is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinct from that of the federation as a whole. Lebih jauh lihat C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, (London: 1973), hlm. 178.

²² C.F. Strong, *ibid.*, hlm. 177.

to be adequately expressed upon it', dan (4) *public debate*.²³ Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Oleh karena itu, Dahlan Thaib menegaskan bahwa sistem dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.²⁴

Sementara itu, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.²⁵ Karena itu, dengan adanya dua majelis (*two-chambers*) akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.²⁶

Berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antar-kamar dalam lembaga perwakilan bukan merupakan isu baru. Untuk mengatasi ketimpangan itu diupayakan memberikan "kompensasi" kepada kamar lain yang lebih lemah. Jika model yang ada model tidak memberikikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi (Upper House) diberi kewenangan mengubah, mempertimbangkan, atau menolak rancangan undang-

²³ Dalam Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm. 14-15.

²⁴ Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UII, (Yogyakarta 2002),.

²⁵ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur*, (Surabaya: 2004),.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1996),.

undang yang berasal dari Majelis Rendah (Lower House). Sekiranya hal itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak untuk menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Menurut Kevin Evans, jika konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang, menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan Majelis Tinggi dalam fungsi legislasi.²⁷ Sebagai bagian dari mekanisme checks and balances dalam fungsi legislasi, penundaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Maka negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk conference committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut.²⁸ Jika dikelola dengan baik, kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena

²⁷ Kevin Evans, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto et.al (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, (Jakarta. 2002),

²⁸ Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, *Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment (PRIDE) Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP (Jakarta: 2007), hlm. 60.

segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.²⁹

C. Kedudukan dan Fungsi DPD

Pembentukan DPD tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan tentang sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya DPD bukan merupakan lembaga legislatif (tapi fungsi legislatifnya terbatas) sepenuhnya dan menjadi satu dengan DPR dalam bingkai kelembagaan MPR. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa, Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan MPR yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Dengan sistem dua kamar (bikameral) tersebut bukan berarti dengan pembentukan DPD ini mengarah kepada negara federal, tapi dengan pembentukan DPD ini adalah bertujuan untuk menjalankan proses otonomi di daerah berjalan dengan baik dengan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan dasar filosofis Negara Indonesia, pembangunan di daerah berjalan dengan optimal dan kebutuhan-kebutuhan di daerah dapat tersalurkan ke

²⁹ Bandingkan dengan Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR*, loc. cit. Hlm. 70-74

pusat demi kesejahteraan masyarakat daerah. Namun secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut '*revising chamber*'.³⁰ Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.³¹

Sebagaimana dijelaskan di awal, bahwa lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi pertimbangan dan perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu: 1) Sistem perwakilan politik (*political representation*); 2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial representation* atau *regional representation*); 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*). Masing-masing sistem tersebut mempunyai implikasi yang berbeda. Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan

³⁰ . Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm, 164

³¹ Ibid, hlm. 163.

teritorial dan DPR sebagai perwakilan politik. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur kelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara. Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa tugas dan fungsi DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Lahirnya DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang ~~menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.~~

Meskipun pada kenyataannya peran dan keberadaan DPD dalam penyelenggaraan hubungan Pemerintah Daerah dan Pusat serta representasinya sebagai wakil daerah belum mampu menjawab tantangan tersebut secara maksimal.

Pada dasarnya DPD sengaja didesain hampir atau memang hendak menyerupai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI. Sebagaimana diatur dalam UUD'45 Amandemen bahwa DPD merupakan representasi langsung rakyat di daerah yang menjadi konstituen perwakilannya. Tugas dan tanggung jawab DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Dalam hal ini, sebenarnya peran DPD sangat strategis, karena dengan begitu pemerintah pusat sebenarnya mempunyai rekan kerja yang seimbang dalam hal penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (*political representation*). Sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*)³² yang juga berkedudukan sebagai lembaga negara (Pasal 222 UU No.27 Tahun 2009). Meskipun pada kenyataannya, ide dasar pembentukan tersebut tidak terealisasi sebab dalam UUD 1945 disebutkan pada pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa DPD dapat :

³² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 138.

1. Mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
4. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dilihat dari pasal 22D UUD 1945 tersebut, DPD tidak mempunyai ~~kewenangan memutuskan undang-undang yang diajukan dan dibahas oleh DPD~~

dengan DPR pada bidang-bidang yang berkaitan dengan kewenangan DPD, dimana dalam memutuskan undang-undang yang berkaitan dengan bidang kewenangan DPD masih berada di ranah DPR. Setelah undang-undang yang berkaitan dengan bidang DPD disetujui oleh DPR, DPD hanya cukup melakukan pengawasan, khusus dalam bidang yang berkaitan dengan DPD yang disebutkan tadi. DPD juga diberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, atau disebut sebagai *co-legislator*. Dalam hal ini, DPD hanya dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.³³

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebenarnya secara kelembagaan DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif.³⁴

D. Kewenangan DPD dalam Legislasi

DPD diatur dalam perubahan undang-undang ketiga dan keempat UUD 1945. Secara khusus DPD diatur dalam bab VII A pasal 22c dan pasal 22d. Selain

³³ Ibid, hlm. 139.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, , *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, bahan ceramah Diklatpim Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara

itu, pasal-pasal lain yang mengatur tentang DPD adalah pasal 2 ayat (1), pasal 22e ayat (2) dan ayat (4), pasal 23 ayat (2), pasal 23e ayat (2), pasal 23f ayat (1).

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kemudian pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945 menentukan bahwa DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selanjutnya pasal 22 ayat (2) juncto pasal 23 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa DPD memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Lain dari itu, pasal 22 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di bidang-bidang sebagaimana disebutkan dalam ayat-ayat sebelumnya dan hasil dari pengawasannya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Di samping itu, pasal 22f ayat (1) menentukan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota badan pemeriksaan keuangan (BPK).

Kemudian pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut ditindaklanjuti lagi oleh UU No 27 Tahun 2009 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, mengenai kedudukan dan fungsinya yang diatur secara rinci. Dimana

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.³⁵

Dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dijelaskan bahwa fungsi DPD (Pasal 223 UU.No27 Tahun 2009) yaitu :

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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 pusat dan daerah,
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, agama, dan
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

³⁵ UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 222.

Selain fungsi di atas, DPD mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam pasal 224 UU No.27 Tahun 2009. Adapun tugas dan wewenang DPD yang disebutkan pada pasal 224 yaitu :

- a. dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan

- daerah, hubungan pusat dan daerah, pengeloaan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan APBN;
 - h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK, dan;
 - i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Adapun pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, adalah pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam hal ini, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.³⁶

Sementara hak yang dimiliki oleh DPD³⁷ adalah:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan

³⁶ UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 224 ayat (2).

³⁷ UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 231.

- pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
 - d. melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan belanja negara, pajak pendidikan, dan agama.

E. Relasi MPR, DPR dan DPD: "Bikameral" atau "Trikameral"

Keberadaan MPR dalam sistem parlemen Indonesia memicu lahirnya wacana "trikameralisme". Ambivalensi antara bikameral dan trikameral ini ditengarai oleh eksistensi MPR di tengah dua kamar yang ada: DPR dan DPD. Jika MPR hanya sebagai nama lain dari *joint session* yang berfungsi sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD, mayoritas ahli tata negara sepakat bahwa

sistem parlemen yang dianut di Indonesia adalah sistem parlemen bikameral. Akan tetapi jika kehadiran MPR dianggap sebagai lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan tersendiri, maka dapat dimaknai bahwa sistem parlemen di Indonesia cenderung bersifat trikameral. Dengan begitu layak jika Indonesia dinilai sebagai negara pertama kali di dunia yang menganut sistem trikameral.

Wacana sistem trikameral ini sempat disinggung oleh Jimly, bahwa pasca amandemen keempat UUD 1945, Indonesia menganut sistem parlemen trikameral dengan keberadaan MPR, DPR dan DPD. Hal ini menurut Jimly, MPR di samping merupakan *joint session* antara DPR dan DPD, ia juga berdiri sendiri yang memiliki wewenang sendiri di luar wewenang DPR dan wewenang DPD.³⁸

Sementara menurut Dahlan Thaib, wewenang MPR dalam konteks ini tidak pada wewenang legislatif, melainkan wewenang *joint session* (forum bersama) antara DPR dan DPR. Barangkali wewenang ini dapat diistilahkan dengan wewenang korporatif, karena tidak memiliki kewenangan legislatif sama sekali, melainkan forum kebersamaan dua kamar (DPD dan DPR) sebagai lembaga parlemen.³⁹ Artinya manakala MPR nantinya melaksanakan sidang bersama, anggota DPR dan anggota DPD tetap sebagai anggota DPR dan anggota DPD, bukan sebagai anggota MPR.

Akan tetapi di sisi lain, MPR secara tegas disebutkan sebagai lembaga negara tersendiri yang mempunyai wewenang dan struktur internal organisasional

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *loc. cit.* hlm. 125.

³⁹ Bagir Mannan, *DPR, DPD*, *loc. cit.* hlm. 84. Lihat juga, Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia; perspektif konstitusional* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 137-138.

sendiri di luar forum *joint session*.⁴⁰ Di mana anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang diresmikan dengan surat keputusan presiden.⁴¹ Konsekwensinya, anggota MPR mengucapkan sumpah jabatan tersendiri terpisah dari sumpah menjadi anggota DPR dan anggota DPD.⁴² Selain itu, MPR juga menetapkan tata tertib organisasi dan kode etik keanggotaan serta memiliki hak-hak protokoler dan hak keuangan kelembagaan tersendiri pula.

Sebagai sebuah lembaga negara, sama dengan lembaga negara lainnya, MPR juga memiliki kelengkapan organisasional, yaitu personalia kepemimpinan yang terdiri dari 1 (satu) orang ketua yang berasal dari anggota DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.⁴³ Dengan demikian sekretariat jenderal MPR pun berbeda terpisah dengan sekretariat jenderal DPR dan atau DPD.

Namun demikian, MPR secara kelembagaan memiliki ikatan erat dengan DPR dan DPD dalam beberapa hal berikut:

1. Karena keanggotaan MPR terbentuk dari keanggotaan DPR dan DPD, maka orang yang kehilangan haknya sebagai anggota DPR dan atau anggota DPD, ia akan kehilangan hak sebagai anggota MPR, tetapi tidak sebaliknya;

⁴⁰ Pasal (3 dan 4), Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

⁴¹ Pasal (6) Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

⁴² Pasal (7) Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

⁴³ Pasal (14) Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

2. Unsur pimpinan MPR mencerminkan unsur DPR dan DPD. Jika pimpinan MPR terpilih berhalangan atau mangkat, maka pimpinan sementara dipimpin oleh ketua DPR sebagai ketua MPR sementara dan ketua DPD sebagai wakilnya;
3. Penentuan sahnya sidang MPR didasarkan pada kuorum yang harus mencerminkan unsur anggota DPR dan anggota DPD.

Adapun tugas dan wewenang MPR sendiri sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD⁴⁴ sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945;
- b. Melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilu;
- c. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan / atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum;
- d. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. Memilih wakil presiden menjadi presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam

⁴⁴ Pasal (4 dan 5) Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dari beberapa tugas dan kewenangan MPR di atas menunjukkan bahwa MPR adalah lembaga negara sendiri yang independen di luar lembaga DPR dan DPD. Sebab, masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangan yang berbeda-beda. Walaupun secara keanggotaan, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan kata lain, bahwa di saat anggota DPR dan anggota DPD bergabung dalam forum bersama MPR, mereka sudah memiliki kewenangan lain di luar tugas dan kewenangan pokoknya sebagai anggota kamar pertama dan anggota kamar kedua. Kewenangan dan tugas tersebut menjadi indikasi bahwa MPR tidak hanya sebagai forum *joint session* antara DPR dan DPD, tetapi sebagai lembaga yang bersifat independen dan merupakan kamar tersendiri di parlemen, sebagai kamar ketiga. Walhasil, parlemen di Indonesia bisa dikatakan menganut sistem "trikameral".

Kalaupun mau disebut bahwa sistem parlemen menganut sistem "bikameral", maka disebut bikameralisme yang lemah (*soft bicameralism*) bukan strong bicameralism, karena MPR tidak memiliki kewenangan legislatif, dan hanya menjadi kewenangan kamar pertama (DPR) dan kamar kedua (DPD), walaupun kekuasaan yang diberikan kepada kamar kedua (DPD) bersifat terbatas.

BAB IV

LIMITASI KEWENANGAN LEGISLATIF DPD DALAM PARLEMEN

. Penguatan Fungsi Legislasi

Hasil perubahan UUD 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru¹ di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terkait dengan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945, Denny Indrayana mengatakan bahwa pembentukan DPD merupakan salah langkah untuk melakukan reformasi lembaga legislatif,² terutama dengan tidak jelasnya posisi dan peran Utusan Daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan UUD 1945. Meskipun demikian, kehadiran DPD tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia menggunakan model sistem lembaga perwakilan dua kamar (bicameral).³

Berdasarkan hasil kajian sejumlah kalangan, lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945 merupakan lembaga legislatif tiga kamar⁴ dengan menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam lembaga perwakilan rakyat.

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 53.

² Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan, 2007), hlm. 372.

³ Lihat misalnya Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 141; dan Indra J. Piliang, 2006, *Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*, dalam Agus Haryadi dkk, *Bikameral Bukan Federal*, (Jakarta, Kelompok DPD di MPR-RI), hlm. 67.

⁴ Lihat misalnya M. Fajrul Falaakh, *Metamorfosis MPR* (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga), dalam *Harian Kompas*, 19 April, (Jakarta, 2002), hlm. 4; Bivitri Susanti, *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan*, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 20, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MAPI) (Jakarta; 2003), dan Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol.I No 1., Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: 2004.

Hal itu disebabkan oleh Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah”. Dalam hal ini Bagir Manan menegaskan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD.⁵ Dalam susunan dua kamar (bikameral), tambah Bagir Manan, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri.⁶ Dengan demikian, hasil perubahan UUD 1945 tidak menempatkan MPR menjadi sidang gabungan (joint session) antara DPR dengan DPD.

Hal ini berbeda dengan lembaga legislatif di Amerika Serikat, misalnya, yang menempatkan Congress sebagai gabungan (joint session) antara House of Representatives dan Senate. Dalam Article I Section 1 Konstitusi Amerika Serikat dinyatakan, “... *Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”. Dari rumusan Article I Section 1 tersebut, Congress merupakan penggabungan Senate dan House of Representatives sebagai institusi. Joint session digunakan untuk menyelesaikan wewenang bersama Senat dan DPR.

Berbeda dengan sistem bikameral di Amerika Serikat, dalam UUD 1945 MPR merupakan penggabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dengan perumusan seperti itu, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan

⁵ Bagir Manan, *DPR, DPR, dan MPR...loc. cit.*, hlm. 75. Lihat juga Abd. Rahman, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni, 2007.

⁶ Bagir Manan, *ibid.*

rakyat ke dalam sistem trikameral dengan kewenangan terbesar (supremasi) berada di DPR. Meskipun MPR merupakan salah satu kamar, hanya DPR dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi. Persetujuan fungsi legislasi itu dapat dibaca dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

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

Sekalipun terdapat ruang DPR dan DPD bersentuhan dalam fungsi legislasi, kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (1) tersebut membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang.⁷ Hal itu terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan rancangan undang-undang. Selain dibatasi dengan kata “dapat” mengajukan rancangan undang-undang, Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang.⁸ Di samping itu, DPD diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

⁷ Bivitri Susanti, *Penguatan Kewenangan DPD dan Pasal-Pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni, 2007.

⁸ Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dengan frasa “dapat mengajukan”, “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” sebagaimana dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR berupa “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD nyaris tidak punya peran fungsi legislasi. Hal itu makin nyata dengan adanya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan, fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR.

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock memberikan penilaian yang amat menarik. Menurut peneliti dari Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).⁹ Kombinasi ini, tambah Stephen Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia.¹⁰ Lebih jauh Stephen Sherlock menambahkan:

*But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR... Its role in law-making is limited to certain areas of policy, its powers are only advisory and no Bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber.*¹¹

⁹ Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, (Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University: 2005).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun kemungkinan itu menjadi agak tertutup karena Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD makin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi. Pembatasan itu terjadi karena frasa “ikut membahas” direduksi menjadi pembahasan rancangan undang-undang yang menjadi wewenangnya sendiri, yaitu rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Padahal, untuk rancangan undang-undang yang berada dalam wewenang DPD, keikutsertaan DPD dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Optimalisasi peran DPD dalam fungsi legislasi dapat dilakukan dengan pengaturan di tingkat undang-undang sepanjang hal itu tidak menghilangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa pembahasan dan persetujuan bersama dilakukan DPR dan Presiden.

Mencermati keterbatasan kewenangan itu, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi sebuah keniscayaan. Secara hukum, penguatan tersebut dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Bagaimanapun, menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945. Terkait dengan hal itu, Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar dalam tulisan “Menelisik Model Kamar Parlemen” mengemukakan bahwa penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan menata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.¹² Sebagaimana dikatakan Kevin

¹² Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, *Menelisik Model Parlemen* (Catatan untuk

Evans, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun checks and balances DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.

Gagasan awalnya, DPD hendak diberikan kewenangan legislasi yang seimbang dengan DPR untuk rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah. Namun hal itu tidak terjadi karena MPR khawatir dengan kewenangan legislasi yang seimbang akan memperlambat proses legislasi. Lagi pula, mayoritas anggota MPR beranggapan, memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, secara praktis, berdasarkan hasil penelitian Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) adalah benar bahwa semua negara federal menganut sistem bikameral, tetapi separo dari seluruh negara yang berbentuk negara kesatuan ternyata menganut sistem bikameral. Di samping itu, dari 54 negara yang dianggap sebagai negara demokratis: 32 negara memilih bikameral dan 22 negara memilih unikameral. Untuk sistem pemerintahan, dari 40 negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer: 32 negara (80%) memilih sistem bikameral dan 8 negara memilih unikameral. Sementara itu, dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial: delapan negara (80%) negara memilih sistem bikameral dan hanya dua negara yang memilih

model unikameral.¹³

Dengan dasar praktik seperti itu, memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD dinilai bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah argumentasi yang tidak mempunyai dasar pijakan sama sekali. Oleh karena itu, argumentasi itu harus ditinjau ulang sehingga kehadiran DPD dapat memberikan kontribusi bermakna dalam sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

B. Optimalisasi Peran DPD Sebagai *Legislative Partner*

Barangkali hal yang harus dibenahi dalam upaya optimalisasi dan maksimalisasi peran dan kewenangan DPD yang bersifat asimetris dengan peran dan kewenangan DPR, antara lain:

1. Penguatan internal berupa perbaikan prosedur dan struktur kelembagaan.
2. Penguatan hubungan kelembagaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah (eksekutif) dan pemerintah daerah.
3. Penguatan hubungan dengan konstituennya (masyarakat umum) sebagai pemilih langsung.

Dengan demikian, diharapkan Dewan Perwakilan Daerah ke depan tidak hanya sebagai patner yang lemah dan hanya bersifat pelengkap saja dari DPR, tetapi lebih dari itu diharapkan DPD mampu memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan aspirasi dan kepentingan daerah, utamanya dalam fungsi legislasi yang sempurna, yaitu mempunyai hak untuk mengusulkan dan juga

¹³ Moh. Mahfud MD, *Proses Perubahan UUD 1945 dan Implikasinya bagi Ketatanegaraan*, makalah disampaikan dalam Musyawarah Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, 16-18 November, Jakarta: 2008.

untuk memveto atau menolak suatu undang-undang dan hak-hak lain yang berfungsi melengkapi fungsi parlemen secara kuat, tidak seperti dalam konstitusi yang ada selama ini dengan kewenangan yang terbatas.

Kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang terutama diatur dalam pasal 22D ayat (1) dan (2) serta pasal 23 UUD 1945. Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 yang dimaksud berbunyi sebagai berikut:

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

Berdasarkan pasal di atas, berarti DPD hanya dibatasi pada persoalan otonomi daerah dan yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah dalam konteks pengajuan rancangan undang-undang. Selain itu kewenangan DPD tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD 1945. Dalam konteks ini berarti juga bahwa DPD sangat terbatas kewenangan dan gerak legislasinya.

Sebagai sebuah lembaga, DPD mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR secara kelembagaan sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 224 Undang-Undang No 27 Tahun 2009, dimana yang memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang adalah DPD bukan anggota DPD. Dengan demikian rancangan undang-undang tidak boleh diajukan secara keanggotaan.

Selanjutnya, setelah mengajukan rancangan undang-undang, DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 22D ayat (2) juncto pasal 23 ayat (2)

UUD 1945 tentang kewenangan DPD untuk membahas rancangan undang-undang. Dengan tegas pasal itu menyebutkan:

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

Berdasarkan ketentuan pasal 22D ayat (2) UUD 1945 di atas, tampak bahwa DPD hanya berhak untuk membahas rancangan undang-undang dalam skop tertentu sebagaimana dalam ketentuan tersebut, tidak mencakup rancangan undang-undang lainnya yang menjadi domain wilayah DPR. Dengan kata lain, skop pembahasan rancangan undang-undang oleh DPD lebih sempit daripada skop yang menjadi domain DPR.

Dengan begitu pula, semakin tegas bahwa tindak lanjut proses legislasi rancangan undang-undang yang diajukan DPD berakhir final di tangan DPR. Artinya DPR lebih luas kewenangannya daripada DPD dalam menindaklanjuti proses legislasi tersebut, walau rancangan itu berasal dari DPD tetapi putusan akhirnya dilakukan oleh DPR dan pemerintah. Proses pengajuan rancangan tersebut oleh DPR kepada pemerintah untuk dibahas bersama diatur dalam pasal 20 Undang-Undang 1945.

Selain itu, kewenangan DPD juga diatur dalam ketentuan pasal 23 ayat (2) UUD 1945 tentang hak untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas ~~rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan~~

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Kewenangan memberikan pertimbangan tentu tidak seluas kewenangannya dalam ikut serta membahas rancangan tersebut. Dengan kata lain, kewenangan dalam memberikan pertimbangan ini bisa dilakukan melalui surat dan hal ini dianggap telah cukup memenuhi kewenangannya, tanpa harus duduk bersama dengan DPR seperti halnya dalam kewenangannya untuk ikut membahas rancangan tersebut. Artinya tingkat intensitas komunikasi secara kelembagaan antara DPD dan DPR dalam konteks ini relatif lebih sempit lagi.

Perbandingan kewenangan antara DPD dan DPR dalam pembentukan undang-undang (legislasi) sebagaimana dalam konstitusi, dapat dilihat dalam tabel berikut:

DPD	DPR
Mengajukan usulan rancangan undang-undang kepada DPR sebatas materi yang berkaitan dengan pengaturan daerah	Mengajukan usulan rancangan undang-undang kepada pemerintah mengenai segala materi pengaturan
Ikut serta secara terbatas dalam pembahasan yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah atas rancangan yang diajukan	Menolak, menerima atau melakukan perubahan atas rancangan undang-undang yang diusulkan baik oleh DPD maupun pemerintah
Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran	Menolak atau menerima pertimbangan yang diusulkan oleh DPD

pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama	
---	--

Lemahnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPD dalam beberapa kewenangannya menyebabkan lahirnya wacana kembali kepada sistem unikameral, tidak bikameral lagi. Akan tetapi, jika berdasar pada argumen Strong, bahwa perlunya sistem bikameral bertujuan untuk: *pertama*, mencegah kesalahan legislasi yang dilakukan oleh salah satu kamar, *kedua*, untuk menciptakan prinsip saling mengontrol dalam parlemen, *ketiga*, agar kebijakan atau keputusan yang diambil mendapat dukungan mayoritas sehingga lebih dapat diterima dan lebih stabil.

Dalam UUD 1945, sangat jelas adanya ketidakseimbangan (*inbalance*) antara kewenangan yang dimiliki DPD dengan DPR sebagai lembaga parlemen, utamanya dalam kewenangan legislatif. Eksistensi DPD lebih bersifat konsultatif-subordinatif yaitu sebagai lembaga konsultasi DPR dalam kaitannya dengan kepentingan daerah dan beberapa materi pengaturan seperti anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak pendidikan dan agama, sebelum diajukan dan dibahas bersama dengan pemerintah. Subordinatif artinya kekuasaan yang diberikan kepada DPD sangat terbatas dan lemah tidak seperti yang dimiliki oleh DPR sendiri. Dengan kata lain, DPD hanya berwenang dalam bidang materi tertentu yang terkait dengan kedaerahan, itupun sebatas mengajukan usulan rancangan undang-undang, membahas di tingkat awal, tidak sampai pada pengambilan keputusan final, serta memberikan pertimbangan kepada DPR. Sementara

kewenangan legislasi hakikatnya menjadi domain dari kekuasaan DPR yang lebih kuat. Sehingga tidak salah jika diklaim sebagai sistem bikameral lemah (*soft bicameral system*) karena di antara kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama dan seimbang.

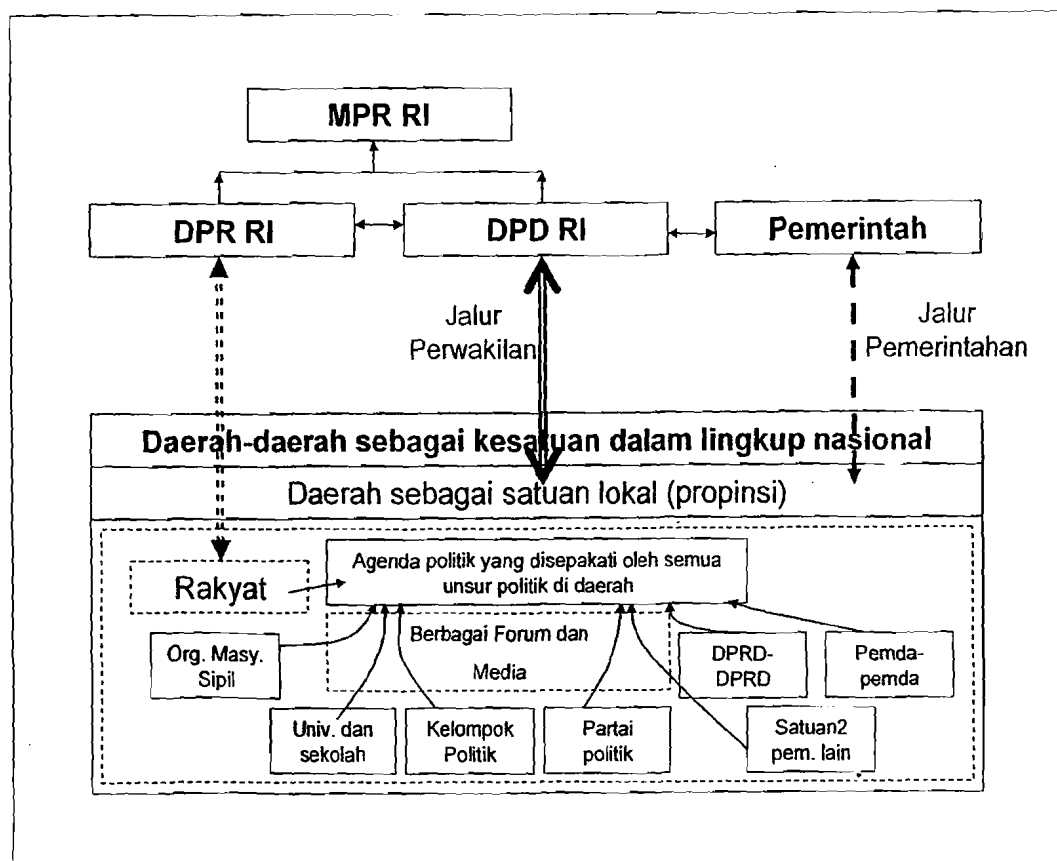
Ketidakseimbangan kewenangan kedua kamar ini sebenarnya merupakan ketimpangan konstitusional, padahal sifat dari DPD sebagai *partner of legislation* dari DPR juga kuat karena anggota DPD adalah *representasi teritorial* yang tidak bias politik dan lebih mengedepankan aspirasi rakyat atau dengan istilah sederhana disebut juga dengan *democratic representation* (perwakilan demokratis). Dengan kata lain, bahwa kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD sebenarnya bersifat semu atau relatif, dan kewenangan hakiki atau absolut tetap menjadi wewenang DPR.

C. DPD Sebagai Lembaga Aspirator Kepentingan Daerah

Materi muatan dalam konstitusi pasca amandemen menegaskan eksistensi DPD sebagai representasi daerah *an sich*. Hal tampak dalam beberapa pasal dalam UUD, misalnya pasal 22 C yang materi muatannya menjelaskan tentang keanggotaan DPD yang dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum dan dan pasal 22 D tentang kewenangan fungsional dalam legislasi yang domainnya adalah kepentingan daerah, baik terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah.

Legitimasi prosedural dan legitimasi substantif yang dimiliki DPD menjadikannya lebih berat dalam menjalankan fungsinya sebagaimana diamanahkan dalam perundang-undangan serta mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat daerah secara langsung sebagai basis pemilihnya. Karenanya inti dari tugas DPD adalah menyerap aspirasi masyarakat di tingkat lokal dan memperjuangkannya di tingkat nasional. Untuk lebih jelasnya, berikut gambaran model perwakilan DPD dan relasinya dengan lembaga negara lainnya.

Bagan relasi DPD dan lembaga negara



Bagan model perwakilan DPD di atas menjelaskan konstruksi organisasional dan kelembagaan DPD sebagai bagian dari lembaga legislatif di satu sisi dan aspirator daerah di sisi lain. Dari bagan ini dapat dibaca bahwa ada beberapa karakteristik perwakilan daerah oleh DPD yang perlu ditekankan:

Pertama, DPD mewakili daerah yang didalamnya terdapat berbagai unsur politik, yaitu DPRD, Pemerintah Daerah, satuan-satuan pemerintahan lainnya, partai politik, kelompok politik, universitas dan sekolah, serta organisasi masyarakat sipil. Rakyat dapat memasukkan kepentingan dan pengaruh politiknya melalui unsur-unsur politik tersebut atau pun melalui upaya perorangan. Dengan kata lain, daerah dalam konteks perwakilan DPD ini terbentuk dari berbagai unsur politik yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Kedua, semua unsur kekuatan politik di daerah tersebut seharusnya merumuskan dan menyepakati agenda politik yang hendak mereka perjuangkan melalui DPD. Agenda inilah yang akan menjadi dasar perjuangkan politik DPD dalam berbagai proses politik di tingkat nasional. Dalam forum-forum DPD, berbagai kesamaan agenda dapat dikristalkan menjadi agenda politik daerah pada tingkat nasional. Dengan mekanisme seperti ini, akuntabilitas DPD dapat ditentukan atau dibangun pada dua tingkatan, yaitu untuk masing-masing daerah dan untuk seluruh daerah pada tingkat nasional. Proses perumusan agenda politik daerah tersebut dapat dilaksanakan dalam forum-forum terbatas maupun forum-forum terbuka yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di daerah.

Ketiga, untuk memaksimalkan perjuangan agenda-agenda politik daerah, ~~semua unsur kekuatan politik daerah perlu dan bahkan harus memberikan~~

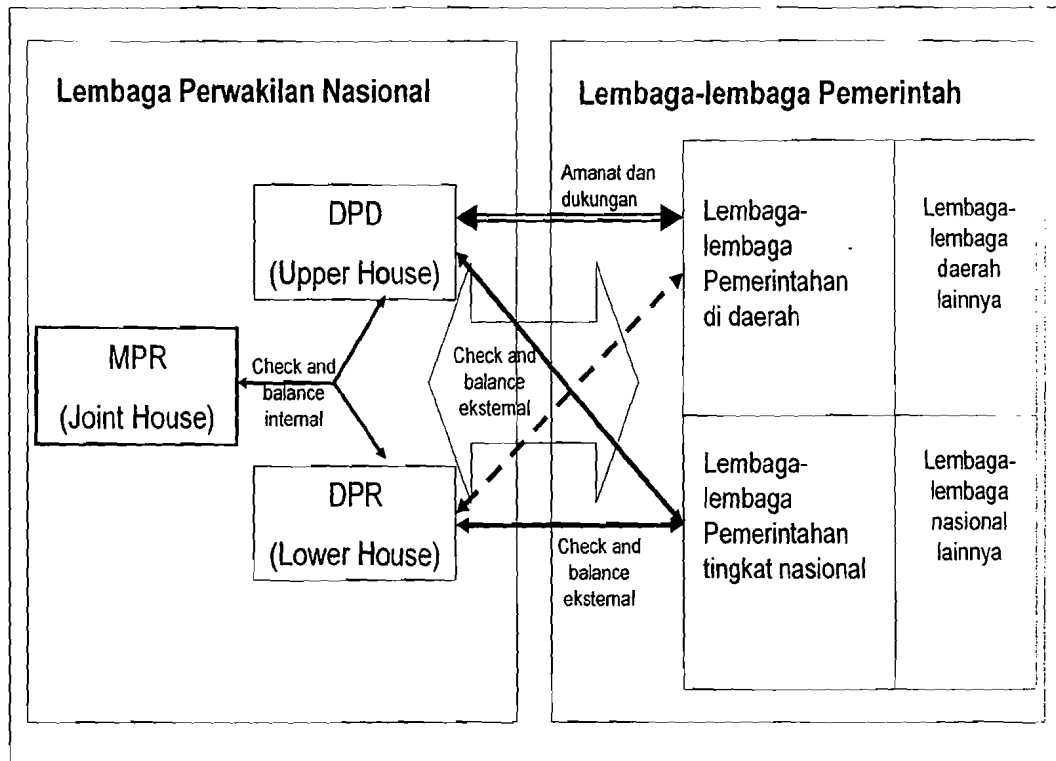
dukungan politik secara konkrit. Tanpa pemberian dukungan politik, daerah tidak dapat menuntut akuntabilitas dari DPD. Dalam hal ini, seringkali dikatakan bahwa dukungan politik diberikan oleh daerah melalui pemilihan umum secara langsung. Hal ini benar, tetapi terbatas pada dukungan prosedural sampai Anggota DPD terpilih. Untuk mendapatkan kepentingan-kepentingan sebagaimana dirumuskan dalam agenda politik daerah yang disepakati, daerah harus memberikan semua dukungan politik yang diperlukan.

Di sinilah menurut Dahlan Thaib perlunya dibentuk sekretariat penyerapan aspirasi masyarakat daerah, dimana tidak hanya dimonopoli oleh anggota DPD saja tetapi juga membangun jejaring (*networking*) secara formal dengan pemerintah daerah, DPRD maupun perguruan tinggi, LSM dan sebagainya maupun jejaring informal seperti tokoh-tokoh masyarakat. Hal ini dianggap penting dalam rangka mencari informasi data dalam menyiapkan penyusunan materi muatan legislasi yang akan diajukan DPD nantinya kepada DPR.¹⁴

Mengingat DPD bagian dari lembaga negara yang diatur secara konstitusional, maka tentu DPD tidak berdiri sendiri secara independen, tetapi memiliki kompleksitas relasional dengan lembaga *patnershipnya*, baik horisontal seperti DPR dan Pemerintah di tingkat nasional maupun vertikal seperti organ atau lembaga di bawahnya sebagai penyambung aspirasi politik daerah di tingkat lokal. Untuk itu, perlu kiranya dibuat pemetaan tentang relasi fungsional dan posisional antara DPD dan lembaga lainnya.

¹⁴ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 149

Pola relasi DPD dengan Lembaga Pemerintahan Nasional dan Daerah



Bagan tersebut di atas dapat dijelaskan secara singkat bahwa DPD adalah bagian dari lembaga perwakilan di tingkat nasional yang di dalamnya terdapat MPR, DPR dan DPD itu sendiri. Di antara ketiga lembaga perwakilan ini berlangsung hubungan dan tata kerja koordinatif dan *check-and-balance* secara internal. Sebagai lembaga-lembaga perwakilan tingkat nasional, seharusnya MPR, DPR dan DPD mempunyai agenda-agenda bersama yang disepakati untuk dipenuhi bersama, selain agenda-agenda khusus dari masing-masing lembaga itu. Di samping itu, idealnya ketiga lembaga ini secara kolektif melakukan *check-and-balance* secara eksternal dalam bentuk hubungan koordinatif dengan lembaga-lembaga lain baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal untuk membangun dan menciptakan cita-cita bersama yaitu *good government* dan *welfare society*.

Oleh karena itu, maka mestinya DPD mampu membangun aliansi strategis ((*strategic alliance*) dengan lembaga-lembaga mitra lainnya. Secara umum, potensi aliansi strategis DPD dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga mitra kerjanya dapat digambarkan dalam Tabel berikut ini.

Lembaga-lembaga mitra kerja DPD dan potensi aliansi strategis

Lembaga-lembaga mitra kerja DPD	Beberapa potensi yang dapat dikembangkan dalam aliansi strategis
Majelis Permusyawaratan Rakyat	Dukungan politik MPR terhadap usulan amandemen UUD 1945 Evaluasi terhadap hubungan dan tata kerja serta <i>check-and-balance</i> internal antara DPR dan DPD
Dewan Perwakilan Rakyat	Sinkronisasi Tatatertib dari DPR dan DPD Harmonisasi hubungan dan tata kerja serta perumusan agenda bersama Dukungan politik terhadap usulan amandemen terhadap UUD 1945
Mahkamah Konstitusi	Peneguhan terhadap tafsir politik berkenaan dengan penjabaran fungsi dan kewenangan DPD Dukungan terhadap aspirasi DPD untuk melanjutkan amandemen UUD 1945
Pemerintah nasional (kabinet dan	Dukungan Pemerintah terhadap DPD dalam memaksimalkan sumberdaya yang diperlukan bagi

kementerian)	<p>peningkatan kinerja</p> <p>Dukungan dan penerimaan terhadap berbagai agenda yang diperjuangkan oleh DPD</p>
Pemerintah daerah propinsi dan kabupaten	<p>Dukungan politik dan sumberdaya baik dari masing-masing daerah maupun lintas daerah</p> <p>Pengembangan agenda-agenda daerah dan lintas daerah ke dalam proses politik nasional</p>
Partai politik	<p>Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945</p>
Organisasi masyarakat sipil (LSM, dsb.)	<p>Pengembangan agenda-agenda sosial yang penting bagi kehidupan daerah dan nasional</p> <p>Masukan kebijakan, data dan informasi yang berkenaan dengan pembangunan manusia dan sosial</p>
Media nasional dan daerah	<p>Dukungan untuk menyampaikan perkembangan dan perjuangan politik DPD</p> <p>Masukan tentang efektivitas DPD dalam melakukan komunikasi politik dengan daerah maupun masyarakat umum</p>
Universitas dan sekolah	<p>Masukan dalam bentuk kajian-kajian ilmiah tentang agenda-agenda yang akan diperjuangkan oleh DPD</p> <p>Umpan-balik secara kritis terhadap kinerja DPD</p> <p>Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945</p>

Dunia usaha swasta	Dukungan sumberdaya dan politik terhadap DPD khususnya berkenaan dengan pengembangan usaha dan investasi di daerah Rekomendasi kebijakan tentang pembangunan ekonomi yang kondusif bagi pengusaha
--------------------	---

Dengan aliansi strategis tersebut, setidaknya eksistensi DPD dapat dioptimalisasikan semaksimal mungkin guna menghasilkan produk hukum yang pro-kedaerahan. Demikian pula dihasilkan beberapa prinsip dalam upaya legitimasi peran DPD di tingkat lembaga legislatif maupun lembaga aspiratif dan konsultatif di tingkat daerah, sebagai berikut:

1. Mampu mengatasi keterbatasan dan mengubahnya menjadi basis kekuatan posisional;
2. Mencerminkan kesiapan DPD sebagai wakil daerah dengan dasar definisi posisi, peran dan keberadaan yang benar;
3. Menjembatani hubungan dengan lembaga negara lainnya, terutama pada tingkat nasional dan propinsi;
4. Mencerminkan DPD sebagai simpul jaringan kerja di antara berbagai pelaku politik tingkat nasional dan daerah;
5. Membantu para Anggota DPD dengan seluruh Alat Kelengkapan yang ada di dalamnya untuk membangun *strategic alliance*;
6. Membuka peluang untuk mobilisasi sumberdaya yang diperlukan oleh DPD dalam mengoptimalkan kinerjanya;

7. Membantu DPD dalam mengembangkan rancangan kelembagaan yang sesuai dengan karakteristik, fungsi dan tugas-tugas konstitusionalnya.

Gagasan ideal membentuk aliansi strategis ini bukan tanpa alasan, melainkan karena secara konstitusional eksistensi dan peran serta wewenang DPD relatif terbatas dan memiliki titik kelemahan. Berikut titik kelemahan secara konstitusional DPD menurut Bivitri Susanti¹⁵:

No.	Aturan	Kelemahan
Di dalam Undang Undang Dasar		
	Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.	Seharusnya kekuasaan membentuk undang-undang juga ada pada DPD, meskipun nantinya bisa dibatasi pada hal-hal tertentu.
	Pasal 20 ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.	Inti kekuasaan legislatif ada pada tahap pembahasan, sehingga bila DPD didesain untuk mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif, pasal ini juga harus diubah, agar setiap RUU tidak hanya dibahas oleh DPR dan Presiden, tetapi juga DPD.
	Pasal 22D ayat (1)	Kata "dapat" membuat DPD tidak

¹⁵ Bivitri Susanti, 2007, "Penguatan Kewenangan DPD dan Pasal-Pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan", disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni.

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>	<p>mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Pasal ini ditafsirkan (di dalam UU Susduk dan UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), hanya DPR dan pemerintah yang bisa mengajukan RUU. Maka RUU yang disusun oleh DPD disampaikan kepada DPR dan bila DPR menerimanya, maka RUU tersebut pun dianggap diajukan oleh DPR (karena DPD bukan pihak yang bisa mengajukan RUU untuk dibahas)</p>
	<p>Pasal 22D ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan,</p>	<p>Kata “ikut” membahas RUU membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Pasal ini ditafsirkan (di dalam UU Susduk, UU 10/2004, dan Tata Tertib DPR), DPD bisa saja diundang oleh</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p>	<p>DPR pada awal pembahasan. Namun DPD tidak dapat ikut serta dalam rapat-rapat berikutnya, terutama yang berkaitan dengan pengambilan keputusan.</p>
	<p>Pasal 22D ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya</p>	<p>Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Pasal ini ditafsirkan sedemikian rupa sehingga masukan dari DPD dalam hal fungsi pengawasan juga tidak diterjemahkan ke dalam mekanisme yang jelas yang membuat masukan</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p>	<p>tersebut efektif.</p>
	<p>Pasal 23 ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.</p>	<p>Frase “dengan memperhatikan pertimbangan DPD” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif dalam hal fungsi anggaran.</p>
	<p>Pasal 23 ayat (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan</p>	<p>DPD tidak dimasukkan di dalam ketentuan ini sehingga fungsi anggaran DPD semakin tidak efektif karena masukan DPD semakin tidak didengar.</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p>	
	<p>Pasal 23F ayat (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.</p>	<p>Seharusnya pertimbangan DPD menjadi elemen utama, bukan hanya diperhatikan oleh DPR. Ketentuan ini berkontribusi kepada tidak efektifnya wewenang DPD dalam hal fungsi anggaran dan pengawasan.</p>
<p>Di Dalam UU N0. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>		
	<p>Pasal 223 DPD mempunyai fungsi: pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.</p>	<p>DPD dianggap hanya “ikut” dalam pembahasan (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan).</p>
	<p>Pasal 224 ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada</p>	<p>Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>	<p>efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Ayat selanjutnya dalam pasal ini membuat wewenang DPD semakin kecil.</p>
	<p>Pasal 224 ayat (1) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.</p>	<p>Kata “ikut” membahas RUU membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif.</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	<p>Pasal 224 ayat (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p>	<p>Ketentuan ini semakin mengecilkan efektivitas fungsi legislasi dan fungsi anggaran DPD karena DPD hanya dapat memberi pertimbangan.</p>
	<p>Pasal 224 ayat (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.</p>	<p>Seharusnya pertimbangan DPD menjadi elemen utama, bukan hanya diperhatikan oleh DPR dan disampaikan sebelum pemilihan anggota BPK yang sesungguhnya dimulai. Ketentuan ini berkontribusi kepada tidak efektifnya wewenang DPD dalam hal fungsi anggaran dan pengawasan.</p>
	<p>Pasal 224 ayat (1) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan</p>	<p>Kata "dapat" membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.</p>

No.	Aturan	Kelemahan
	penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.	

Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPD sebagaimana disebut di atas, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit, karena DPD hanya untuk memberi pertimbangan. Seolah-olah DPD hanya berposisi sebagai Dewan Pertimbangan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tidak terbantahkan, UUD 1945 secara eksplisit telah memangkas penggunaan fungsi legislasi oleh DPD. Pasal 20 ayat (1) dan 20 A ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa kekuasaan membuat undang-undang (legislasi) hanya dimiliki oleh DPR.

Begitu juga ketentuan yang sama dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang turunannya, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No 27/2009). Karenanya harus diakui perubahan UUD 1945 amat membatasi kewenangan DPD, begitu juga dalam UU No 27/2009. Keduanya menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya ikut membahas RUU tertentu yang

berkaitan dengan otonomi daerah dan dapat memberi pertimbangan kepada DPR saat DPR melaksanakan kewenangannya. Dari ketentuan tersebut jelas terlihat bahwa sistem bikameral yang dituangkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dalam teori-teori ketatanegaraan, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara berimbang (*balance*) dalam proses legislasi maupun pengawasan.

Oleh karenanya, untuk menata fungsi legislasi, yang diperlukan tidak hanya terbatas pada penguatan fungsi legislasi DPD tetapi juga dengan membatasi peran atau keterlibatan presiden dalam fungsi legislasi. Kalau memang punya *political will* yang kuat untuk melakukan purifikasi sistem presidensial, presiden tidak lagi dilibatkan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Dengan demikian, mekanisme *checks and balances* dalam pembahasan rancangan undang-undang hanya terjadi antara DPR dan DPD. Sementara itu, untuk membangun *checks and balances* antara presiden dan lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPD), presiden diberikan hak untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan/atau DPD.

Secara konstitusional, untuk memperkuat fungsi legislasi DPD hanya dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Itupun dengan catatan, memperkuat fungsi legislasi DPD tidak cukup hanya dengan mengubah Pasal 22D UUD 1945. Kalau hanya terbatas pada Pasal 22D UUD 1945 saja, maka perubahan potensial menimbulkan keganjilan-keganjilan dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Bagaimanapun, perubahan atas Pasal 22D UUD 1945 harus diikuti dengan sejumlah prinsip bertikut ini:

1. DPR dan DPD mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang;
2. DPR dan DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan;
3. Setiap anggota DPR dan DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang;
4. Setiap rancangan undang-undang harus melalui kedua kamar (DPR dan DPD) sebelum diajukan kepada presiden untuk ditandatangani; dan
5. Presiden tidak lagi terlibat dalam pembahasan setiap rancangan undang-undang. Dengan batasan itu, presiden dapat mem-*veto* setiap rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR dan DPD.

Oleh sebab itu, dengan mempertimbangkan beberapa prinsip tersebut, setidaknya DPD ke depan perlu mendapat dukungan dari publik dalam rangka mengupayakan lembaga DPD ditempatkan pada posisi yang kuat dan seimbang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berikut beberapa cara yang mungkin bisa dilakukan untuk mengefektifkan DPD dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya sebagai wakil dari kepentingan daerah:¹⁶

1. Perubahan Konstitusi

Akar permasalahan dari keterbatasan kewenangan DPD, tidak dapat dipungkiri adalah pengaturan mengenai DPD dalam konstitusi. Ketentuan yang harus diubah adalah Pasal 22 D yang mengatur keberadaan DPD, terutama keterbatasan wewenang DPD. Wilayah konstitusional antara DPR dan DPD

¹⁶ Kelompok DPD di MPR RI, 2007, *Untuk Apa DPD RI*, hlm. 118

menjadi isu politik yang makin memanas, karena adanya keinginan dari sejumlah anggota DPD untuk mengajukan inisiatif amandemen UUD 1945. Meski begitu, sama sekali tidak mudah untuk mendorong amandemen UUD 1945 untuk yang ke-lima kalinya.

Dari segi prosedur, berdasarkan Pasal 37 UUD, untuk dapat memulai pembicaraan mengenai perubahan UUD, sepertiga anggota MPR harus mengajukannya. Namun, DPD tidak boleh pesimis, malahan DPD harus mengintensifkan pendekatan, lobi dan pemberian penawaran politik berupa terbukanya kesempatan juga bagi partai politik untuk menempatkan kader-kader terbaiknya dalam pemilu DPD. Lobi-lobi ini harus dimaknai sebagai sebuah pekerjaan rumah yang mengikat bagi seluruh anggota DPD untuk bersama-sama memperjuangkan lembaga yang menaunginya agar minimal setara dan memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang sama dengan DPR.

Selain itu, DPD harus mengupayakan secara terus-menerus kerja sama antara DPD dan DPR untuk penyelesaian berbagai permasalahan kebangsaan. Kerja sama yang terus menerus dapat diasumsikan akan mampu mencairkan kebekuan dan kebuntuan sikap penolakan dari DPR untuk mendorong penguatan DPD agar mampu membangun struktur ketatanegaraan yang baik.

2. Konvensi Ketatanegaraan

Upaya lain yang perlu didorong dan didukung selain perubahan konstitusi adalah lahirnya konvensi ketatanegaraan baru yang dapat membuat eksistensi DPD lebih dikuatkan. Konvensi ketatanegaraan yang dimaksud adalah praktek

ketatanegaraan yang lahir bukan karena adanya pengaturan, melainkan karena “tradisi”.

Pidato presiden di hadapan MPR setiap 16 Agustus misalnya adalah sebuah konvensi ketatanegaraan. Karena itulah, pidato kenegaraan presiden tanggal 16 Agustus 2005 yang mengikutsertakan DPD menimbulkan dua arti penting. *Pertama*, DPD telah diakui keberadaannya sebagai suatu bagian dari lembaga legislatif yang harus diperhitungkan oleh Presiden dalam pembuatan kebijakan. *Kedua*, pengakuan akan peran DPD sebagai penyeimbang kepentingan nasional dan aspirasi daerah.

3. Penguatan Institusional

Hal lain yang harus dilakukan untuk mengefektifkan keberadaan DPD dalam rangka menuju sistem bikameral yang efektif adalah penguatan institusional. Wewenang DPD memang sangat terbatas, namun perannya sebagai wakil rakyat tidak akan bisa dibatasi.

Ada tiga peran DPD yang bisa dikembangkan menjadi aplikasi penguatan institusi DPD. *Pertama*, sebagai fasilitator antara kepentingan dan kebutuhan daerah dengan pengambilan keputusan di tingkat pusat. DPD harus mampu secara proaktif menggali berbagai masalah yang harus ditangani dan diatasi dengan adanya pengambilan kebijakan di tingkat Pusat. DPD juga memfasilitasi informasi yang cukup antara Pusat dan Daerah untuk pemberdayaan daerah. DPD tidak hanya cepat dalam menanggapi isu-isu kedaerahan tetapi juga punya keberpihakan yang jelas untuk kelompok masyarakat marjinal, karena kelompok inilah yang tidak memiliki akses terhadap kebijakan di tingkat Pusat.

Kedua, sebagai kekuatan politik penyeimbang DPR di dalam legislatif. Keberadaan DPD di dalam legislatif sendiri sudah mempunyai arti penting. Walaupun perannya sebagai kekuatan politik penyeimbang belum diakomodasi secara hukum, peran ini tetap bisa dilakukan secara politik. Misalnya saja dengan mengeluarkan keputusan-keputusan politik yang merespon kebijakan DPR yang terkait dengan isu DPD. *Ketiga*, DPD dapat juga mendorong adanya transparansi dalam kinerja parlemen secara keseluruhan, misalnya melalui model rapat terbuka dalam rangka pembahasan yang transparan dan akuntabel.

Dari apa yang telah dipaparkan di awal telah jelas bahwa amandemen konstitusi sebenarnya masih menyisakan persoalan dalam sistem ketatanegaraan yang “setengah-setengah” sehingga menimbulkan multitafsir terhadap banyaknya pasal yang mengandung ambiguitas dan ambivalensi dalam maknanya. Tak terkecuali dalam menangkap aspirasi kepentingan daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang direpresentasikan melalui DPD.

Soft bicameralism dan parlemen asimetrik menjadi titik persoalan yang membuat eksistensi dan wewenang DPD sebagai bagian dari lembaga legislatif dikebiri dan terbelenggu secara konstitusional. Hal ini tetap menjadi tugas pokok publik untuk mendukung kembali adanya amandemen kelima UUD 1945 agar cita-cita masyarakat daerah atau rakyat secara keseluruhan benar-benar terwakili di tingkat nasional, yakni dengan disejajarkannya secara equal peran dan wewenang antara DPD dan DPR RI secara eksplisit dalam konstitusi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Ide dasar pembentukan DPD RI adalah terakomodasinya kepentingan daerah dalam pembentukan perundang-undangan, sehingga fungsi DPD RI dalam bidang legislasi, pengawasan dan nominasi diselenggarakan secara berimbang dua kamar DPR RI dan DPD RI yang anggotanya dipilih secara langsung. DPD RI akan meningkatkan posisi tawar daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah secara langsung di tingkat pusat, ini artinya DPD RI disebut sebagai salah satu chambers legislatif, maka secara implisit diakui bahwa parlemen di Indonesia memiliki dua chambers. Untuk memenuhi fungsi tersebut harus dilakukan perubahan kembali terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk membangun sistem checks and balances dalam parlemen bikameral, seharusnya DPD RI mempunyai fungsi dan kewenangan yang sama dengan DPR RI sebagai lembaga legislatif. DPD RI dan DPR RI sama-sama berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang serta saling memiliki hak veto yang dapat membatalkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui lembaga lainnya setelah memenuhi persyaratan tertentu. Pembahasan suatu rancangan undang-undang dimulai dari masing-masing lembaga perwakilan, apabila DPR RI sudah

menyetujui suatu rancangan undang-undang (di internal DPR RI), selanjutnya DPD RI akan memulainya membahas rancangan undang-undang tersebut di internal DPD RI. Jika sudah sama-sama setuju, dapat dilakukan pembicaraan segitiga DPR RI- DPD RI dan Presiden RI untuk membahas dan mengambil keputusan bersama mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Selain itu perlu pula ditingkatkan fungsi dan kewenangan pengawasan DPD RI agar setara dengan DPR RI sebagai sesama lembaga negara.

3. DPD RI bisa menjadi pintu masuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Sebagai alat artikulasi kepentingan daerah maka penyerapan aspirasi masyarakat merupakan kegiatan anggota DPD RI yang paling penting, baik yang berwujud penyerapan aspirasi secara langsung yang berupa dialog tatap muka, seminar atau lokakarya dengan tujuan untuk menyerap, menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat, maupun penyerapan aspirasi secara tidak langsung yang dilakukan melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal (DPRD/Pemerintah daerah). Sehingga dengan penyerapan aspirasi ini seorang wakil daerah dapat dianalogkan sebagai ujung tombak dalam arti anggota DPD RI dituntut selalu terdepan dalam memperjuangkan kepentingan daerah, sebagai pembuka kran dalam arti anggota DPD RI harus membuka sumbatan-sumbatan aspirasi daerah, dan sebagai jembatan penghubung antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat lokal. Hanya patut disayangkan penyerapan aspirasi DPD RI ini hanya

melalui satu jalur saja yaitu penyerapan aspirasi tidak langsung, sedangkan penyerapan aspirasi langsung jarang dilakukan, akibatnya di mata masyarakat DPD RI keberadaannya dianggap tidak ada.

B. Saran-Saran.

1. Hendaknya DPD RI diberikan fungsi dan kewenangan sebagaimana fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh DPR RI, baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan, dengan cara mengamandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Optimalisasi peran DPD RI dalam menggali aspirasi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, serta melakukan maksimalisasi dan optimalisasi kinerja sebagai co-legislator dalam bidang legislatif, utamanya dalam kaitannya dengan pengembangan kedaerahan sebagai perpanjangan tangan pemerintah.
3. Perlu penelitian lebih lanjut tentang parlemen bikameral model Indonesia atau gagasan alternatif sistem Trikameral model Indonesia, sehingga dapat diketahui kelebihan dan kekurangan antara bikameral murni dan Trikameral.

**

DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Rahman, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni, 2007.
- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Allen R. Ball & B. Guy Peters, *Modern Politics and Government*. edisi ke-6, Macmillan Press Ltd., 2000.
- Al-Mawrid, *A Modern English-Arabic Dictionary*, Dar El Ilmi lil Malayen, 1979.
- Andrew Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan*, Jakarta: YPSDM, 2001.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.
- Bagir Mannan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- , *Teori dan Praktek Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- Bivitri Susanti, 2007, "Penguatan Kewenangan DPD dan Pasal-Pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan", disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni.
- , *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 20, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MAPI) Jakarta; 2003.
- Burhan Ash-Shofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, 1996.
- C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa dan Nusa Dunia, 2004.
- , *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson

- Limited, London: 1973.
- Counsuelo dkk, *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UIP, 1993.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- , *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- , *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta 2002.
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007.
- , *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama* "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-RI Riau, (the Peripheral Institute, 2005.
- Fajrul Falaakh, *Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)*, dalam *Harian Kompas*, 19 April, Jakarta, 2002.
- , *Susunan Dan Kedudukan DPD dalam Janedjri M Gaffar et al.(ed) Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat jenderal MPR dan Undp, 2003.
- Gilberrt Abcarian and George S. Massanat, *Contemporary Political System*, New York: Charter Scribner's and Son, 1970.
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1997.
- Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1980.
- Hans Kelsen, *General Theoty of Law and State*, trans. Anders Wedberg, New York: Russel, 1961.
- Harorld J. Laski, *A Grammar Of Politic, Eleventh Impression*, London: Unwin LTD, 1951.
- Hendry Cambell Black, *Black's Law Dictionary: Definition and Phrases and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, West Group, Minnesota, 1991.

Hoogerwer, *Politologi* (terjemahan), Surabaya: Erlangga, 1985.

Indra J. Piliang, *Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*, dalam Agus Haryadi dkk, *Bikameral Bukan Federal*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR-RI, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, bahan ceramah Diklatpim Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara.

-----, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005.

-----, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

-----, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1996.

-----, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

-----, *Reformasi Menuju Indonesia Baru*, hlm. 1. Makalah disampaikan dalam forum kongres mahasiswa indonesia se dunia I, dalam, <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/jo14.htm>. diakses pada tanggal 12 Nopember 2013.

-----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Kelompok DPD di MPR RI, *Untuk Apa DPD RI*, 2007

Kevin Evans, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto et.al (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta. 2002.

Kusnadi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.

Kelembagaan DPD Indonesia), dalam Jurnal Media Hukum, Vol. 14, No.2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta: 2007.

-----, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol.1 No 1., Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: 2004.

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

Sri Soemantri, *Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, dalam Janedjri M. Gaffar et. Al (ed), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, 2003.

-----, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1989.

Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University: 2005.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.

Syaifuddin, *Kajian terhadap perubahan UUD 1945 studi tentang sistem pemerintahan negara*, dalam "Kontribusi pemikiran untuk 50 tahun Prof. Dr. Moh.Mahfud MD, SH", Yogyakarta: UII press, 2007.

UU No. 27 Tahun 2009 tentang SUSDUK MPR; DPR; DPD dan DPRD. Tim Redaksi Pustaka Yustisia, *Undang-Undang SUSDUK 2009*, cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Bandung: Eresco, 1981.

www.parliament.wa.gov.au/, *A Brief History of Parliament*, diakses pada tanggal 25 Agustus 2011.

[www.peo.gov.au/ A short history of parliament.pdf](http://www.peo.gov.au/A_short_history_of_parliament.pdf), diakses pada tanggal 21 Juni 2012.

[http:// magnet.undp.org/docs/parliaments/legislative.htm](http://magnet.undp.org/docs/parliaments/legislative.htm). *Legislative Chamber: unicameral or bicameral*, diakses pada tanggal 26 Agustus 2011.