IMPLIKASI KETERBATASAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di Bidang Legislasi, Pengawasan dan Anggaran)

OLEH

MAHMUZAR
NIM:02932009

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2013

IMPLIKASI KETERBATASAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di Bidang Legislasi, Pengawasan dan Anggaran)

Oleh:
MAHMUZAR
NIM:02932009

Diajukan Kepada Dewan Penguji Ujian Tertutup Disertasi Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2013

IMPLIKASI KETERBATASAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di Bidang Legislasi, Pengawasan dan Anggaran)

Oleh:
MAHMUZAR
NIM:02932009

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan Kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H.
Promotor

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
Co Promotor

IMPLIKASI KETERBATASAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di Bidang Legislasi, Pengawasan dan Anggaran)

Oleh:
MAHMUZAR
NIM:02932009

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan Kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Miftah Thoha, M.P.A. (.....) (24/12/2013)

Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D. (.....) (23/12/13)

Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. (.....) (29/12/13)

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. (.....) (19/12/2013)

IMPLIKASI KETERBATASAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP KEPENTINGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009di Bidang Legislasi, Pengawasan dan Anggaran)

Oleh:
MAHMUZAR
NIM:02932009

Telah Diterima untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jogyakarta,.....

Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto;

Berusalah kamu untuk duniamu seakan-akan kamu hidup selama-lamanya.
Berusahalah kamu buat akhiratmu seakan-akan kamu mati besak pagi (al-Hadist)

Persembahan;

Disertasi ini kupersembahkan untuk;

1. Kedua orang tuaku, Bapak Mahyudin & Ibunda Nurbayanis.
2. Kedua mertuaku, (alm) Bapak H.Khaliri & (alm). Ummi Hj.Rukanah.
3. Istriku tercinta Siti Hertinah, SE.
4. Anak-anakku tersayang, Nadya Aulia Muzar & Naila Zafira Muzar.
5. Guru-guruku & dosen-dosenku
6. Para pembaca.

KATA PENGANTAR

Syukur *alhamdulillah* penulis ucapkan kehadirat Allah s.w.t., atas berkat rahmat, nikmat, kehendak dan hidayah-Nya Disertasi dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum (FH) Universitas Islam Indonesia (UII) ini, dapat saya selesaikan dengan baik. Namun tentu tidak terlepas dari hambatan dan kesulitan. Selanjutnya salawat dan salam penulis berikan kepada Nabi Muhammad s.a.w., berkat perjuangan beliau umat manusia sampai kepada peradaban mulia yang sangat tinggi dengan ilmu pengetahuan yang cemerlang seperti yang kita rasakan saat ini.

Disertasi ini secara spesifik membahas tentang implikasi keterbatasan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap kepentingan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan relevansi peningkatan fungsi DPD guna menciptakan Parlemen *bicameralism* efektif dalam NKRI guna menjaga keutuhan NKRI di masa mendatang. Di samping itu, disertasi ini juga membahas upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menuju Parlemen *bicameralism* dalam NKRI.

Dalam proses panjang penulisan disertasi ini, banyak sekali pengalaman, tantangan, hambatan dan bahkan persoalan besar dan kecil yang datang silih berganti kepada penulis, yang kadang-kadang menimbulkan rasa prustasi berkepanjangan, rasa stres yang sangat berat dan rasa pesimistis yang teramat besar, sehingga sering terpikir dibenak penulis kegagalan sudah di dapan mata, tinggal menunggu waktunya tiba dan pasti tiba. Namun berkat kuasa Allah s.w.t., Dia memberikan daya dan upaya kepada penulis untuk bisa keluar dari sumua

persoalan itu, dan yang pasti diperlukan yakni pengorbanan, kesabaran, keuletan, keteguhan hati dan kebulatan tekat untuk menyelesaikan studi demi menata keilmuan dan kehidupan yang lebih layak di kemudian hari.

Banyak pihak yang membantu penulis sehingga disertasi ini bisa hadir seperti ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada (alm) Prof. Dr. Koesnadi Harjosoemantri, SH., dan (alm) Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH, M.Si., yang telah merekomendasikan penulis kuliah pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum FH UII. Di samping itu penulis juga mengucapkan terimakasih kepada;

1. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH., SU., selaku Promotor yang selalu meluangkan waktu untuk membimbing dan memberi motivasi kepada penulis di sela-sela kesibukannya sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
2. Dr. Syaifudin, SH, M.Hum, selaku Co-Promotor yang selalu meluangkan waktu untuk membimbing, memantau, memberi motivasi dan bahkan berbagi pengalaman hidup dengan penulis, disela-sela kesibukannya sebagai Wakil Dekan FH UII.
3. Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec, Rektor UII yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana FH UII.
4. Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, Ketua Program Pascasarjana FH UII yang selalu memberikan motivasi dan kesempatan kepada penulis untuk

menyelesaikan kuliah pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana FH UII.

5. Prof. Dr. H. M. Nazir Karim, Rektor UIN Suska Riau yang telah memberikan izin belajar kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana FH UII.
6. Dr. Mahendra Romus, M.Ec., Dekan Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau yang selalu memberikan kelonggaran waktu kepada penulis untuk menyelesaikan kewajiban di Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, demi selesainya Disertasi ini.
7. Prof. Dr. Muhmidayeli, MA, Prof. Dr. Amril M., MA, Dr. Salmaini Yeli, M.Ag dan Drs. Hartono, M.Pd, kakak penulis yang selalu memberikan motivasi dan mengingatkan keberadaan penulis ketika di Jogyakarta.
8. Para Dosen dan Guru Besar yang telah melakukan transformasi dan transfer ilmu pengetahuan kepada penulis yakni; Prof. Dr. Herman Soewardi, Prof. Dr. H.M. Amin Abdullah, MA, Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH, Prof. Dr. Syamsul Anwar, MA, Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, SH., Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH, SU., Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH, M.Si, Prof. Dr. Sri Soemantri M., SH., Dr. Mudzakkir, SH, MH, Jawahir Tantowi, SH, Ph.D., Prof. Dr. Koenadi Harjosoemantri, SH., Prof. Dr., Jimly Assiddiqie, SH, Prof. Dr. Bagir Manan, SH, Dr. Minhaji, MA, Prof. Dr. Lily Rasidi, SH, Prof. Dr. Yahya Harahap, MA, dosen dan guru besar lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

9. Para penelaah kelayakan Disertasi yang telah memberikan masukan yang sangat berarti dalam penyempurnaan Disertasi ini yakni; Prof. Dr. Miftah Thoha, M.P.A., Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A., dan Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, semoga masukan dari bapak/ibu menjadi ibadah.
10. Drs. Almasri, M.Si, Nasrullah Jamil, SE, M.Si, Ak, Dony Martias, SE, MM, Riki Handri Malau, SE, MM, Mulia Sosiadi, SE, MM, Mustiqowati Ummul Fitriyah, M.Si dan kawan-kawan dosen lain pada Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau yang selalu mendorong penulis untuk segera menyelesaikan kuliah pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana FH UII.
11. Kawan-kawan kuliah satu angkatan, Dr. Winahyu, SH, M.Hum, Dr. Busro Muqoddas, SH, M.Hum, Drs. Sidik Tono, M.Hum, Muhammad Rusli, SH, M.Hum, Drs. Imawan Wahyudi, M.Hum, Najib A. Gismar, SH, M.Hum, Sri Hastirin, SH, M.Hum, Husni Thamrin, SH, M.Hum, (alm) Warsito Utomo, SH, M.Hum dan Drs. A. Mukti Arto, SH, M.Hum.
12. Pemerintah Daerah Propinsi Riau dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar yang telah memberikan bantuan dana kepada penulis sehingga sangat meringankan beban penulis.
13. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, seluruh anggota dan staf yang telah berkenan memberikan data, informasi dan pasilitas lain selama penulis melakukan penelitian.

14. Staf Administrasi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana FH UII, Mas Yusri, Mbak Nanik dan lain-lain yang telah memberikan bantun tehnis administratif selama penulis kuliah.
15. Khusus buat kedua orang tuaku Bapak Mahyudin dan Ibunda Nurbayanis yang telah mendidik, memberikan kasih sayang dan selalu mendoakan penulis semenjak masih bayi hingga saat ini.
16. Spesial buat istriku yang tercinta, Siti Hertinah SE yang telah mau berkorban mengambil alih tanggungjawab rumah tangga selama penulis berada di Kota Jogyakarta dan kota lain untuk keperluan penyelesaian studi dan tugas-tugas lain. Tak lupa pula buat anak-anakku tersayang, Nadya Aulia Muzar dan Naila Zafira Muzar, bapak mohon maaf, bapak sering tidak bisa menemani hari-hari ananda dalam bermain.
17. Efi Darlis, adik dan sekaligus kawan bergelut selama penulis di Jogyakarta menyelesaikan Disertasi ini.
18. Kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik moril maupun materil yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis ucapkan terimakasih.

Demikian kata pengantar ini, mudah-mudahan semua amal ibadah kita mendapat pahala di sisi Allah s.w.t. Kata pepatah, tak ada gading yang tak retak. Semoga Disertasi ini bermanfaat. *Amiin*.

Jogyakarta, Mei 2013

Mahmuzar.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

HALAMAN PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI iv

HALAMAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM v

MOTTO DAN PERSEMBAHAN vi

KATA PENGANTAR viii

DAFTAR ISI xiii

DAFTAR TABEL xvii

ABSTRAK xviii

ABSTRACT ixx

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 13

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian 13

1. Tujuan Penelitian 13

2. Manfaat Penelitian 14

D. Orisinilitas Penelitian 14

E. Kerangka Pemikiran Teoritik: Representasi Kepentingan Daerah dalam Susunan Negara Kesatuan 28

1. Pemberlakuan Teori Negara Kesatuan 31

2. Pemberlakuan Teori Demokrasi dan Lembaga Perwakilan 40

F. Asumsi Dasar 55

G. Definisi Operasional 56

H. Metode Penelitian 58

1. Jenis Penelitian 58

2. Metode Pendekatan 59

3. Sumber Data 61

4. Tehnik Pengumpulan Data 62

5. Tehnik Analisis Data 63

6. Langkah-Langkah Penelitian 64

I. Sistematika Pembahasan 64

BAB II LEMBAGA PERWAKILAN DALAM NEGARA DEMOKRASI BERSUSUNAN KESATUAN DAN BERSUSUNAN FEDERAL 67

A. Sistem Perwakilan 67

1. Sistem Perwakilan Satu Kamar 69

2. Sistem Perwakilan Dua Kamar 73

B. Fungsi Lembaga Perwakilan 79

1. Fungsi Legislasi 81

2. Fungsi Pengawasan 88

3. Fungsi Anggaran 95

4. Fungsi Pemilihan Pejabat Publik 99

5. Fungsi Representasi 102

C. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Kesatuan 106

1. Konsepsi Negara Bersusunan Kesatuan 106

2. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Kesatuan..117

D. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Federal.....127

1. Konsepsi Negara Bersusunan Federal 128

2. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Federal...134

E. DPD dalam NKRI yang Demokratis.....148

BAB III KETERWAKILAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN 156

A. Sejarah Keterwakilan Daerah di NKRI 156

1. Periode Berlakunya UUD 1945 lama (Tahap I) 156

2. Periode Berlakunya Konstitusi RIS 1949 166

3. Periode Berlakunya UUDS 1950 174

4. Periode Berlakunya UUD 1945 Lama (Tahap II) 178

B. Sejarah Pembentukan DPD dalam NKRI 191

C. Fungsi DPD dalam NKRI 206

D. Keterwakilan Daerah di Beberapa Negara Kesatuan 220

1. Prancis 221

2. Belanda 227

3. Inggris 234

4. Jepang 240

5. Thailand 246

BAB IVKETERBATASAN DAN UPAYA PENINGKATAN FUNGSI DPD DALAM NKRI 255

A. Kinerja DPD Periode 2004 s/d 2009 255

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional. Namun kerena DPD diberi fungsi sangat terbatas, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran, membuat kepentingan daerah dalam NKRI bisa diabaikan pemerintah. Penelitian ini membahas; (1), implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI. (2), relevansi mempertahankan dan penguatan fungsi DPD dalam NKRI, (3), upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menciptakan Parlemen bikameral efektif dalam NKRI. Tujuannya untuk; (1), mengungkap, mengetahui dan menganalisis implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI. (2), mengungkap, mengetahui dan menganalisis relevansi mempertahankan dan penguatan fungsi DPD dalam NKRI. (3), mengungkap, mengetahui dan menganalisis upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menciptakan Parlemen bikameral efektif dalam NKRI.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, memerlukan data primer dan sekunder. Data tersebut dikumpulkan melalui wawancara dan studi pustaka. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan; (1), keterbatasan fungsi DPD, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran dalam sistem perwakilan Indonesia membuat kepentingan daerah dalam NKRI dapat diabaikan pemerintah. Ini dapat dilihat dari 196 keputusan DPD Periode 2004-2009 yang disampaikan kepada DPR dan pemerintah, yang semuanya berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI hanya satu yang ditindak-lanjuti dan menjadi keputusan politik yakni; pertimbangan DPD tentang RUU sumber daya perikanan. Di samping itu dapat pula dilihat dalam kasus; (a), dana bagi hasil minyak dan gas bumi yang sebagian besar tidak ditansfer pemerintah ke daerah penghasil, (b), kasus penarikan kembali kewenangan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah di bidang pertanahan dan (c), kasus amputasi peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui revisi UU pemerintahan daerah. (2), Sejarah Indonesia mencatat, pengabaian aspirasi dan kepentingan daerah oleh pemerintah selalu menimbulkan ancaman integrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan GAM, Gerakan Papua Merdeka, RMS, PRRI/Parmesta, DI/TII dan lain-lain. Untuk menjaga keutuhan NKRI di masa mendatang, dipandang perlu mempertahankan eksistensi DPD dan memberinya fungsi yang layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan guna menciptakan Parlemen yang *strong bicameralism* terbatas di NKRI karena ditinjau dari bentuk negara, kebijakan otonomi daerah, sejarah ketatanegaraan Indonesia, wawasan nusantara, proses legislasi, sistem pemerintahan, jumlah dan sebaran penduduk, hal itu harus dilakukan. (3), Penguatan fungsi DPD dapat dilakukan dengan cara mengubah pasal UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan DPD secara kelembagaan dalam menjalankan fungsinya sehingga; (a), dapat memperjelas sistem perwakilan yang dianut NKRI, (b), membuat rasa persatuan daerah-daerah yang ada dalam NKRI semakin mantap dan erat; (c), terciptanya *cheks and balences* dalam pembuatan UU; (d), eksistensi DPD dalam forum MPR semakin kuat; (e), masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden lebih terjaga dan (f), menghemat anggaran negara.

Kata Kunci; Dewan Perwakilan Daerah, Negara Kesatuaan, Bikameral.

1. Bidang Legislasi 258
2. Bidang Pengawasan 268
3. Bidang Anggaran 273
B. Implikasi Keterbatasan Fungsi DPD terhadap Kepentingan Daerah dalam NKRI 278
1. Kasus Dana Bagi Hasil Migas 279
2. Kasus Penarikan Kewenangan Bidang Pertanahan 287
3. Kasus Amputasi Peran DPRD 294
C. Relevansi Penguatan Fungsi DPD Menuju Parlemen Bikameral dalam NKRI 301
D. Upaya dan Implikasi Penguatan Fungsi DPD Menuju Parlemen Bikameral dalam NKRI 330
E. Epilog; Upaya Peningkatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Putusan MK 352

BAB V PENUTUP 358
A. Kesimpulan 358
B. Saran 361

DAFTAR PUSTAKA 363

LAMPIRAN 378

DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 1; Anggota DPD Periode 2004-2009.....267
2. Lampiran 2; Anggota DPD Periode 2009-2014.....269
3. Lampiran 3; RUU Usul DPD RI ke DPR RI Tahun 2005-2010.....275
4. Lampiran 4; RUU yang Disetujui DPR RI & Presiden Menjadi UU dari Oktober 2009 s/d Oktober 2010.....279
5. Lampiran 5; Pandangan dan Pendapat DPD RI Tahun 2005-2010 Dalam Pembahasan RUU Bersama DPR RI.....283
6. Lampiran 6; Pertimbang DPD Disampaikan ke DPR Tahun 2005-2010.....292
7. Lampiran 7; Hasil Pengawasan DPD Disampaikan ke DPR Tahun 2005-2010.297
8. Lampiran 8; Pertimbangan DPD Berkaitan Dengan RUU APBN dari Tahun 2005-2010.....304
9. Lampiran 9; Rekapitulasi Pelaksanaan Fungsi DPD Tahun 2005 s/d 2010.....310
10. Lampiran 10; Jumlah Pengusul Amandemen Kelima UUD 1945.....347
11. Lampiran 11; Pasal UUD 1945 yang Harus Diubah Untuk Menciptakan Parlemen Strong Bicameralism.....377

DAFTAR TABEL

Hal

1. Tabel 1:1; Bagan Kerangka Pemikiran Teoritik.....37
2. Tabel IV: 1; Perkembangan Jumlah Anggota KNP.....167
3. Tabel IV: 2; Komposisi Keanggotaan KNP Pada Tahun 1949
   Berdasarkan Latar Belakang.....168
4. Tabel IV: 3; Utusan Daerah di MPRS.....188
5. Tabel IV: 4; Jumlah Anggota MPR-S Diawal Masa ORBA.....190
6. Tabel IV: 5; Jumlah Utusan Daerah MPR Masa ORBA dan Awal Reformasi..194

ABSTRACT

Regional representative was formed to fight the aspiration and region interest in national level. However, the function of regional representative is restricted, for example, in legislation, monitoring, budgeting and election of public officer, so that region interest could be ignored by centre government. The following objective of this research was; first, to investigate and know the positive and negative impacts of limitation the regional representative function on region interest within state unitary. Second; to investigate and analyze relevance to keep going and strengthen the regional representative function within state unitary, and third; to investigate and analyze efforts and impact of enhancement of regional representative function in created the effective of bicameral parliament in state unitary.

This research was normatively law, where were primary and secondary data required. The data were collected through interview and literature study. Based on the results of this study, we conclude as follows: 1) restricted of regional representative function, as legislating, controlling, and budgeting in Indonesian representative system make region interest can be ignored by center government. This is reflected out of 196 of regional representative decisions in period 2004 to 2009, that are given to house of representative, only a decision was follow up by house of representative, namely, drafted on fisheries resources law. So far, case of sharing budget of petroleum, pull returns of the authority of local government in land, and lost of region house of representative roles in held local governmental via constitutional revised. 2) The law constitution history of Indonesia noted ignorance the region interest by center government rise threatened on integration of state, for example, Aceh Independent Movement in Aceh, Papua Independent Movement in Papua, South Moluccas Republic Movement in Moluccas, etc. to keep state unitary of Indonesia in the future, existence of regional representative necessary to be strengthened and given it function that reasonably to create strong bicameral parliament limited in Indonesia because is sighted of state form, regions autonomy policy, history of Indonesia law constitution, national archipelago, legislation process, governance system, number and distribution of citizen has to be done. 3) Strengthen of regional representative function could be done through changing sections of constitution (UUD) 1945 and laws linked to DPD institutional when running function, so that: a) it can clarify delegation system that followed of Indonesia, b) it make region unity lead to solid, c) it create check and balance in making law, d) existence of regional representative in MPR's forum get strength, e) President and Vice President position to be looked after, and (f), economizing state budget.

Key words: *regional representative, unitary state, bicameralism.*

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Unsur keterwakilan daerah (*regional representatives*) di lembaga perwakilan Indonesia sudah ada semenjak awal kemerdekaan hingga saat ini. Sebelum Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 diubah, unsur keterwakilan daerah (*regional representatives*) diakomodasi melalui Utusan Daerah di Mejelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Utusan Daerah yang ada di MPR RI tersebut seharusnya bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional. Namun kenyataan menunjukkan sebaliknya, Utusan Daerah yang ada di MPR RI masa itu tidak mampu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional karena sistem politik yang diciptakan pemerintah kala itu yakni; *pertama,* membuat peraturan perundang-undangan yang memungkinkan anggota MPR RI dari unsur Utusan Daerah diisi oleh jajaran pejabat-pejabat penting di daerah, misalnya Gubernur, Panglima Komando Daerah Militer (Pangdam), Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda), Rektor Perguruan Tinggi Negeri dan lain sebagainya.[1] *Kedua,* undang-undang (UU) memberikan kewenangan pemilihan Utusan Daerah yang akan duduk di MPR RI kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi,[2] yang nota bene anggotanya berasal dari partai politik. Akibat dari pengisian anggota MPR RI yang berasal dari unsur Utusan Daerah yang seperti

[1] Misalnya UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[2] Pasal 2 ayat (3) UU No. 4 Tahun 1999 yang sekarang tidak berlaku lagi karena dinyatakan dicabut berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2009, menyebutkan "Utusan Daerah dipilih oleh DPRD tingkat I (Propinsi)."

itu, partai politik yang menguasai mayoritas kursi DPRD Propinsi dapat memasukkan kadernya menjadi anggota MPR RI melalui Utusan Daerah.

Konsekuensi logis dari sistem politik yang diciptakan pemerintah di atas, Utusan Daerah yang ada di MPR RI pada masa lalu cenderung memperjuangkan aspirasi dan kepentingan partai politik tertentu dan kelompok masyarakat tertentu dari pada memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya sehingga kepentingan daerah terabaikan dalam panggung politik nasional dalam kurun waktu yang cukup lama. Ketika aspirasi dan kepentingan daerah diabaikan atau terabaikan dalam panggung politik nasional, pemerintah daerah dan rakyat yang ada di daerah-daerah merasa pemerintah pusat berlaku tidak adil sehingga rakyat yang ada di beberapa daerah melakukan tuntutan dan pemberontakan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan Aceh, Irian Jaya (Papua), Riau dan Kalimantan Timur (Kaltim) yang meminta merdeka, lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Oleh karena itu, dalam rangka untuk mencegah disintegrasi bangsa serta meningkatkan peran serta daerah dalam menentukan arah kebijakan politik nasional di masa mendatang maka dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui perubahan ke tiga UUD 1945, sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional. Dengan demikian terlihat bahwa gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga integrasi bangsa, sama dengan gagasan pembentukan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) di negara-negara federasi yang semula bertujuan

untuk melindungi formula federasi.[3] Di samping itu juga ingin merombak sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sabagai perwakilan Negara-Negara Bagian (*regional representatives*) dan *House of Representatives* (DPR) sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (*political representatives*).[4]

Namun kalau kita perhatikan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang" yang kemudian diubah menjadi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang," menyebabkan gagasan perombakan sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) gagal.

Dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), DPR seharusnya sebagai kamar (*chamber*) pertama mewakili seluruh rakyat Indonesia (*political representatives*) dan DPD sebagai kamar (*chamber*) kedua mewakili daerah-daerah/wilayah propinsi (*regional representatives*) yang ada di NKRI. Namun kontruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan sebagaimana disebutkan di atas tidak menempatkan DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar

[3] K. C. Wheare, (1967), *Legislature,* London, Oxford University Press, hlm., 205.

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

kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Jika DPR dan DPD dikontruksikan sebagai dua kamar terpisah di lembaga perwakilan Indonesia, nama wadah yang digunakan untuk kedua kamar parlemen tersebut apabila menjalankan tugas dan fungsinya secara bersama-sama tetap bisa MPR karena nama MPR sudah lazim bagi Bangsa Indonesia.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini, selain dipraktekkan di negara-negara bersusunan federasi juga dipraktekkan di lingkungan negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary*) misalnya di Inggris, Belanda, Prancis, Filipina, Thailand, Jepang dan lain sebagainya dengan tujuan untuk menjaga keutuhan wilayah negara, melindungi etnik dan kepentingan khusus golongan tertentu.[5] Namun untuk menyebut sistem perwakilan di NKRI dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masih dipertanyakan, mengingat dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masing-masing kamar (*chamber*) mempunyai kewenangan seimbang, yang dijalankan baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri. Di samping itu, antara kamar pertama dan kamar kedua mempunyai kedudukan sederajat antara satu sama lain, baik secara politik maupun secara legislatif.[6]

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan, DPD memang mempunyai kedudukan sederajat dengan DPR. Akan tetapi, keduanya mempunyai fungsi[7] yang tidak setara. DPR menurut UUD 1945 dan UU Nomor

---

[5] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, (1999), *Senat; Bicameralism in the Contemporary Word,* Oshio State University, hlm., 10.

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

[7] Kata Fungsi berasal dari bahasa Inggris *Function* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *Functie* yang di dalamnya juga terkandung makna kewenangan sekaligus tugas. Kewenagan berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab. Sedangkan tugas dapat disamakan dengan *mission*, sesuatu yang

27 Tahun 2009 mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran serta mempunyai berbagai macam kewenangan lain dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. Sebaliknya, DPD mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran sangat terbatas yakni; *pertama* fungsi legislasi. Fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya sebatas dapat mengajukan RUU kepada DPR yakni; RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945). Kemudian ikut membahas RUU tertentu bersama DPR[8] yakni; RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan 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 (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Sedangkan kewenangan memutus atau menetapkan RUU menjadi UU tetap ada di tangan DPR dan Presiden.[9] *Kedua,* fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPD hanya sebatas pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah,

wajib dilaksanakan. Lihat Paimin Napitupulu, (2007), *Menuju Pemerintahan Perwakilan,* Bandung, Alumni, hlm., 22-24.

[8] Berdasarkan Pasal 43 ayat (2) dan (3) UU. No. 22 Tahun 2003 yang kemudian diubah dengaan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, keikutsertaan DPD membahas UU tertentu bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah hanya pada tahap Pembicaraan Tingkat I.

[9] Lihat Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan pertama.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Hasil pengawasan tersebut harus diberikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). *Ketiga,* fungsi anggaran. Fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (Pasal 23 ayat (3) UUD 1945). Selain tiga fungsi di atas, DPD masih mempunyai kewenangan lain yang juga sangat terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yakni; menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK.

Fungsi DPD di atas jika dihubungkan dengan fungsi lembaga perwakilan terlihat tidak lazim karena sebagai suatu lembaga perwakilan, mestinya DPD diberi fungsi yang layak, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Di bidang legislasi, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang menentukan jika lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk mengajukan RUU, ikut membahas dan menetapkan RUU menjadi UU, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah.[10] Kemudian, di bidang anggaran, lembaga perwakilan dapat dikatan memiliki fungsi *budgeting* yang kuat apabila lembaga perwakilan tersebut diberi kewenangan untuk membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU APBN yang diajukan pemerintah

[10] Miriam Budiardjo, Miriam Budiardjo, (2009), *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat., hlm., 323

menjadi UU.[11] Selanjutnya, di bidang pengawasan, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang baik apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan konstitusional melakukan pengawasan langsung terhadap pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kemudian, jika dalam melakukan pengawasan tersebut lembaga perwakilan menemukan indikasi pemerintah melakukan pelanggaran hukum, maka kepada lembaga perwakilan tersebut diberi pula kewenangan untuk menindak-lanjuti hasil temuannya. Oleh karena itu, kepada lembaga perwakilan diberikan berbagai macam hak seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak menyatakan mosi tak percaya kepada pemerintah (dalam sistem pemerintahan parlementer) agar di kemudian hari penyimpangan dan pelanggaran hukum yang dilakukan pemerintah tidak terulang kembali.[12]

Fungsi ideal lembaga perwakilan seperti di atas tidak dimiliki DPD sebagai representasi daerah di lembaga perwakilan Indonesia. Sebaliknya, DPD mempunyai fungsi sangat terbatas atau sangat sumir sebagaimana disebut sebelumnya. Keterbatasan fungsi yang dimiliki DPD di atas, menurut Subardjo terjadi karena kekuatan politik yang ada di MPR RI tidak mau memberikan fungsi yang seimbang kepada DPD dan DPR dalam penerapan sistem Parlemen bikameral.[13] Sedangkan menurut Dahlan Thaib dan Palguna hal itu sengaja diciptakan MPR hasil pemilu 1999 karena ada kekhawatiran, jika DPD diberi

[11] *Ibid*, hlm., 324.
[12] *Ibid*, hlm., 325-326.
[13] Subardjo, (2008), *DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm., 365.

fungsi yang kuat, setara dengan fungsi yang dimiliki DPR maka suatu saat dikhawatirkan tercipta otonomi kuat bagi daerah-daerah otonom yang ada di NKRI. Otonomi kuat yang dimiliki daerah otonom di NKRI dipandang MPR dapat membahayakan eksistensi NKRI itu sendiri karena anggota DPD yang *nota-bene*-nya merupakan perwakilan daerah-daerah propinsi di NKRI, dipastikan akan selalu memperjuangkan kepentingan daerah masing-masing di atas kepentingan nasional.[14]

Konsekuensi logis dari keterbatasan fungsi yang miliki DPD saat ini, menyebabkan DPD tidak dapat berperan banyak menentukan arah kebijakan pembangunan nasional, termasuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya di tingkat nasional[15] sehingga kepentingan daerah dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir ini mulai terabaikan atau dapat diabaikan begitu saja oleh pemerintah seperti dalam kasus di bawah ini.

Pertama, kasus dana bagi hasil minyak dan gas (migas). Dalam kasus dana bagi hasil migas, pemerintah tanpa alasan yang jelas, dari tahun 2008 hingga tahun 2010 tidak mentransfer sebagian besar dana bagi hasil migas kepada daerah-daerah penghasil migas di Indonesia yang jumlahnya mencapai 6,128 triliun rupiah. Akibatnya, pembagunan di daerah-daerah penghasil migas sebagaimana disahkan dalam APBD masing-masing daerah tidak berjalan dengan

[14] Menurut Palguna, anggota MPR Utusan Daerah dari Propinsi Bali periode 1999 s/d 2004, pembatasan jumlah anggota DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR seperti yang termaktup dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, mempunyai tujuan agar dalam pengambilan keputusan politik, di mana DPD ikut berperan serta di dalamnya, tidak terlalu didominasi oleh kepentingan daerah sehingga mengabaikan kepentingan nasional. Palguna, (2003), Mendialogkan Pusat dan Daerah, *Bali Post*, Edisi Jum'at, tanggal 18 Juli 2003 hlm., 4. Pendapat (alm) Dahlan Thaib disampaikan kepada penulis di Yogyakarta pada tanggal 23 Maret 2007.

[15] Subardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 12.

baik sebagaimana direncanakan.[16] Padahal, berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, daerah penghasil mempunyai hak atau mendapatkan bagian sebanyak 15% dari total penghasilan minyak bumi dan 30% dari total penghasilan gas bumi yang diperoleh pemerintah.

Kedua, semenjak reformasi, otonomi daerah di NKRI diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU pemerintah daerah di atas memberikan sejumlah urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Namun, sebagian urusan wajib yang dimiliki pemerintah daerah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diberikan UU di atas, ditunda pelaksanaannya oleh pemerintah. Contoh urusan pemerintahan yang ditunda ini adalah kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan juga berdasarkan Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.[17]

Ketiga, melalui revisi UU Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah pusat memangkas secara drastis peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di

---

[16] "Pusat Mulai Cair Dana Bagi Hasil Migas Secara Bertahap," *Riau Pos,* Edisi Sabtu, tanggal 20 Februari 2009, hlm., 21 dan 32.

[17] Winahyu, (2009), *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm., 11. Suriansyah Murhaini, (2009), *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan,* Surabaya, Laksbang Justitia, hlm., 17-18.

daerah misalnya dalam hal mensahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sebelumnya tidak perlu mendapat persetujuan dari pemerintah pusat, dan juga dalam hal pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.

Menurut penulis, pemerintah dapat mengabaikan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI beberapa tahun belakangan ini salah satunya disebabkan karena DPD sebagai lembaga resmi yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional memiliki fungsi sangat sumir dan terbatas. Sebaliknya, jika DPD mempunyai fungsi yang kuat atau hampir setara dengan fungsi yang dimiliki DPR di lembaga perwakilan Indonesia maka penulis meyakini kepentingan daerah dalam NKRI tidak dapat diabaikan begitu saja oleh pemerintah karena DPD sebagai lembaga negara yang secara khusus bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional berdasarkan peraturan perundang-undangan, tidak akan tinggal diam jika kepentingan daerah yang diwakilinya diabaikan pemerintah.

Oleh karena itu, agar DPD senantiasa dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI, DPD menghendaki penguatan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu dilakukan DPD dengan cara mengajukan usul perubahan terhadap ketentuan Pasal 22D UUD 1945 pada tahun 2007 kepada MPR. Namun, usul tersebut mendapat tanggapan beragam dari berbagai kalangan masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan anggota DPR-MPR RI sehingga terjadi pro dan kontra.

Pihak yang pro terhadap penguatan fungsi DPD melalui proses perubahan kelima UUD 1945 pada awalnya cukup banyak dan cukup signifikan

yakni; didukung oleh 128 orang anggota DPD dan juga mendapat dukungan dari 106 anggota DPR dari berbagai macam fraksi dan partai politik[18] serta didukung pula oleh masyarakat, terutama kalangan perguruan tinggi dan komunitas pengajar hukum tata negara serta LSM penggiat demokrasi.[19]

Sedangkan pihak yang kontra terhadap penguatan fungsi DPD adalah sebagian besar anggota MPR yang berasal dari anggota DPR karena mereka mendapat tekanan dari fraksi dan partai politik tempat mereka bernaung seperti yang dilakukan Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional (PAN)[20] dengan alasan; *pertama*, usul DPD terlalu parsial, jika diteruskan dapat menimbulkan kerumitan sistem ketatanegaraan. *Kedua*, waktu untuk melakukan perubahan UUD 1945 dianggap kurang tepat karena (waktu itu) pemilu 2009 sudah dekat.[21]

Pro dan kontra terhadap perubahan kelima UUD 1945 di atas akhirnya menyebabkan usul perubahan UUD 1945 yang diajukan DPD gagal dilaksanakan sehingga fungsi DPD sampai sekarang masih tetap sumir dan terbatas seperti yang terdapat dalam UUD 1945 hasil perubahan, yang implikasi negatifnya terhadap kepentingan daerah dalam NKRI mulai dirasakan belakangan ini seperti pada beberapa kasus di atas.

---

[18] http://www.pk-sejahtera-org. Diakses tanggal 4 April 2010.

[19] Pada awalnya, dukungan terhadap usulan perubahan kelima UUD 1945 ditanda tangani oleh 234 anggota MPR. Namun sebelum waktu usulan tersebut berakhir, 106 anggota MPR yang berasal dari anggota DPR menarik kembali dukungan mereka sehingga tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (1) UUD 1945. Bandingkan Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, hlm., 181.

[20] http://hariansib.com. Diakses tanggal 4 April 2010.

[21] Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi...*, *Ibid*, 181.

Namun demikian, walaupun dalam kondisi fungsi yang sangat sumir dan terbatas, DPD tetap menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah di tingkat nasional. Hal ini dapat dilihat dari kinerja DPD semenjak dibentuk pertama kali hingga saat ini (2010). Dari tahun 2005 hingga akhir tahun 2010, DPD telah melahirkan sebanyak 248 buah keputusan yang semuanya berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI.[22] Keputusan-keputusan yang dibuat DPD tersebut, semuanya telah disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti, namun hanya satu yang menjadi keputusan politik yang bersifat mengikat yakni, pertimbangan DPD tentang RUU sumber daya perikanaan, sedangkan sisanya tidak diketahui nasibnya.[23]

Kondisi demikian menimbulkan wacana dalam masyarakat, lebih baik membubarkan DPD dari pada mempertahankannya seperti kondisi sekarang.[24] Mempertahankan DPD seperti kondisi sekarang dinilai menghambur-hamburkan uang negara karena setiap tahun anggaran, secara kelembagaan DPD mendapat alokasi anggaran kurang lebih sebanyak 2 trilyun rupiah.[25] Di samping itu, hak-hak yang dimiliki Ketua DPD, Wakil Ketua DPD dan anggota DPD, misalnya gaji, tunjangan dan pasilitas lain yang diberikan negara, sama dengan yang dimiliki Ketua DPR, Wakil Ketua DPR dan anggota DPR, padahal antara keduanya memiliki fungsi berbeda. Namun jika DPD dibubarkan, berarti kita mengingkari amanat reformasi karena salah satu amanat reformasi yang dimotori

[22] Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan kepada DPR RI, Sekjen DPD RI, Jakarta, 2010.

[23] "DPD Sulit Perjuangkan Aspirasi Daerah di Pusat," *Riau Pos*, Edisi Selasa, tanggal 21 Desember 2010, hlm, 32.

[24] *Jawa Pos*, Edisi 22 Februari 2007. lihat juga Riri Nazriyah, (2007), *MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prosfek di Masa Depan,* Jogyakarta, FH UII Press, hlm., 339.

[25] DPD RI, (2009); *Memoar Lima Tahun Masa Bakti Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI 2004-2009*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, hlm., 11.

mahasiswa dan rakyat pada tahun 1998 yakni perlu perluasan peran serta daerah dalam pembangunan nasional yang salah satunya diwujudkan oleh DPD.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas tampak bahwa permasalahan pokok penelitian ini adalah kepentingan daerah dalam NKRI dapat diabaikan begitu saja oleh pemerintah karena DPD yang nota-benenya adalah lembaga negara yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional, memiliki fungsi sangat sumir dan terbatas. Permasalahan pokok ini lebih lanjut dielaborasi menjadi tiga pertanyaan penelitian di bawah ini:

1. Bagaimana implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI?
2. Apakah dengan keterbatasan fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD, keberadaan DPD masih relevan untuk dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI?
3. Bagaimana upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menciptakan Parlemen bikameral dalam NKRI?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah di atas, penulis merumuskan tujuan penelitian ini sebagai berikut;

a. Untuk mengungkap, mengetahui dan menganalisis implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI.

b. Untuk mengungkap, mengetahui dan menganalisis apakah dengan keterbatasan fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD, keberadaan DPD masih relevan untuk dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI.

c. Untuk mengungkap, mengetahui dan menganalisis upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menciptakan Parlemen bikameral efektif dalam NKRI.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini minimal ada dua macam yakni manfaat praktis dan manfaat teoritis.

a. Manfaat praktis yakni; (1), untuk memperoleh gelor derajat doktor pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Jogyakarta. (2), Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan berbagai pihak, terutama para penyelenggara negara dalam mengembangkan fungsi dan kewenangan DPD dalam sistem perwakilan di NKRI pada masa yang akan datang.

b. Manfaat teoritis yakni; mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya ilmu pengetahuan hukum tata negara.

D. Orisinilitas Penelitian

Setelah DPD terbentuk melalui pemilu 2004 dan pemilu 2009, terdapat beberapa hasil penelitian, baik berupa tesis maupun disertasi yang secara khusus membahas tentang DPD dari berbagai macam sudut pandang. Namun, penelitian

tersebut menurut hemat penulis belum ada satupun yang secara khusus membahas tentang implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI. Penelitian-penelitian tersebut adalah;

Pertama, buku Reni Dwi Purnomowati berjudul *"Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia.*[26] Buku yang berasal dari Tesis Reni Dwi Purnomowati di Program Magister Hukum Universitas Indonesia (UI) ini membahas tentang konsepsi parlemen bikameral dan implementasinya di berbagai negara, seperti di Amerika Serikat, Jerman, Prancis, Inggris, Australia, Jepang, Belanda, Venezuela, Kamboja, Malaysia, Filipina, dan Thailand. Kemudian konsepsi parlemen bikameral yang terdapat di beberapa negara di atas dibandingkan Reni Dwi Purnomowati dengan parlemen bikameral yang dipraktekkan Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS dan UUD 1945 hasil perubahan. Berdasarkan hasil penelitiannya, Reni Purnomowati berkesimpulan bahwa sistem bikameral yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan tidak sama dengan sistem bikameral yang terdapat di beberapa negara di atas karena DPD saat ini mempunyai peran kurang penting sehingga tidak dapat menjalankan fungsi *checks and balances* dengan sempurna. Hal ini menurut Reni Dwi Purnomowati disebabkan karena DPD tidak mempunyai hak veto terhadap RUU. DPD hanya mempunyai hak usul, hak memberikan pertimbangan dan pengawasan dalam bidang tertentu yang selanjutnya diberikan kepada DPR dan sifatnya tidak mengikat. Kewenangan DPD seperti ini menurut Reni Purnomowati

[26] Reni Purnomowati, (2005), *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* Rajawali Perss, Jakarta.

dapat merugikan kepentingan daerah jika DPR dan Presiden tidak aspiratif terhadap kepentingan daerah.

Kedua, buku John Pieris dan Aryanti Baramuli berjudul *"Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia; Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik.*[27] Buku yang berasal dari Tesis Aryanti Baramuli di Program Magister (S2) Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI) ini membahas tentang fungsi dan kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan hasil penelitiannya, Aryanti Baramuli dan John Pieris berkesimpulan bahwa fungsi dan kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kurang mencukupi sebagai lembaga negara dan perwakilan daerah karena tidak diberikan oleh UUD 1945 dan UU. Di samping itu, DPD juga tidak diberi kewenangan konstitusional untuk memberikan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi (MK) bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, melakukan korupsi, penyuapan, melakukan perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ketiga, hasil penelitian Disertasi Subardjo pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Jogyakarta tahun 2008 dengan judul *"DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia.*[28] Penelitian Subardjo ini membahas tentang; (1), latar

[27] John Pieris dan Aryanti Baramuli (2006), *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia; Studi, Analisis, Kritik da Solusi Kajian Hukum dan Politik.* Jakarta, Pelangi Cendikia.

[28] Subardjo, (2008), *DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Disertasi Pada Program

belakang ditetapkannya DPD dalam UUD 1945. (2), mengapa DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut UUD 1945. (3), bagaimana prosfek DPD dalam penerapan sistem bikameral di Indonesia pada masa mendatang.

Berdasarkan hasil penelitiannya Subardjo berkesimpulan bahwa; (1), latar belakang ditetapkannya DPD dalam UUD 1945 karena Utusan Daerah yang ada di MPR dahulunya tidak menjalankan fungsinya sebagai wakil daerah sehingga ada usul agar Utusan Daerah ditingkatkan menjadi institusi yang representatif, mencerminkan keterwakilan daerah. (2), DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak mau memberikan. Hal ini tidak sesuai dengan usulan Tim Ahli PAH I BP MPR dan tujuan awal dibentuknya DPD. (3), DPD dalam sistem perwakilan bikameral berdasarkan UUD 1945 menurut Subardjo tidak akan bertahan lama karena; (a), kewenangan legislasi DPD dan DPR tidak sesuai dengan ruh sistem bikameral sehingga terus menimbulkan perdebatan berkepanjangan. (b), Demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas, apakah sebagai *joint session* atau berdiri sendiri. (c), kewenangan DPR dan DPD belum mampu menciptakan *checks and balances* antara satu sama lain sehingga perdebatan akan terus mengelinding. (d), kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu di masa mendatang masih bisa berkuasa dan apabila terjadi pergeseran kekuatan politik, sistem perwakilan dua kamar dapat saja diubah

Doktor (S3) Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.

berdasarkan kekuatan politik baru. (e), usulan amandemen UUD 1945 selalu dikumandangkan DPD, mendapatkan dukungan dari masyarakat dan berbagai kekuatan politik.

Keempat, hasil penelitian Disertasi Fatmawati pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia (UI) dengan judul *"Stuktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara.*[29] Disertasi Fatmawati ini membahas tentang; (1), Bagaimana pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (2); Mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (3); Bagaimana pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen. (4); Bagaimana implikasi pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 terhadap pelaksanaan fungsinya sebagai pembentuk UU.

Berdasarkan hasil penelitiannya Fatmawati berkesimpulan bahwa; (1); pengaturan struktur parlemen dalam UUD 1945 berdasarkan analisis kewenangan formal, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili oleh DPR, DPD dan MPR adalah *medium-strength tricameralism* karena menurut Fatmawati ketiga kamar dalam parlemen RI tersebut memiliki karakteristik asimetris dan inkongruen. Ketiga kamar memiliki kewenangan yang tidak setara dan kategori warga negara yang diwakili oleh DPR, DPD dan MPR berbeda satu sama lain. Namun jika struktur parlemen menurut UUD 1945 dianalisis berdasarkan fungsi

[29] Fatmawati, (2010), *Stuktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral;Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara,* Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta.

legislasi dalam arti luas (berwenang membuat UUD dan UU) maka struktur parlemen Indonesia menggunakan sistem trikameral yang terdiri dari DPR, DPD dan MPR. Sebaliknya jika dianalis berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit maka struktur parlemen menurut UUD 1945 adalah *weak bicameralism* karena hanya DPR dan DPD yang berwenang membentuk UU dengan kewenangan yang tidak setara. (2), Terjadinya perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 menurut Fatmawati dilatarbelakangi oleh perubahan-perubahan terkait sistem ketatanegaraan meliputi yakni; memperkuat sistem pemerintahan presidential, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang memerlukan penataan ulang terhadap kedudukan dan fungsi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, memperkuat fungsi DPR sebagai lembaga legislatif, demokratisasi lembaga perwakilan melalui pemilihan anggotanya oleh rakyat, mempertegas kedudukan TNI/Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan negara sehingga anggota TNI/Polri aktif tidak boleh menjadi anggota lembaga perwakilan dan terakhir karena perkembangan di daerah yang memerlukan dibentuknya kamar tersendiri yang mewakili daerah di parlemen agar dapat memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI, memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. (3); Berdasarkan studi komparasi Fatmawati menyatakan; dari 192 negara anggota PBB yang UUD-nya masih berlaku hingga saat ini, 42 negara menggunakan

sistem unikameral, 1 negara menggunakan sistem satu setengah kamar, 74 negara menggunakan sistem bikameral, 2 negara menggunakan sistem trikameral dan 1 negara menggunakan sistem pantakameral. Hal ini menurut Fatmawati menunjukkan bahwa struktur parlemen berkamar tiga atau lebih merupakan hal yang lazim karena digunakan oleh beberapa negara. Pada negara-negara yang memiliki sistem multikameral, dibentuknya kamar lain selain kamar yang berwenang membentuk UU dikarenakan adanya kebutuhan-kebutuhan tertentu yaitu; sebagai lembaga negara tertinggi yang berfungsi sebagai lembaga pengawas tertinggi dan untuk mewakili kategori warga negara yang berbeda dari kamar pertama dan kedua. Namun demikian lanjut Fatmawati, jika struktur parlemen tersebut dianalisis berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit (pembuat UU) maka secara umum struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral dan bikameral. Ethiopia dan Agypt memiliki struktur parlemen dua kamar tetapi yang berwenang membentuk UU hanya kamar pertama saja, begitu juga dengan konstitusi Cina 1946 (sebelum diamandemen tahun 1994) mengenal struktur parlemen tiga kamar, namun kamar yang berwenang membentuk UU hanya kamar pertama yakni Legislative Yuan. Selanjutnya, Afganistan (Konstitusi 2004) dan Yugoslavia (Konstitusi 1963) memiliki struktur parlemen tiga kamar dan lima kamar, namun mekanisme hubungan antara kamar dalam pembentukan UU hanya terdapat antara dua kamar dan hanya Afrika Selatan (Act 110 of 1983) yang mengatur mekanisme hubungan ketiga kamar dalam parlemennya dalam hal pembentukan UU apabila terjadi perbedaan pendapat terhadap RUU yang akan berlaku bagi ketiga golongan warga negara yaitu golongan kulit putih, kulit

berwarna dan India. (4); Menurut Fatmawati, pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 membatasi kewenangan DPD karena DPD hanya berwenang mengusulkan dan membahas RUU tanpa memiliki *voting right* (hak menolak). Di samping itu, DPD juga hanya dapat menyampaikan hasil pengawasan yang dilakukannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti tanpa dapat meminta penjelasan langsung terkait hasil pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah. Implikasinya menurut Fatmawati, DPD sulit mengwujudkan latar belakang yang menjadi tujuan pembentukan DPD. Kewenangan DPD yang terbatas menjadi lebih terbatas lagi dalam pengaturan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta dan Tata Tertib DPR maupun Tata Tertib DPD. Pembatasan kewenangan DPD dalam kegiatan pembentukan UU menurut Fatmawati dapat dilihat dalam pengusulan dan pembahasan RUU. Dalam pengusulan RUU, RUU yang akan dibahas hanya ditentukan berdasarkan pembahasan antara DPR dan pemerintah yang kemudian ditetapkan dalam program legislasi nasional (Proglegnas), di luar yang sudah ditetapkan dalam Proglegnas hanya dapat dilakukan jika diusulkan oleh DPR dan Pemerintah, tidak termasuk oleh DPD. Selanjutnya dalam hal pembahasan RUU, merupakan kewenangan DPR untuk menentukan apakah RUU yang dibahas berkaitan dengan kewenangan DPD sehingga penentuan kriteria RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah merupakan wewenang mutlak DPR. Pembahasan antara DPR dan DPD juga hanya terjadi jika RUU yang dibahas adalah RUU usulan DPD, dan

dalam hal terjadi pembahasan maka jumlah anggota DPD yang diundang dibatasi 1/3 anggota DPR, DPD hanya dapat menyampaikan pandangan dan pendapat dalam bentuk tertulis pada pembahasan tingkat I, dan tidak diikutsertakan lebih lanjut dalam pembentukan UU antara DPR dan Pemerintah.

Kelima, hasil penelitian Disertasi Abd. Rahman pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya dengan judul, *"Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia."*[30] Penelitian Abd. Rahman ini membahas empat masalah pokok yakni; (1), Apa yang menjadi dasar gagasan pembentukan DPD. (2); Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan daerah, apakah DPD menjalankan fungsi legislasi dalam sistem perwakilan Indonesia. (3); Apakah kewenangan konstitusional DPD singkron dengan gagasan pembentukanDPD. (4); Sistem perwakilan apakah yang dianut Indonesia pasca perubahan UUD 1945?

Berdasarkan hasil penelitiannya Abd. Rahman berkesimpulan bahwa; (1), gagasan pembentukan DPD dapat dilihat dari dua aspek yakni filosofi dan yuridis. Dari aspek filosofis DPD dibentuk dengan maksud menjamin keutuhan NKRI. Hal ini disebabkan praktek penyelenggaraan pemerintahan pada masa Orde Baru sangat sentralistik dan refresif sehingga melahirkan berbagai gerakan daerah yang menuntut berdiri sendiri dari integrasi NKRI. Sebagai upaya untuk mencegah disintegrasi NKRI dari berbagai gerakan saparatis di berbagai daerah, maka dibentuk DPD untuk mengakomodir aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran strategis kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-

[30] Abd. Rahman, (2006), *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia,* Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

soal terutama yang berkaitan langsung dengan daerah sehingga kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah. Sedangkan dari aspek yuridis, gagasan pembentukan DPD dipertegas status hukumnya melalui perubahan III dan perubahan IV UUD 1945 yang tersebar dalam Pasal 22C, Pasal 22D dan Pasal 2 ayat (1) yang kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui UU tentang Pemilihan Umum dan UU tentang MPR, DPR dan DPD. (2); DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga negara perwakilan daerah, secara institusional memiliki status yang sama dengan MPR dan DPR dalam sistem perwakilan Indonesia tetapi kewenangannya tidak fungsional, baik dalam hubungannya dengan DPR, MPR maupun dengan daerah. Dalam hubungannya dengan DPR, DPD tidak berkedudukan sebagai lembaga legislasi tetapi hanya sebagai *co-wetgever* sebagaimana dimaksud Pasal 22D UUD 1945. Hal ini disebabkan karena kewenangan membentuk UU merupakan kewenangan DPR. DPD hanya berwenang mengajukan RUU tertentu, ikut membahas RUU tertentu bersama DPR pada pembahasan tingkat I dan tidak sampai pada pembahasan tingkat II dalam proses pengambilan keputusan. Kemudian dalam hubungannya dengan MPR, keanggotaan DPD bukan sebagai institusi tetapi perorangan. Pengaturan yang demikian menjadikan MPR sebagai lembaga mandiri di samping DPR dan DPD. Anggota DPD jauh lebih sedikit dibandingkan anggota DPR yang ada MPR sehingga terjadi ketidakseimbangan kekuatan. Apabila MPR dihadapkan pada suatu keputusan, DPD akan selalu kalah suara oleh DPR karena DPD hanya terdiri dari 128 (sekarang 132, penulis) anggota, berhadapan dengan DPR yang jumlah anggotanya mencapai 550 orang (sekarang 560, penulis). Sedangkan

dalam hubungannya dengan daerah, hanya terjadi dalam pemilihan anggota, penjaringan aspirasi dan penggantian antar waktu. Tidak menunjukkan hubungan tanggungjawab yang tegas, baik secara struktural mupun fungsional sehingga menjadikan DPD steril dari kontrol daerah. (3), Menyangkut kewenangan DPD, Abd. Rahman mengatakan, tidak terdapat singkronisasi hubungan antara wewenang DPD dengan gagasan pembentukan DPD. Hal ini menurut Abd. Rahman dapat dibaca melalui rumusan Pasal 22D UUD 1945 tentang wewenang DPD yang kemudian dijabarkan melalui UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. (4), Menurut Abd. Rahman, berdasarkan Pasal 22D dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sistem perwakilan yang dibagun bukan *bicameral* murni melainkan lunak (*soft bicameral*). Hal itu jika mengacu pada persfektif lembaga pembuat UUD (legislasi dalam arti luas, penulis). Akan tetapi jika mengacu kepada persfektif lembaga pembuat UU (legislasi dalam arti sempit, penulis) maka sulit untuk mengatakan sistem perwakilan kita menganut sistem *bicameral*, malainkan masih bersifat *unicameral* disebabkan oleh beberapa hal yakni; (a), kewenangan membentuk UU hanya ada pada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), sedangkan fungsi DPD hanya sebagai pelengkap fungsi DPR (Pasal 22D UUD 1945); (b), MPR tidak berkedudukan sebagai forum sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD tetapi malah berkedudukan sebagai lembaga mandiri. Hal ini menurut Abd. Rahman disebabkan oleh rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, MPR memiliki alat kelengkapan sendiri, Sekretaris Jendral sendiri, keprotokolan sendiri dan kewenangan mandiri. Dalam sistem perwakilan dua kamar, keanggotaan

perwakilan adalah institusi masing-masing kamar, wadah pertemuannya disebut forum sidang bersama (*joint session*), MPR seharusnya tidak berkedudukan sebagai lembaga mandiri, tetapi hanya forum belaka seperti Kongres Amerika yang merupakan forum bersama antara Senat dan *House of Refresentatives*.[31]

Keenam, penelitian yang sedikit banyak bersinggungan dengan penelitian ini dilakukan Saldi Isra dalam Disertasinya pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 2009 dengan judul "*Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.*"[32] Namun penelitian Saldi Isra ini fokus pada masalah; (1), bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945? (2), Bagaimana gagasan pergeseran fungsi legislasi dalam perubahan UUD 1945? (3), Bagaimana hasil perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 jika diletakkan dalam gagasan pemurnian atau purifikasi sistem pemerintahan presidential? (4), Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi funggsi legislasi setelah perubahan UUD 1945?

Berdasarkan hasil penelitiannya, Saldi Isra menyimpulkan bahwa; (1), sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, fungsi legislasi (pembentukan UU) dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945. Ketiga ketentuan tersebut ditafsirkan bahwa kekuasaan membentuk UU berada atau dilakukan oleh Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan

[31] Abd. Rahman, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 257-262.

[32] Saldi Isra, (2009), *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945,* Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jogyakarta.

persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas suatu RUU. Tafsir demikian dimaksudkan untuk menjaga atau mempertahankan posisi Presiden sebagai episentrum kekuasaan dalam praktik penyelenggaraan negara sesuai dengan Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan *concentration of power and responsibility upon the President*. Karena alasan konsentrasi kekuasaan itu, fungsi legislasi dimaknai sedemikian rupa sehingga berada atau dilakukan oleh Presiden. Meskipun dimaknai berada atau dilaksanakan Presiden, proses pembahasan RUU dilakukan bersama-sama oleh pemerintah dan DPR. Proses demikian tidak terlepas dari Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara." Dalam praktik, pembahasan dan persetujuan dilakukan oleh pemerintah dan DPR. Jika diletakkan dalam bingkai sistem pemerintahan, pembahasan dan persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif merupakan karakter proses pembentukan UU dalam sistem pemerintahan parlementer. Selain karena prasa "bersama-sama" tersebut, ketika kembali ke UUD 1945 (via Dekrit Presiden 5 Juli 1959), fungsi legislasi dilaksanakan dengan Peraturan Tata Tertib DPR yang secara substansi tidak jauh berbeda dengan Peraturan Tata Tertib yang digunakan dalam proses legislasi selama dipraktekkannya sistem pemerintahan parlementer dalam kurun waktu 1945-1959. (2), Gagasan pergeseran fungsi legislasi dalam perubahan UUD 1945 adalah memperkuat peran DPR dan mengurangi kewenangan Presiden. Gagasan tersebut merupakan konsekuensi dari kesepakatan (komitmen) MPR untuk mempertahankan atau melakukan purifikasi (pemurnian) sistem pemerintahan presidential. Untuk itu MPR melakukan

perubahan atas Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 UUD 1945. Karena perubahan tidak diletakakan dalam pola legislasi sistem pemerintahan presidential dan meragukan kemampuan anggota DPR untuk menerima konsekuensi perubahan jika DPR diberi amanat untuk melaksanakan fungsi legislasi sepenuhnya, hasil perubahan gagal memperkuat DPR dalam fungsi legislasi. Yang terjadi, hasil perubahan mengangkat praktek fungsi legislasi sebelum perubahan UUD 1945 ke dalam UUD 1945 yaitu dengan mempertahankan *equalibrium* DPR dan Presiden dalam pembentukan UU. Artinya, perubahan UUD 1945 mengangkat model legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer ke dalam UUD 1945. (3), Jika diletakkan dalam gagasan pemurnian (purifikasi) sistem pemerintahan presidential, hasil perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 semakin memperkuat kewenangan Presiden dalam fungsi legislasi atau pembentukan UU. Penguatan kewenangan Presiden dalam fungsi legislasi terlihat jelas dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama," dan Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu." Dengan adanya ketentuan tersebut, posisi presiden sama (*fifty-fifty*) dengan posisi DPR dalam proses pembahasan dan persetujuan RUU. Selain gagal memperkuat DPR dalam fungsi legislasi, dengan adanya klausul "dibahas" dan "untuk mendapatkan persetujuan bersama," hasil perubahan UUD 1945 semakin meneguhkan model fungsi legislasi yang dipraktekkan sistem parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia. (4), Setelah perubahan UUD

1945, fungsi legilasi tidak hanya menyangkut hubungan antara Presiden dan DPR saja. Setidaknya, ada empat faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi setelah perubahan UUD 1945 yaitu; (a), kehadiran DPD sebagai salah satu kamar di lembaga legislatif, (b), dinamika internal DPR sebagai konsekuensi berlakunya sistem multi partai, (c), pengakuan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan UU sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004, (d), keberadaan MK dengan wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.[33]

Dari beberapa hasil penelitian di atas terlihat bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yakni tentang fokus masalah penelitian. Oleh karena itu dapat dikatakan sampai saat ini belum ada orang yang secara khusus meneliti tentang implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI, sehingga peneliti dapat memberikan jaminan penelitian ini adalah orisinil dan sangat urgen untuk dilakukan.

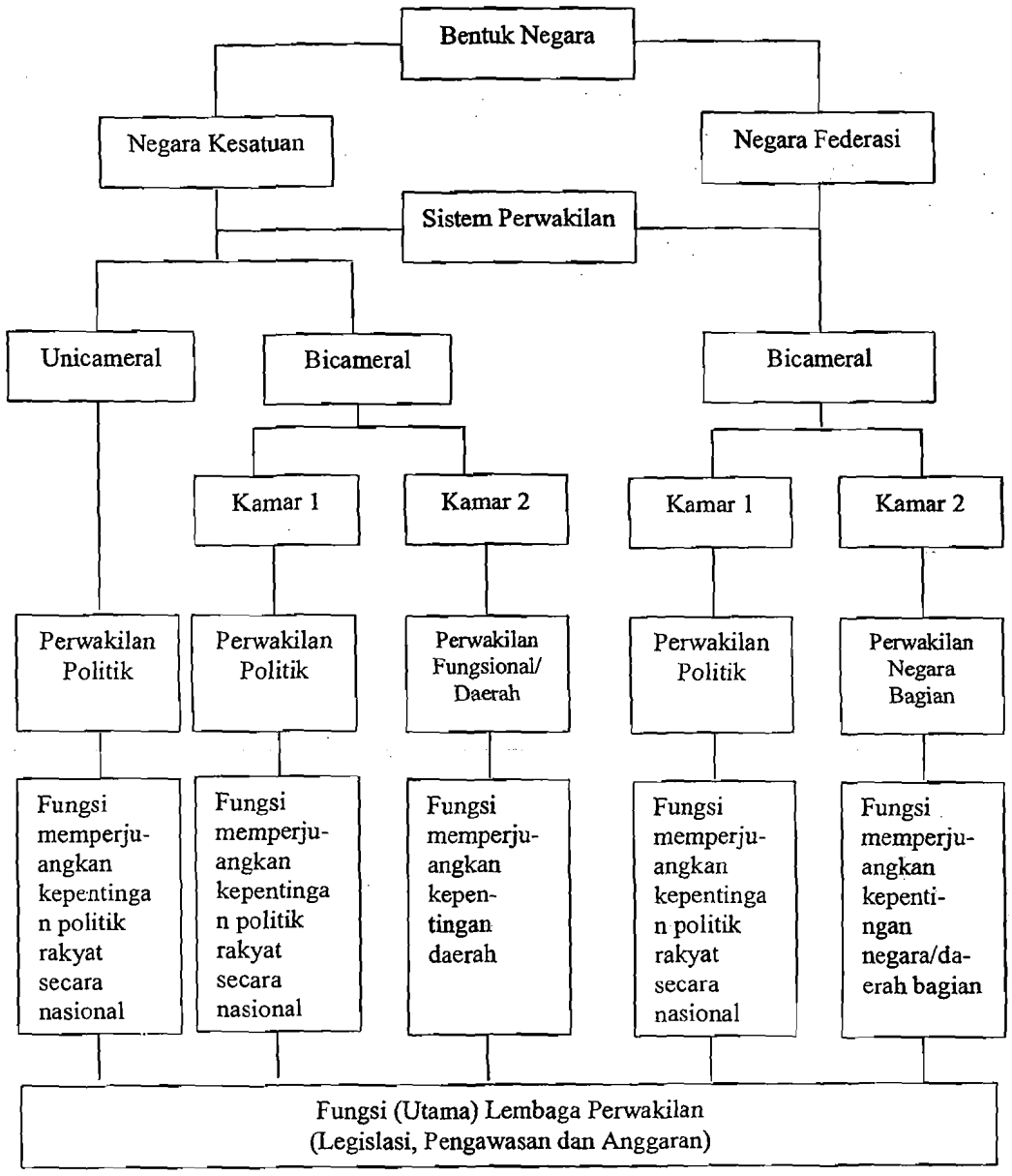
E. Kerangka Pemikiran Teoritik: Representasi Kepentingan Daerah dalam Susunan Negara Kesatuan

Kehadiran lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan, termasuk dalam sistem ketatanegaraan NKRI tidak datang begitu saja, akan tetapi didasari berbagai macam teori, di antaranya teori negara kesatuan (*unitary state theory*), teori demokrasi dan teori lembaga perwakilan. Oleh karena itu, pada penelitian ini, teori negara kesatuan (*unitary state theory*) penulis fungsikan sebagai *grand*

[33] *Ibid*, hlm., 471-475.

theory karena salah satu teori negara kesatuan sebagaimana dikatakan C.F Strong dan Fred Isjwara adalah negara dengan satu lembaga perwakilan (***unicameral***). Namun, beberapa negara bersusunan kesatuan sebagaimana disebutkan sebelumnya seperti Inggris, Prancis, Belanda dan lain-lain justru memiliki lembaga perwakilan ***bicameral***. Khusus di NKRI, semenjak DPD hadir dalam sistem ketatanegaraan NKRI dan menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem perwakilan Indonesia, ada pihak yang menyatakan sistem perwakilan di NKRI tetap menganut sistem perwakilan *unicameral* sebagaimana lazim dianut negara bersusunan kesatuan, namun ada pula yang menyatakan bahwa NKRI sudah menganut sistem perwakilan *bicameral* bahkan ada yang menyatakan sistem *trikameral*. Selanjutnya, teori demokrasi pada penelitian ini berfungsi sebagai *middle theory* karena setiap negara, baik bersusunan kesatuan maupun bersusunan federasi yang menganut paham demokrasi pasti memiliki lembaga perwakilan. Dengan kata lain, lembaga perwakilan ada dan dapat menjalankan fungsinya dengan baik hanya pada negara berpaham demokrasi. Kemudian terakhir, teori lembaga perwakilan berfungsi sebagai *applied theory* karena teori lembaga perwakilan inilah yang dipraktekkan oleh berbagai macam negara, baik bersusunan kesatuan maupun bersusunan federasi. Teori lembaga perwakilan ini di ataranya membahas tentang struktur lembaga perwakilan yang terdiri dari *unicameral* dan ***bicameral*** dengan berbagai macam varian modelnya, serta membahas fungsi lembaga perwakilan dalam negara demokrasi. Kerangka pemikiran teoritik tersebut dapat dilihat dalam bagan berikut ini;

Bagan 1; 1; Bagan Kerangka Pemikiran Teoritik



Berdasarkan bagan di atas terlihat bahwa; susunan negara mempengaruhi struktur lembaga perwakilan. Semua negara bersusunan federal yang demokratis memiliki lembaga perwakilan *bicameral*. Selanjutnya, negara bersusunan kesatuan yang demokratis, fleksibel dapat memilih salah satu di antara dua model lembaga perwakilan yang ada yakni; lembaga perwakilan *unicameral*

atau *bicameral*. Lembaga perwakilan *unicameral* merupakan perwakilan politik semua rakyat, berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat sacara nasional. Selanjutnya, lembaga perwakilan *bicameral* terdiri dari dua kamar yang terpisah satu sama lain, kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan fungsional/daerah/negara bagian, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan fungsional/daerah/negara bagian yang diwakilinya. Dengan demikian terlihat bahwa; ketersedian ruang bagi representasi daerah di lembaga perwakilan, termasuk bagi daerah-daerah yang ada pada negara bersusunan kesatuan hanya pada lembaga perwakilan *bicameral*, khususnya di kamar kedua. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini diuraikan beberapa teori di atas.

1. Pemberlakuan Teori Negara Kesatuan

Teori negara kesatuan ini digunakan sebagai salah satu alat untuk menganalisis persoalan penelitian pada disertasi ini karena teori negara kesatuan mempengaruhi struktur lembaga perwakilan yang dianut oleh negara-negara bersusunan kesatuan, termasuk NKRI. Oleh karena itu, pada bagian ini diuraikan secara singkat teori negara kesatuan tersebut dan lebih lanjut akan dibahas pada Bab II tulisan ini.

Menurut E. Utrecht, negara kesatuan (*unitary state*) adalah suatu negara yang tidak terdiri dari atas beberapa daerah yang berstatus sebagai negara bagian (*deelstate*) dengan UUD sendiri, biasanya juga dengan kepala negara sendiri dan

menteri-menteri sendiri serta merdeka dan berdaulat.[34] Sedangkan menurut Fred Isjwara, negara kesatuan (*unitary state*) adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif pusat.[35] Lebih lanjut beliau mengatakan, negara kesatuan adalah bentuk negara paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federasi dan negara konfederasi karena dalam negara kesatuan (*unitary state*) terdapat persatuan (*union*) sekaligus kesatuan (*unity*).[36]

Persatuan (*union*) sebagaimana dikatakan Astim Riyanto merupakan syarat utama dalam membentuk negara kesatuan (*unitary state*), terutama bagi negara kesatuan yang pada awal terbentuknya bukan berasal dari satu kesatuan politik.[37] Rasa ingin bersatu (*union*) pada kalangan masyarakat yang ingin membentuk negara kesatuan (*unitary state*) tersebut lahir karena adanya perasaan nasional (*sense of nationality*) yang dilatar-belakangi oleh berbagai macam faktor, misalnya persamaan bahasa, suku, etnik, golongan, kebudayaan, agama dan perasaan senasib sepenanggungan seperti yang dialami bangsa Indonesia dalam membentuk NKRI. Rasa persatuan (*union*) yang ada pada masyarakat tersebut, kemudian melahirkan rasa ingin menjadi satu yakni; satu bangsa, satu tanah air, satu bahasa, satu pemerintahan, satu ekonomi, satu hukum dan lain sebagainya. Rasa ingin menjadi satu tersebut kemudian terwujud menjadi satu kesatuan (*unity*)

---

[34] E. Utrecht, (1983), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia,* Jakarta, Ichtiar Baru bekerjasama dengan Sinar Harapan, Cetakan Kelima, hlm., 342.

[35] Fred Isjwara, (1974), *Pengantar Ilmu Politik,* Bandung, Binacipta, Cetakan ke lima, hlm., 187-188.

[36] *Ibid.*

[37] Astim Riyanto, (2006), *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 77.

melalui proses integrasi yang oleh C.F Strong disebut *absorption* atau penyerapan.[38]

Melalui proses integrasi tersebut, kemudian terbentuk negara kesatuan (*unitary state*) yang berasal dari perpaduan berbagai unsur suku, etnis, ras, tradisi, golongan, kepercayaan dan lain sebagainya yang beranekaragam, sehingga terwujud kesatuan wilayah, kesatuan politik, kesatuan ekonomi, kesatuan masyarakat, budaya, hukum dan lain-lain yang membentuk jati diri negara kesatuan bersangkutan. Oleh karena itu, mestinya dalam negara kesatuan (*unitary state*) yang hakiki tidak ada lagi kepentingan lain selain kepantingan bersama yang disebut kepentingan nasional karena semua unsur yang ada pada waktu membentuk negara kesatuan sudah bersepakat untuk berintegrasi menjadi satu kesatuan, termasuk kesatuan bangsa. Keadaan demikian membuat orang berpendapat bahwa negara kesatuan merupakan negara bersusunan tunggal, tidak tersusun atas beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara saja sehingga dalam negara kesatuan tidak ada negara di dalam negara.[39]

Oleh karena negara kesatuan merupakan negara bersusunan tunggal, maka pada negara kesatuan yang hakiki hanya terdapat satu pemerintahan saja yakni pemerintahan pusat yang mempunyai kewenangan penuh dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.[40] Konsekuensi logis dari satu pemerintahan maka pada negara bersusunan kesatuan, semua

[38] C. F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution; an Introduktion to the Comaprative Study of Their History and Existing Form,* Sidwick & Jackson Limited, London, hlm., 79.

[39] Soehino, (2008), *Ilmu Negara,* Yogyakarta, Liberty, Cetakan ke 8, hlm., 224.

[40] Abu Daut Busroh, (1990), *Ilmu Negara,* Jakarta, Bumi Aksara, Cetakan I, hlm., 64-65.

kebijakan yang berkaitan dengan masalah kenegaraan serta melaksanakannya, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki segala kekuasaan serta urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat. Sedangkan asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki segala kekuasaan dan urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah-daerah administratif.[41] Oleh karena itu, semua pegawai (negeri) dalam negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi merupakan pegawai pemerintah pusat, termasuk pegawai yang ada di daerah-daerah administratif, semuanya bertugas melaksanakan kebijakan dan urusan pemerintah pusat.

Namun, dalam perkembangannya karena luasnya suatu wilayah, semakin kompleksnya urusan pemerintahan dari waktu ke waktu, bertambahnya jumlah penduduk dan etnik, mengharuskan pemerintah pusat membagi negara kesatuan menjadi beberapa daerah otonom dan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut berdasarkaan asas desentralisasi. Asas desentralisasi adalah asas yang menghendaki pelaksanaan urusan rumah tangga daerah otonom dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom berdasarkan kepada kemampuan daerah otonom bersangkutan.[42] Jika daerah otonom tidak mampu melaksanakan urusan rumah tangganya maka urusan itu dilaksanakan oleh

[41] Soehino, (2008), *Ilmu...Loc. Cit.*, hlm., 224.
[42] *Ibid,* hlm., 225.

pemerintah pusat. Dengan demikian terlihat, ada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan ada pula negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) sebagaimana disebutkan di atas adalah negara kesatuan yang pemerintah pusatnya tetap mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra (otonom). Oleh karena itu, sistem perwakilan yang cocok untuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi ini adalah sistem perwakilan *unicameral* karena semua anggota parlemen *unicameral* pada negara bersusunan kesatuan merupakan perwakilan politik seluruh rakyat negara kesatuan, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional yang mesti dijalankan pemerintahan nasional, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra.

Selanjutya, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) adalah negara kesatuan yang melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom berdasarkan kemampuan daerah otonom bersangkutan,[43] sehingga urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut menjadi urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah otonom. Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan tersebut harus disertai dengan pelimpahan atau pengalokasian anggaran dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakannya, yang kemudian dapat disebut dengan kepentingan (hak) daerah

[43] C.S.T. Kansil dan Christin S.T.Cansil, (2007), *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia,* Jakarta, Pradnya Paramita, hlm., 135.

karena sudah diserahkan kepada daerah dan menjadi tanggung jawab daerah berdasarkan UU. Oleh karena itu, agar urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah otonom tersebut berjalan baik, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan tujuan desentralisasi maka di masing-masing daerah otonom dalam negara bersusunan kesatuan dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bertugas membuat peraturan daerah otonom bersama-sama dengan kepala daerah, mengawasi jalannya pemerintahan daerah otonom dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah otonom untuk setiap tahun anggaran.

Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada daerah otonom yang satu dengan daerah otonom yang lain bisa sama dan bisa pula berbeda, tergantung kepada kemampuan, karakteristik dan kekhasan daerah masing-masing yang semuanya itu harus dilakukan melalui UU yang dibuat oleh legislatif pusat. Oleh karena itu, negara kesatuan dengan model desentralisasi ini dapat memilih salah satu dari dua model sistem perwakilan yang ada yakni sistem perwakilan *unicameral* atau *bicameral*. Jika negara kesatuan dengan sistem desentralisasi ingin memberikan ruang tersendiri kepada daerah-daerah otonom untuk menyampaikan aspirasinya maka negara kesatuan tersebut lebih baik memilih sistem perwakilan *bicameral* karena dalam sistem perwakilan *bicameral* tersedia ruang (kamar ke 2) bagi perwakilan daerah otonom untuk duduk di lembaga perwakilan nasional yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah otonom di tingkat nasional, di samping kepentingan

politik semua rakyat negara kesatuan yang diperjuangkan oleh kamar pertama lembaga perwakilan.

Perwakilan daerah otonom yang duduk di (kamar ke 2) lembaga perwakilan *bicameral* tersebut, secara kolektif akan memperjuangankan aspirasi dan kepentingan bersama daerah otonom yakni semua urusan pemerintahan, alokasi anggaran dan sumber daya yang menjadi hak dan tanggung jawab pemerintah daerah otonom. Sebaliknya, mereka tidak akan mau atau paling tidak, tidak akan suatu suara dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah tertentu jika tidak semua daerah otonom mempunyai keperluan terhadap hal itu.

Republik Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Bentuk negara kesatuan ini merupakan pilihan terbaik bagi bangsa Indonesia saat ini dan tidak boleh diubah berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan.[44] Namun, kalau diperhatikan klasisfikasi negara kesatuan di atas, NKRI (saat ini) merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) karena berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintah daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan/atau kota tersebut berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi (seluas-luasnya) dan asas tugas pembantuan[45] yakni; semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU

[44] Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan, khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

[45] Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.[46] Di samping itu, negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa seperti Daerah Istimewa Jogyakarta, Nangru Aceh Darussalam dan lain-lain serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.[47]

Pengaturan seperti itu terjadi karena di satu sisi para pendiri negara menghendaki Negara Indonesia merdeka bersusunan kesatuan, sedangkan pada sisi lain di bekas wilayah Hindia Belanda yang akan menjadi wilayah Negara Indonesia merdeka, pada kenyataannya terdapat daerah khusus dan daerah istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih eksis dengan pemerintahannya sendiri, budaya sendiri dan hukumnya sendiri sehingga harus dihargai dan dihormati demi keutuhan NKRI. Untuk menjaga itu semua maka menurut penulis, sistem perwakilan yang cocok diterapkan di NKRI yang mempunyai karakteristik seperti di atas yakni sistem perwakilan *bicameral* karena dalam sistem perwakilan *bicameral* sebagaimana disebutkan sebelumnya, tersedia ruang (kamar ke 2) bagi perwakilan setiap daerah otonom untuk duduk di lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah otonom, di samping kepentingan rakyat secara nasional yang diperjuangkan oleh DPR (kamar pertama). Dengan cara seperti ini niscaya persatuan (*union*) dalam NKRI akan selalu terjalin dengan baik, sehingga kesatuan (*unity*) sebagaimana diucapkan melalui sumpah 28 Oktober 1928 yakni; satu bangsa, satu tanah air dan

[46] Lihat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.
[47] Lihat Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2).

satu bahasa yakni Indonesia akan terwujud dengan baik dan langgeng sepanjang masa.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang membuat NKRI menjadi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut, diatur lebih lanjut melalui UU pemerintahan daerah, terakhir yakni UU Nomor 32 Tahun 2004. Melalui UU tersebut pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom, baik propinsi maupun kabupaten/kota yakni; urusan pemerintahan di bidang perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan dan pemanfaatan serta pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitasi pengembangan koperasi usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.[48]

Namun sayangnya, setelah pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom sebagaimana di atur dalam UU tentang pemerintah daerah di atas, pemerintah pusat memending pelaksanaan sebagian urusan pemerintah daerah (contoh bidang pertanahan) di atas dan sebagian lagi ada yang ditarik kembali menjadi milik pemerintah pusat

[48] Lihat Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

melalui revisi UU pemerintah daerah yang dilakukan pemerintah dan DPR. Hal itu dapat dilakukan pemerintah pusat sebagai konsekuensi logis dianutnya konsep negara kesatuan (*unitary state*) oleh Republik Indonesia yang menempatkan semua urusan (pemerintahan) ada pada pemerintah pusat. Namun, akan menjadi lain jika DPD yang nota-bene-nya adalah wakil daerah di lembaga perwakilan Indonesia mempunyai fungsi yang layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan, maka pemerintah pusat tidak bisa serta merta memending pelaksanaan sebagian urusan pemerintah daerah yang telah diberikan melalui UU, apalagi menariknya kembali menjadi milik pemerintah pusat karena UUD 1945 telah memberikan jaminan bahwa pelaksanaan pemerintahan di daerah berdasarkan kepada prinsip otonomi seluas-luasnya dan berdasarkan asas tugas pembantuan.

2. Pemberlakukan Teori Demokrasi dan Teori Lembaga Perwakilan

Konsep demokrasi semula lahir di Yunani kuno pada abad ke 5 sebelum masehi, kemudian dipraktekkan dalam hidup bernegara pada abad ke 3 sebelum masehi hingga abad ke 6 masehi. Demokrasi yang terdapat di Yunani kuno tersebut bersifat langsung yaitu; suatu bentuk pemerintahan yang mengikut-sertakan warga negara secara langsung dalam membuat keputusan politik berdasarkan aturan dan prosedur yang telah disepakati bersama. Demokrasi langsung tersebut dapat efektif karena Yunani kuno kala itu merupakan sebuah negara kota (*state city)* dengan jumlah penduduk kurang lebih sebanyak 300.000 jiwa. Di samping itu, ketentuan demokrasi hanya berlaku bagi warga negara

resmi. Sebagian penduduk Yunani kuno merupakan budak, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak diberi hak dan kesempatan menentukan keputusan politik.[49]

Demokrasi langsung di atas sempat lenyap dalam beberapa abad,[50] kemudian muncul kembali dan mengalami transformasi perkembangan ke dalam demokrasi kawasan bangsa, negara atau negara nasional seiring dengan lahirnya negara bangsa (*nation state*)[51] di berbagai belahan dunia, terutama setelah perang dunia kedua usai.

---

[49] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.,* hlm., 109.

[50] Demokrasi langsung Yunani kuno lenyap ketika Bangsa Romawi dikalahkan oleh Bangsa Eropa Barat. Kemudian muncul kembali pada abad XIV M didorong oleh perubahan sosial dan kultural yang berintikan pada kemerdekaan akal dari berbagai pembatasan yang dinamakan oleh Bangsa Eropa dengan istilah *renaisance* dan reformasi. *Renaisance* merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani kuno berupa gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai dari Itali pada abad XIV dan mencapai puncaknya pada abad XV dan XVI. Masa *renaisance* adalah masa ketika orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikan dengan kebebasan untuk bertindak sebebas-bebasnya, sesuai dengan yang dipikirkan karena dasar ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa ada orang lain yang menguasai dan membatasinya. *Renaisance* di Eropa lahir akibat pertemuan kutub peradaban Barat dengan kutub peradaban Islam dalam Perang Salib. Peradaban Eropa pada masa itu berada dalam kegelapan dan terbelakang, sedangkan peradaban Islam berada pada puncak kejayaan dan kemajuan. Melihat kondisi peradaban Islam yang berada pada puncak kejayaan dan kemajuan pada masa itu maka timbul keinginan Bangsa Eropa untuk menjunjung tinggi akal dan pikiran seperti yang dilakukan oleh Bangsa Muslim kala itu yang menyebabkan umat Islam mampu mencapai puncak kejayaan dan kemajuan. Selain pertemuan kutub peradaban Barat dengan kutub peradaban Islam di atas, faktor lain yang mendorong munculnya kembali demokrasi pada abad pertengahan di Eropa adalah pencerahan pemikiran di bidang agama yang dilakukan oleh kelompok Martin Luther terhadap Gereja Katolik yang kemudian berkembang menjadi asas-asas protestanisme. Hal ini dilakukan oleh Martin Luther dan kelompoknya karena pada masa itu Gereja yang dipimpin Paus memainkan peranan yang sangat penting dalam menjalankan kekuasaan negara dan gereja serta membuat berbagai macam peraturan perundang-undangan yang membatasi gerak langkah rakyat sehingga terjadi tirani dalam pemerintahan Paus. Melihat pemerintahan Paus yang seperti itu maka timbul ide untuk memisahkan kekuasaan negara dan Gereja. Ide pemisahan kekuasaan negara dan Gereja ini kemudian mendorong lahirnya ajaran demokrasi. Moh. Mahfud MD, (1999), *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Gama Media, Yogyakarta, hlm., 182.

[51] Syaifudin, (2006), *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi,* Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm., 15.

Menurut Roger H. Soltau, demokrasi merupakan suatu kerangka politik dan sosial bagi suatu masyarakat berdasarkan prinsip kebebasan dan kesamaan hak bagi setiap orang.[52] Sedangkan menurut Herry B. Mayo, demokrasi merupakan sistem politik. Sistem politik dikatakan demokratis apabila kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang dipilih dan diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala berdasarkan prinsip persamaan politik, dan diselenggrakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[53] Dengan demikian terlihat bahwa esensi demokrasi adalah pemerintahan dimiliki dan dijalankan sendiri oleh rakyat untuk rakyat (*the government from the people, by the people and for the people*).[54] Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (demokrasi) ini merupakan pemerintahan paling dekat dengan fitrah hati nurani manusia karena manusia diciptakan dan dilahirkan oleh Allah dalam keadaan bebas. Agar kebebasan yang dimiliki manusia itu bisa berjalankan baik maka rakyat harus diperintah oleh rakyat.[55]

Pemerintahan demokrasi tersebut menurut Robert A. Dhal memiliki beberapa prinsip yakni; (a), adanya akuntabilitas politik, (b), adanya rotasi kekuasaan, (c), rekrutmen politik secara terbuka, (d), pelaksanaan pemilu secara berkala untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan dan

[52] W.A. Bonger, (1954), *Masalah-Masalah Demokrasi,* Jakarta, Yayasan pembangunan, Alih Bahasa M. Sitorus, hlm., 32.

[53] Henry B. Mayo, (1960), *An Introduction to Democratie Theory,* New York, Oxford University, hlm., 70.

[54] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 105.

[55] Bagir Manan (1999), *Lembaga Kepresidenan,* Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII & Gama Media, hlm., 12.

(e), adanya kebebasan rakyat untuk menikmati hak-hak dasarnya[56] atau hak asasi yang dibawa semenjak lahir, sebagai anugerah dari Allah yang maha kuasa.

Berbeda dengan Dhal, Mahfud MD mengatakan, pemerintahan demokratis itu memiliki prinsip sebagai berikut; (a), rakyat harus berpartisipasi dalam pembuatan keputusan. Jika rakyat tidak berpartisipasi maka pemerintah tak boleh membuat kebijakan yang bertentangan dengan keinginan rakyat. (b), Setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equlity before of the law*). (c), Pendapatan negara harus didistribusikan secara adil bagi seluruh warga negara. (d), Semua rakyat harus diberi kesempatan dalam memperoleh pendidikan. (e), Adanya kebebasan untuk mengemukakan pendapat, baik secara lisan maupun tulisan, termasuk kebebasan pers. (f), Kebebasan untuk berkumpul dan berserikat. (g), Kebebasan beragama. (h), Hak mendapatkan informasi seluas-luasnya. (i), Mengindahkan *fatsoen* atau tata krama politik. (j), kebebasan individu. (k), Semangat kerjasama dan (l), hak untuk protes.[57]

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

[56] Robert A. Dahl, (2001), *On Democracy*, New Delhi, Affiliated East-West Press, hlm., 3.

[57] Moh. Mahfud MD, (1999), *Hukum..., Op. Cit.*, hlm., 183-185.

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat atau penduduk suatu negara sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan, dipilih melalui mekanisme pemilu atau melalui mekanisme penunjukan dan pengangkatan.[58] Oleh karena itu C. F. Strong menyatakan, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern merupakan suatu hal yang penting dan berarti.[59] Sedangkan menurut Mac Iver merupakan suatu hal yang hakiki karena bentuk perwakilan selalu ada dalam setiap negara demokrasi modern.[60]

Sistem perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan negara demokrasi lainnya, apalagi antara negara demokrasi bersusunan kesatuan dengan negara demokrasi bersusunan federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Namun, sistem perwakilan yang lazim pada negara-negara demokrasi modern ada dua macam yakni; sistem perwakilan *unicameral* dan sistem perwakilan *bicameral*.[61]

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

---

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

[59] C. F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 171.

[60] Mac Iver, (1988), *The Modern State,* Jakarta, Aksara Baru, Cetakan Kedua, Alih Bahasa, Moertono, hlm., 314-315.

[61] C. F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 194. Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 42-43. Albert Hasibuan, (1992), *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982,* Disertasi Pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm., 26-31.

ada pada satu badan perwakilan bersangkutan.[62] Sistem perwakilan *unicameral* ini hanya diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara bersusunan kesatuan yakni; kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintahan pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan *bicameral* terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah satu sama lain. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Eetste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda.[63] Masing-masing kamar terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik di bidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.[64]

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

---

[62] Jimly Asshiddiqie, (1996), *Pergumulan...*, *Op. Cit.*, hlm., 33-34.

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

[64] Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op. Cit.*, hlm., 37.

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

Menurut ahli ilmu politik dan ahli hukum tata negara, Inggris merupakan negara pertama yang memiliki lembaga perwakilan (*bicameral*) yang cikal bakalnya sudah ada semenjak akhir abad ke 12 Masehi.[65] Pada abad pertengahan, Inggris diperintah oleh Raja Hendry III yang pada waktu itu memegang semua cabang kekuasaan negara seperti para pendahulunya, termasuk kekuasaan membuat UU yang akan diberlakukan bagi masyarakat Inggris dan daerah jajahannya.[66] Namun dalam perkembangannya, khusus dalam penambahan tentara, pemungutan pajak, membuat UU, Raja mengutus wakilnya secara khusus untuk meminta pendapat, nasehat dan pertimbangan kepada tokoh masyarakat agama Katolik dan tuan-tuan tanah (*lord*) yang terdapat di Inggris, yang mana pada waktu itu menguasai sebagian besar perekonomian Inggris.

Konsultasi yang dilakukan Raja Inggris melalui wakilnya tersebut pada awalnya tidak terlembaga secara permanen di pusat kota. Namun dalam perkembangannya, seiring meningkatnya persoalan kenegaraan Inggris yang harus

[65] Max Boboy, (1994), *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 18.

[66] Subardjo, (2008), *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm., 117.

dibicarakan melalui forum konsultasi, membuat Raja Edwar I pengganti Raja Hendry III merasa kesulitan dan juga merasakan model konsultasi yang dilakukan para pendahulunya sebagai sesuatu hal yang tidak wajar, akan tetapi bermanfaat bagi pemerintahan monarki Inggris. Kondisi ini membuat Raja Edwar I berpikir, lebih baik melembagakan forum konsultasi tersebut dengan cara membentuk wadah (lembaga) khusus dan membangunkan tempat khusus untuk mereka di pusat pemerintahan (kota) agar memudahkan Raja meminta nasehat dan pendapat, di samping itu juga membuat wibawa Raja tetap terpelihara.[67]

Pelembagaan forum konsultasi di pusat kota Inggris ini dilakukan oleh Raja Edwar I karena dia menyadari bahwa pemerintahan monarki Inggris akan berjalan baik apabila mendapat dukungan dari rakyat dan Parlemen. Parlemen dipandang oleh Raja Edwar I sebagai sarana untuk mendapatkan dukungan rakyat karena dalam forum Parlemen, Raja, para bangsawan, tokoh agama dan tuan tanah (*lord*) bermusyawarah guna menyelesaikan perbedaan-perbedaan pandangan. Nama lembaga tempat Raja Inggris meminta nasehat dan pendapat ini pada awalnya dikenal dengan sebutan *Curio Regist* yang kemudian menjadi cikal bakal lahirnya *House of Lords* yang kita kenal dalam dunia moderen sekarang ini.[68]

Dalam perkembangannya, kekuasaan *House of Lords* ini semakin hari, semakin besar dan kuat, tidak hanya sebagai tempat meminta nasehat dan pendapat bagi Raja, akan tetapi juga ikut serta menentukan arah kebijakan dan pembangunan negara Inggris sehingga Raja Inggris yang feodal waktu itu berusaha mengurangi kekuasaan *House of Lords.* Perbuatan Raja Inggris yang

[67] Alber Hasibuan, (1992), *Op., Cit.,* hlm., 81.
[68] Max Boboy, (1994), *Op. Cit.* hlm., 18.

berusaha mengurangi kekuasaan *House of Lords* tersebut menimbulkan konflik antara Raja dan kaum ningrat yang pada umumnya menguasai kursi *House of Lords* waktu itu. Atas bantuan kaum borjuis (rakyat), kaum ningrat yang pada umumnya menguasai kursi *House of Lords* berhasil memenangkan konflik, kemudian membatasi kekuasaan Raja Inggris secara legal formal sebagaimana diatur dalam *Magna Charta* demi kepentingan rakyat dan negara Inggris ke depan. Namun kemudian, kaum borjuis (rakyat) yang tadinya membantu kaum ningrat dalam menghadapi konflik dengan Raja menuntut agar *House of Lords* meminta nasehat dan pertimbangan kepada wakilnya apabila *House of Lords* bersidang membicarakan masalah anggaran negara dan pajak karena mereka selama ini merasa terbebani oleh pajak tinggi yang ditetapkan negara. Keinginan kaum borjuis (rakyat) ini dikabulkan oleh *House of Lords* sebagai bentuk balas jasa mereka kepada kaum borjuis yang telah membantu mereka sebelumnya ketika menghadapi konflik dengan Raja. Kondisi ini perlahan-lahan membuat posisi wakil kaum borjuis dan kaum menengah semakin hari semakin kuat dan diperhitungkan, yang akhirnya melahirkan suatu lambaga baru disebut *Magnum Consilium*. *Magnum Consilium* ini kemudian berkembang menjadi *House of Commons* yang kita kenal sekarang ini yakni tempat berkumpulnya wakil kaum borjuis (rakyat) dan kaum menengah.[69]

House of Lords dan *House of Commons* di atas, kemudian dalam perkembangannya disebut *Parlementum* atau Parlemen yang kita kenal sekarang ini. Anggotanya terdiri dari para wakil rakyat dan wakil golongan-golongan yang

[69] *Ibid.*

dipilih melalui pemilu dan mekanisme penunjukan. Anggota Parlemen yang dipilih melalui pemilu yakni anggota Parlemen yang berasal dari anggota *House of Commons*, sedangkan anggota yang diangkat melalui mekanisme penunjukan yakni anggota Parlemen yang berasal dari anggota *House of Lord.* Dengan demikian terlihat bahwa lahirnya lembaga perwakilan (*bicameral*) dalam sistem ketatanegaraan Inggris bukan sebagai suatu hal yang disengaja, akan tetapi sebagaimana dikatakan A.F Pollard adalah sebagai akibat dari kelicikan sistem feodal yang ada di Eropa kala itu, *"repretentation was not the off spring at democratic theory, but an incident at the feodal system.*[70]

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

Sistem perwakilan *bicameral* ini diklasifikasi Ariend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup-kuat

[70] Albert Hasibuan, (1992), *Op. Cit.*, hlm., 80.

(*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*).[71] Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* oleh Ariend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence.* Kamar parlemen *bicameral* dikatakan simetris dan *incongruence* apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit[72] dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat[73] melalui pemilu. Selanjutnya, struktur parlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence.* Sedangkan struktur parlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Ariend Lijphart, berdasarkan kewenangan membentuk UU, Giovani Sartori membagi sistem perwakilan *bicameral* menjadi *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism.*[74] Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama dalam pembentukan UU maka

[71] Arend Lijphart, (1999), *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty-Six Countries,* Yale University, New Haven and London, hlm., 211.

[72] *Ibid.*

[73] *Ibid.*

[74] Giovani Sartori, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes, 2nd ed,* New York University, New York, hlm., 184.

disebut *perfect bicameralism,* jika hampir setara disebut *strong bicameralism.* Sebaliknya jika tidak setara maka disebut *weak bicameralism.*[75]

Sistem perwakilan *unicameral* maupun sistem perwakilan *bicameral* ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan *unicameral* yakni; *pertama* lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. *Kedua,* lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. *Ketiga,* lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem *bicameral.*[76] *Keempat,* dapat meloloskan UU dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. *Kelima,* tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. *Keenam,* jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. *Ketujuh,* karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka beaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.[77] Sedangkan kelemahannya yakni; *pertama,* memberi peluang terjadinya penyalah-gunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi

[75] *Ibid.*

[76] Edy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Bandung, Nusa Media dan Imagine Press, hlm., 83.

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

politik karena dipilih langsung oleh rakyat.[78] *Kedua,* kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. *Ketiga,* tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.[79]

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan *bicameral* yakni; *pertama* lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan *bicameral*, di samping ada wakil rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. *Kedua,* lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan UU oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *cheks and balences*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan UU. *Ketiga,* lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.[80] Sedangkan kekurangannya yakni; *pertama* dapat memperlambat proses pembuatan UU karena setelah RUU disetujui kamar pertama, sebelum diberlakukan terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua parlemen. *Kedua,* adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan cukup besar. *Ketiga,* dapat menimbulkan

[78] Miriam Budiarjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 320.
[79] Bandingkan Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 83.
[80] Edy Purnama, *Op. Cit.*, hlm., 83-84.

persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama versus kamar kedua.[81]

NKRI sebagai negara demokrasi berkedaulatan rakyat pernah menerapkan sistem perwakilan *unicameral* maupun sistem perwakilan *bicameral.* Sistem perwakilan *unicameral* diterapkan di NKRI ketika berlakunya UUDS 1950 dan UUD 1945 lama, sedangkan sistem perwakilan *bicameral* diterapkan ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

UUDS 1950 hanya mengatur satu badan perwakilan nasional bernama DPR, mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran sehingga dapat disebut sistem perwakilan *unicameral.* Sedikit berbeda dengan UUDS 1950, UUD 1945 lama sekilas tampak mengatur dua lembaga perwakilan secara terpisah yakni DPR dan MPR. Namun, tidak berarti UUD 1945 lama menganut sistem perwakilaan *bicameral*, akan tetapi tetap sistem *unicameral* karena masing-masing lembaga yakni DPR dan MPR mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan dijalankan sendiri-sendiri.

Sebaliknya, Kostituisi RIS 1949 mengenal dua badan perwakilan yakni DPR RIS dan Senat RIS sehingga disebut sistem perwakilan *bicameral.* DPR RIS mewakili seluruh rakyat Indonesia, sedangkan Senat RIS mewakili Negara/Daerah Bagian yang terdapat di RIS dengan jumlah anggota 2 orang dari setiap Negara/Daerah Bagian. Namun, sistem perwakilan *bicameral* ini tidak menyebutkan nama (lembaga) sidang gabungan antara DPR RIS dan Senat RIS yang di Amerika Serikat disebut Kongres dan di Inggris disebut *Parliament.*[82]

[81] Miriam Budiarjo, *Op. Cit.,* hlm., 320.
[82] Edy Purnama, *Op. Cit.,* hlm., 159.

Selanjutnya, UUD 1945 hasil perubahan seakan-akan juga mengatur dua badan terpisah di lembaga perwakilan (MPR) yakni; DPR sebagai kamar pertama mewakili seluruh rakyat Indonesia dan DPD sebagai kamar kedua mewakili daerah-daerah propinsi yang terdapat di NKRI. DPR dan DPD memiliki kedudukan sederajat, namun keduanya tidak mempunyai fungsi setara. DPR sebagai perwakilan politik mempunyai fungsi lebih kuat, tidak sebanding dengan fungsi DPD sebagai perwakilan teritorial sehingga menimbulkan permasalahan dalam konteks sistem perwakilan dua kamar. DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional dengan fungsi sangat terbatas tidak dapat berbuat banyak memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah sehingga kepentingan daerah dapat diabaikan pemerintah seperti disebutkan sebelumnya.

Untuk menutup kajian pada kerangka pemikiran teoritik ini, berdasarkan uraian teori negara kesatuan (*unitary state theory*), teori demokrasi dan teori lembaga perwakilan maka diambil kesimpulan bahwa; NKRI yang demokratis seharusnya memang mengadopsi sistem perwakilan *unicameral,* sesuai dengan prinsip negara kesatuan. Namun karena faktor sejarah dan tuntutan daerah yang menghendaki adanya lembaga khusus yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional, NKRI membentuk DPD (*regional representatif*) yang seakan-akan berkedudukan sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia. Hal ini menurut penulis merupakan bentuk kompromi dianutnya konsepsi negara bersusunan kesatuan oleh Republik Indonesia di satu sisi dan adanya tuntutan daerah di sisi lain yang menghendaki

adanya lembaga khusus yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional.

F. Asumsi Dasar

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 melahirkan beberapa lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan NKRI, termasuk DPD. Salah satu gagasan dibentuknya DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI adalah adanya keinginan untuk merubah sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan *unicameral* menjadi sistem perwakilan *bicameral*. DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua. Namun UUD 1945 hasil perubahan tidak mengkontruksikan DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia sehingga sistem perwakilan di NKRI tidak dapat disebut sistem perwakilan *bicameral* seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Refresentatives* dan Senat dan di Inggris terdiri dari *House of Common dan House of Lord*. Akan tetapi, UUD 1945 hasil perubahan seakan-akan menempatkan DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia karena DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan sederajat dengan DPR, namun antara keduanya memiliki fungsi yang tidak setara, baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran maupun dalam memilih pejabat publik. Oleh karena itu dapat diasumsikan bahwa;

a. Hadirnya sistem perwakilan di NKRI yang seperti itu dalam konteks negara demokrasi, merupakan bentuk kompromi dianutnya konsep negara kesatuan (*unitary state*) oleh Republik Indonesia di satu sisi

dan adanya tuntutan daerah-daerah di pihak lain yang menghendaki adanya keterwakilan daerah di tingkat nasional yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah karena kepentingan daerah selama ini sering diabaikan pemerintah.

b. Lemahnya fungsi yang dimiliki DPD dalam konteks sistem perwakilan Indonesia saat ini membuat pemerintah dapat mengabaikan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI karena DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional tidak dapat berbuat banyak memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah karena fungsinya sangat sumir dan terbatas diberikan UUD 1945.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional ini dibuat dalam rangka untuk memberikan kepastian dan pemahaman yang sama terhadap beberapa istilah yang terdapat dalam penelitian ini. Beberapa istilah atau kata tersebut adalah implikasi, fungsi, DPD, kepentingan daerah dan negara kesatuan (*unitary state*) yang disebutkan satu persatu di bawah ini.

a. Implikasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai dua arti yakni; (1), keterlibatan atau keadaan terlibat. (2), yang termasuk atau tersimpul, yang disugestikan tetapi tidak dinyatakan.[83] Berkaitan dengan penelitian ini maka pengertian implikasi yang dipakai adalah pengertian yang pertama yakni keterlibatan atau keadaan terlibat.

[83] *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (2002), Jakarta, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, hlm., 427.

Keterlibatan DPD dalam sistem perwakilan Indonesia sangat terbatas membuat ***keadaan*** kepentingan daerah dapat diabaikan pemerintah.

b. Fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.[84] Di dalamnya terkandung kewenangan sekaligus tugas. Agar fungsi suatu badan (jabatan) dapat terlaksana, kepadanya diberikan kewenangan dan tugas. Kewenangan merupakan hak sedangkan tugas berarti kewajiban yang harus dilakukan.[85]

c. DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat dengan DPD RI sebagai mana dimaksud UUD 1945 hasil perubahan.

d. Kepentingan daerah adalah semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah otonom sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, termasuk alokasi anggaran (uang yang menjadi hak daerah) sebagai mana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang semuanya itu ditetapkan pemerintah dalam NKRI, termasuk sumber daya manusia yang bertugas untuk itu.

e. Negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi,[86] negara bersusunan tunggal,[87] dan kekuasaan tertinggi pada negara itu dipegang oleh legislatif pusat.[88]

---

[84] *Ibid*, hlm., 322.
[85] Paimin Napitupulu, (2007), *Menuju..., Op. Cit.*, hlm., 22-23.
[86] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 269.
[87] Soehino, (2008), *Ilmu..., Op. Cit.*, hlm., 224.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam kepustakaan dikenal banyak jenis penelitian. Keanekaragaman jenis penelitian ini timbul karena masing-masing penulis meninjau dari sudut pandang berbeda. Ada yang meninjau dari segi sudut metode, sifat, tujuan penelitian dan lain sebagainya. Namun menurut Bagir Manan, dari sekian banyak jenis penelitian jika ditinjau dari kepentingan penelitian hukum maka ada tiga jenis penelitian hukum yaitu; (a) penelitian hukum (secara) normatif yang oleh penulis lain disebut penelitian hukum dogmatik atau doktriner. (b), Penelitian hukum (secara) sosiologis yang disebut juga penelitian hukum empiris atau non-doktriner dan (c), Penelitian (secara) teori dan falsafah (hukum).[89] Sedangkan Suparman Sastrawidjaja hanya membagi penelitian hukum ke dalam dua kategori yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.[90]

Jika ditinjau dari jenis penelitian hukum di atas, penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, singkronisasi (vertikal-horizontal) hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.[91] Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian hukum empiris menurut Bagir Manan bukan hanya penelitian

[88] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 269.

[89] Bagir Manan, (1999), *"Penelitian di Bidang Hukum," Jurnal Hukum Puslitbangkum*, Edisi Perdana I-1999, Pusat Penelitian dan Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran Bandung, hlm., 4.

[90] Suparman Sasrawidjaja, (1999), *Peranan Penelitian Dalam Pendidikan Tinggi Hukum, Ibid*, hlm., 28.

[91] Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, (2003), *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Wali Pers, cetakan keenam, Jakarta, hlm., 14.

terhadap hukum (tak tertulis) yang dianut oleh sekelompok masyarakat tetapi juga keberlakuan norma hukum atau kaidah hukum yang diatur peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dalam kehidupan masyarakat.[92]

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini mengunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis ketatanegaraan, pendekatan politis dan pendekatan komparasi.

a. Pendekatan yuridis ketatanegaraan dipakai karena jenis penelitian ini merupakan penelitian terhadap asas hukum yang terdapat pada ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang DPD (lembaga negara) yang nota bene-nya merupakan obyek kajian hukum tata negara.
b. Pendekatan politis dipakai karena yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah DPD yang nota bene-nya adalah lembaga politik yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah di tingkat nasional yakni kepentingan politik daerah yang selaras dengan kepentingan politik nasional.
c. Pendekatan komparatif digunakan dalam rangka untuk melihat struktur dan fungsi parlemen bikameral di beberapa negara kesatuan seperti yang terdapat di Inggris, Belanda, Prancis, Thailand dan Jepang. Menggunakan metode studi kepustakaan dan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, khususnya UUD negara yang

[92] Bagir Manan, (1999), *Loc. Cit.*

bersangkutan. Studi komparatif ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja model parlemen *bicameral* yang terdapat pada negara-negara di atas karena masing-masing negara mempunyai sejarah sendiri-sendiri, budaya sendiri dan kebutuhan sendiri, akan tetapi ingin melihat, dari berbagai macam model atau klasifikasi *bicameralisme* yang ada yakni; *strong bicameralism, medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism*, model manakah yang paling banyak dianut oleh negara-negara bersusunan kesatuan. Negara-negara tersebut dipilih selain karena semuanya adalah negara bersusunan kesatuan dan memiliki lembaga perwakilan yang berstruktur bicameral juga karena kamar kedua (*second chamber*) lembaga perwakilan pada negara-negara tersebut mewakili unsur yang berbeda. *House of Lord* di Inggris mewakili kaum bangsawan, pemuka agama dan tokoh masyarakat. *Sangi-in* (*House of Councillors*) di Jepang mewakili masyarakat Jepang secara umum, Senat di Prancis dan *Eerste Kamer* di Belenda serta *Wusthisapha* (Senat) di Thailland mewakili daerah-daerah propinsi seperti di Indonesia. Hasil kajian ini kemudian dibandingkan dengan strutur dan fungsi lembaga perwakilan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan. Tujuannya untuk membantu merekonstruksi struktur dan fungsi lembaga perwakilan Indonesia di masa mendatang agar lebih baik.

3. Sumber Data

Sesuai jenis penelitian, penelitian ini memerlukan data primer dan data sekunder. Data primer yang diperlukan dalam penelitian ini berupakan aspirasi dan kepentingan daerah yang telah diperjuangkan DPD dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini. Data ini diperoleh melalui studi lapangan di DPD dan juga melalui wawancara terstruktur dengan *key* informan yakni dengan pimpinan DPD.

Selanjutnya data sekunder yakni berupa bahan hukum primer dalam hal ini adalah hukum positif sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 meliputi; UUD Negara RI Tahun 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, PP, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota.[93] Selain itu, mencakup pula peraturan yang ditetapkan oleh; MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, lembaga, komisi setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Propinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang sederajat. Namun karena objek penelitian ini adalah asas hukum, kaidah hukum yang mengatur tentang DPD yang *nota bane*-nya merupakan lembaga negara yang diatur melalui konstitusi dan UU maka bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang diperlukan adalah; (a). Norma dasar yaitu Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. (b), Peraturan dasar atau pasal-pasal UUD 1945. (c), UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD

[93] Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dan DPRD, UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD serta (d), Peraturan Tata Tertib DPD RI.[94]

Selain memerlukan bahan hukum primer, penelitian ini juga memerlukan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari: (a). Risalah Sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BUPKI), Risalah Sidang Panitia Persiapan Kemerdekan Indonesia (PPKI), Risalah Sidang dan pandangan umum Fraksi-Fraksi MPR RI dalam perubahan UUD 1945 dan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya. (b), Hasil penelitian yang sudah ada. (c), Karya ilmiah dari kalangan ahli hukum dan ilmuan lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan pertunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain, serta bahan-bahan lain di luar hukum yang menunjang penelitian ini.[95]

4. Tehnik Pengumpulan Data

Data primer yang berkaitan dengan objek penelitian ini dikumpul melalui wawancara. Namun karena wawancara yang dilakukan terhadap key-informen cukup mendalam maka dibuat panduan wawancara secara tertulis. Pedoman ini meliputi pokok-pokok data yang diperlukan dan bukan untuk diisi oleh key informen. Sedangkan data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, bahan

[94] Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[95] Mengenai bahan hukum di atas, lihat Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, (2003), *Op. Cit*, hlm., 33.

hukum sekunder dan bahan hukum tertier, dikumpulkan atau diperoleh melalui studi pustaka atau studi dokumen.

5. Teknis Analisis Data

Setelah data perimer dan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier terkumpul, selanjutnya diolah menggunakan metode dogmatika hukum. Namun karena dalam penelitian hukum normatif pengolahan data pada prinsipnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis maka bahan hukum tertulis tersebut diklasifikasi untuk memudahkan peneliti menganalisis dan mengkontruksinya.[96] Kegiatan ini meliputi; (a), menulis pasal-pasal UUD 1945 dan perubahan-perubahannya yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang DPD. (b), Mensistematikakan pasal-pasal tersebut sehingga terklasifikasi, selaras dengan pembahasan masalah penelitian ini. (c), Data berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis secara induktif kualitatif.

Kemudian sesuai dengan jenis data yang didasarkan kepada studi kepustakaan maka analisis selanjutnya memakai model analisis kualitatif yaitu mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis, berdasarkan teori-teori umum, nilai-nilai dasar Pancasila dan UUD 1945 guna menyusun fungsi DPD yang ideal dalam sistem perwakilan Indonesia di masa mendatang.

[96] Soerjono Soekanto (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, hlm., 251.

6. Langkah-Langkah Penelitian

Penelitian ini berangkat dari teori-teori bersifat umum yakni teori negara kesatuan, teori demokrasi dan teori lembaga perwakilan yang diperkaya dengan hasil wawancara dengan key informan. Kemudian dihubungkan dengan kenyataan objektif (deduktif-induktif) lembaga perwakilan Indonesia sebagaimana diatur UUD 1945 hasil perubahan. Sistematika pendekatan deduktif-induktif ini adalah; (a), berpijak pada teori-teori umum tentang negara kesatuan, demokrasi dan lembaga perwakilan. (b), Menggali ide-ide dasar Pancasila dan UUD 1945. (c), Melihat kondisi objektif fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia sebagimana diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan dan peraturan perundang-undangan lain. (d), Merekonstruksi fungsi DPD yang ideal dalam sistem perwakilan di NKRI dan (e), menawarkan untuk membangun sistem perwakilan Indonesia di masa mendatang.

I. Sistematika Pembahasan

Demi sistematisnya penelitian ini maka penulis membuat sistematika pembahasan penelitian ini menjadi enam bab sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah yang menggambar latar belakang munculnya persoalaan penelitian, kemudian dirumuskan dalam rumusan masalah penelitian. Agar persoalan penelitian terjawab dengan baik maka dibuat tujuan dan manfaat penelitian sebagai rambu-rambu agar hasil penelitian mampu menjawab masalah yang diteliti. Untuk menunjukkan bahwa masalah yang diteliti adalah orisinil maka pada bab I ini

dibuat orisinilitas penelitian yang menggambarkan bahwa persoalan yang diteliti belum pernah dibahas pihak lain dan urgen untuk dilakukan. Selanjutnya, untuk memudahkan penulis menganalisis persoalan penelitian yang terdapat dalam disertasi ini maka pada bab I ini dibuat kerangka pemikiran teoritik, asumsi dasar, definisi operasional serta metode yang digunakan.

Setelah Bab pendahuluan, dilanjutkan dengan Bab II membahas tentang lembaga perwakilan dalam negara demokrasi bersusunan kesatuan yang terdiri dari, sistem perwakilan dalam negara demokrasi, fungsi lembaga perwakilan dalam negara demokrasi, guna sebagai kajian pustaka untuk melihat konsepsi lembaga perwakilan pada umumnya di negara-negara demokrasi, di samping itu berguna sebagai bahan untuk merekontruksi lembaga perwakilan Indonesia di masa mendatang.

Semua negara demokrasi, baik yang bersusunan federal maupun yang bersusunan kesatuan memiliki lembaga perwakilan. Oleh karena itu maka pembahasan selanjutnya pada bab ini dilanjutkan dengan lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan dan negara bersusunan federal. Ini berguna untuk melihat apakah sistem perwakilan yang dianut suatu negara dipengaruhi oleh susunan negara bersangkutan.

Setelah membahas lembaga perwakilan dalam negara demokrasi bersusunan kesatuan dan bersusunan federal, pembahasan berikutnya pada Bab III yakni tentang keterwakilan daerah di negara kesatauan karena yang menjadi fokus bahasan dalam penelitian ini adalah fungsi DPD yang nota benenya adalah *regional representatif.* Sub bahasan pada bab ini terdiri dari; sejarah keterwakilan

daerah di NKRI, sejarah pembentukan DPD dalam NKRI dan fungsi DPD dalam NKRI. Sebagai bahan perbandingan terhadap keterwakilan daerah di NKRI maka pada bab ini dibahas pula keterwakilan daerah di beberapa negara kesatuan seperti di Inggris, Belanda, Prancis, Jepang, dan Thailand.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional mempunyai fungsi sangat terbatas. Akibatnya kepentingan daerah dapat diabaikan oleh pemerintah dalam NKRI. Oleh karena itu pembahasan selanjutnya pada bab IV yakni tentang keterbatasan fungsi DPD dalam NKRI, terdiri dari sub bab, kinerja DPD periode 2004 s/d 2009, implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI, relevansi dan urgensi penguatan fungsi DPD dalam menciptakan sistem perwakilan dua kamar hampir sama kuat di NKRI serta tata cara penguatan fungsi DPD yang harus dilakukan.

Sebagai penutup terhadap kajian penelitian disertasi ini maka ditulis Bab V sebagai bab penutup yang terdiri dari kesimpulan hasil penelitian dan saran yang perlu ditindak lanjuti.

BAB II
LEMBAGA PERWAKILAN DALAM NEGARA DEMOKRASI BERSUSUNAN KESATUAN DAN BERSUSUNAN FEDERAL

Bab dua ini merupakan elaborasi lebih lanjut dari kerangka pemikiran teoritik yang terdapat pada bab satu, khususnya teori demokrasi dan lembaga perwakilan. Sebagaimana diketahui, lembaga perwakilan hanya ada dan dapat berfungsi dengan baik pada negara-negera berpaham demokratis, bersusunan kesatuan maupun yang bersusunan federal sebagai wujud dari sistem pemerintahan demokratis yakni pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Berikut ini akan disajikan secara berurutan tentang sistem perwakilan, fungsi lembaga perwakilan, lembaga perwakilan pada negara demokrasi bersusunan kesatuan dan bersususunan federal serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam NKRI yang demokratis.

A. Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan pada masing-masing negara berbeda satu sama lain, tergantung kepada sejarah, budaya, hasil pemikiran, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan negara bersangkutan. Namun sistem perwakilan yang lazim di dunia saat ini ada dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).[1]

Untuk menentukan apakah suatu negara menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) atau sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*

[1] C. F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution; an Introduktion to the Comaprative Study of Their History and Existing Form,* Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm., 194.

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

perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*).[2]

Di samping dua model sistem perwakilan di atas, masih ada model sistem perwakilan yang lain yakni sistem perwakilan tiga kamar (*trikameral system*) seperti yang terdapat di Afganistan dan Afrika Selatan saat ini,[3] serta sistem perwakilan lima kamar yang oleh Fatmawati disebut dengan sistem pentakameral seperti yang terdapat di Republik Yugoslavia sebagaimana diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963.[4]

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

1. Sistem Perwakilan Satu Kamar

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

[2] *Ibid,* hlm., 194.

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

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

yaitu majelis perwakilan nasional yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.[5] Hal ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unikameral system*) seharusnya dianut oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) karena negara kesatuan (*unitary state*) menurut C.F.Strong[6] dan Fred Isjwara[7] sebagaimana disebutkan sebelumnya adalah negara di mana kekuasaan legislatif tertinggi hanya dipegang oleh satu badan legislatif pusat. Namun kenyataan menunjukkan lain, negara kesatuan (*unitary state*) ada yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan ada pula yang menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya Inggris, Belanda, Prancis, Thailand, Jepang dan lain sebagainya.

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

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

[6] C. F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 112.

[7] Fred Isjwara, (1974), *Pengantar Ilmu Politik,* Bandung, Bina Cipta, Cetakan Kelima, hlm., 187-188.

yang berfungsi sebagai mitra Nabi Muhammad s.a.w., dalam bermusyawarah membicarakan persoalan kenegaraan dan persoalan yang dihadapi umat Islam pada masa itu, misalnya dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan lain sebagainya kecuali masalah agama yang otoritasnya langsung dipegang oleh Nabi Muhammad s.a.w., sebagai utusan Allah.[8]

Kemudian dalam perkembangannya, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini diadopsi oleh banyak negara terutama setelah perang dunia ke dua usai karena negara-negara yang merdeka pasca perang dunia kedua usai cenderung mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*) dari pada bentuk negara federasi.[9] Di samping itu kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) lebih banyak dari pada kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ada tujuh macam yakni; *pertama* lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. *Kedua,* lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. *Ketiga,* lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).[10] *Keempat,* dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. *Kelima,*

[8] Ija Suntana, (2007), *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam,* Bandung, Refika Aditama, hlm., 29.

[9] Jimly Asshiddiqie, (1996), *Pergumulan..., Op. Cit.,* hlm., 33.

[10] Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.,* hlm., 83.

tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. *Keenam,* jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral*) lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. *Ketujuh,* karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka beaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan mengaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.[11]

Namun demikian, belakangan ini ada kecenderungan negara-negara di dunia mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sebagaimana diungkapkan oleh Arend Lijphart melalui hasil penelitiannya. Dari 21 negara yang diteliti oleh Arend Lijphart, hanya empat negara yang mengadopsi sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Selebihnya, tujuh belas negara mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).[12] Kecenderungan negara-negara di dunia saat ini mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) karena sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menurut K.C. Wheare tidak mendatangkan banyak masalah dalam negara domokrasi jika kedua kamar di Parlemen benar-benar terpilih atas garis yang sama dan bekerja sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing.[13]

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

---

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

[12] Ariend Lijphart, (1984), *Domocracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twety-One Countries,* Yale University Press, New Haven and London, hlm., 94.

[13] K.C.Wheare, (1968), *Legislatures,* London, Oxford University, hlm., 22.

kekurangan yakni; *pertama,* memberi peluang terjadinya penyalah-gunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.[14] *Kedua,* kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. *Ketiga,* tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.[15]

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

2. Sistem Perwakilan Dua Kamar

Berbeda dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Parlemen dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) terdiri dari dua

[14] Miriam Budiarjo, (2009), *Op. Cit.,* hlm., 320.
[15] Bandingkan Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 83.

badan perwakilan yang terpisah antara satu sama lain yakni perwakilan seluruh rakyat yang juga disebut dengan perwakilan politik dan perwakilan negara bagian atau propinsi atau golongan tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika Serikat, DPR dan Senat RIS di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, *House of Commons* dan *Hause of Lord* di Inggris, *Bandestag* dan *Bandesrat* di Jerman, *National Assembly* dan Senat di Prancis, *Eetste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda, *Raysabha* dan *Loksabha* di India.[16] Masing-masing kamar Parlemen tersebut terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama (seimbang), baik di bidang legislasi, anggaran maupun di bidang pengawasan yang dijalankan secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Di samping itu juga mempunyai anggota yang berbeda.[17]

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

Jika ditinjau dari proses pembentukan, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) pada setiap negara demokrasi berbeda antara satu sama lain.

---

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

[17] C.F. Strong, (1966), *Loc. Cit.*

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

Selanjutnya Amerika Serikat, lembaga perwakilannya disebut dengan Kongres yang terdiri dari *House of Representatives* dan Senat. Baik anggota *House of Representatives* maupun anggota Senat yang ada di Kongres Amerika Serikat, dipilih melalui pemilihan umum secara berkala. Sedangkan Prancis, lembaga perwakilannya disebut dengan Parlemen yang terdiri dari *National Assembly* dan Senat. Anggota *National Assembly* dipilih oleh rakyat Prancis melalui pemilihan umum secara berkala, sedangkan anggota Senat dipilih secara tidak langsung oleh kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang disebut dengan *Communuals* dan *Departement. Departement* berarti bagian dari wilayah Prancis yang di Indonesia dapat disamakan dengan daerah propinsi.[18]

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini bukan hanya dianut oleh negara-negara monarki dan republik yang berbentuk federasi, namun juga

[18] Max Boboy, (1984), *Op. Cit.*, hlm., 27.

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

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sytem*) ini diklasifikasi oleh Arend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang-kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*).[19] Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar Parlemen bikameral dikatakan simetris dan *incongruence* apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional yang setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit [20]dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.[21] Selanjutnya struktur Parlemen bikameral dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila Parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur Parlemen bikameral dikatakan *weak bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik

[19] Arend Lijphart, (1999), *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm., 211.
[20] *Ibid.*
[21] *Ibid.*

asimetris dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki oleh kamar pertama.

Agak berbeda dengan Arend Lijphart, berdasarkan kewenangan pembentukan undang-undang, Giovani Sartori membagi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menjadi *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism.*[22] Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama lain dalam hal pembentukan undang-undang maka disebut *perfect bicameralism,* jika hampir setara disebut dengan *strong bicameralism,* sebaliknya jika tidak setara maka disebut dengan *weak bicameralism.*[23]

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

[22] Giovani Sartori, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes, 2nd ed,* New York University, New York, hlm., 184.
[23] *Ibid.*

lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.[24]

Sedangkan kekurangan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yakni; *pertama* dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangaan undang-undang disetujui oleh kamar pertama sebelum diberlakukan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua Parlemen. *Kedua,* adanya kamar kedua di Parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan yang sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenanagan yang cukup besar. *Ketiga,* dapat menimbulkan persaingan antar kamar di Parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama dengan kamar kedua.[25]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan. Namun, dalam sistem perwakilan dua kamar terdapat tiga varian model. Lahirnya berbagai macam model sistem perwakilan disebabkan tiga hal. *Pertama,* latar belakang sejarah suatu negara yang sangat panjang. *Kedua,* hasil pemikiran para pakar yang kemudian diadopsi dan dipraktekkan oleh negara bersangkutan. *Ketiga,* kombinasi antar keduanya yakni latar belakang sejarah negara bersangkutan dan hasil pemikiran para pakar.[26] Namun demikian, tidak ada jaminan salah satu model sistem perwakilan lebih baik dari pada model sistem perwakilan yang lain. Lalu sistem perwakilan mana yang harus menjadi pilihan suatu negara? Yang penting, sistem perwakilan yang

[24] Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 83-84.
[25] Miriam Budiarjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 320.
[26] Edy Purnama, (2007), *Negara...*, *Op. Cit.*, hlm., 78-79.

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

B. Fungsi Lembaga Perwakilan

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, tidak ada keseragaman fungsi lembaga perwakilan yang diungkapkan oleh para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara. Menurut Bambang Cipto fungsi lembaga perwakilan ada tiga macam yakni fungsi komunikasi (*comunycation*), fungsi rekrutmen politik (*recrutmend piolitic*) dan fungsi membuat undang-undang (*legislation*).[27] Sama dengan Bambang Cipto, G. Calvin Mackenzie juga berpendapat ada tiga fungsi utama lembaga perwakilan yakni; *legislation, representation and administrative oversight.*[28] Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, lembaga perwakilan mempunyai empat fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi penghubung antara rakyat dengan pemerintah.[29] Selanjutnya Arbi Sanit menyebut lembaga perwakilan mempunyai lima fungsi

[27] Bambang Cipto, (1995), *Dewan..., Op. Cit.*, hlm., 10-14.
[28] G. Calvin Mackenzie, (1986), *American Government: Politic and Public Policy*, Random House, New York, hlm., 120-137.
[29] Miriam Budiarjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 323-327.

yakni; fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan, fungsi pengawasan, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi persetujuan terhadap perjanjian internasional (ratifikasi) yang dibuat pemerintah.[30]

Tak jauh berbeda dengan Arbi Sanit, Burn menyebut enam fungsi penting yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni; *representation, lawmaking, consensus building, overseeing, policy clarification and legitimizing.*[31] Sama dengan Burn, Mizey menyebut fungsi yang melekat pada badan legislatif juga ada enam yakni; fungsi legislasi, fungsi pajak, fungsi debat, fungsi pengawasan administratif, fungsi legitimasi dan fungsi rekrutmen politik.[32]

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

[30] Arbi Sanit, (1985), *Perwakilan..., Op. Cit.*, hlm. 46-52.
[31] Paimin Napitupulu, (2005), *Peran dan..., Op. Cit.*, hlm., 38.
[32] *Ibid*, hlm., 48-51.

1. Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi lembaga perwakilan yang terpenting yakni membuat undang-undang yang akan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat sehingga lembaga perwakilan disebut juga dengan lembaga legislatif atau badan legislatif. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, lembaga perwakilan diberi kewenangan membuat rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan rancangan undang-undang inisiatif, kewenangan membahas, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah, tergantung kepada prinsip kekuasaan pada negara bersangkutan. Jika negara tersebut menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak, maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan presidential, kemudian pembuatan undang-undang pada negara bersangkutan menjadi kewenangan lembaga perwakilan sepenuhnya. Sebaliknya, jika negara tersebut menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) apalagi penyatuan kekuasaan maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan parlementar, dan pembuatan undang-undang pada negara tersebut bukan hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama antara lembaga perwakilan dan pemerintah.[33]

[33] Lihat Syaifudin, (2006), *Proses Pembentukan Undang-Undang; Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi,* Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum FH UI, Jakarta, hlm., 153-154.

Pada negara penganut prinsif pemisahan kekuasaan (*separation of power*),[34] misalnya Amerika Serikat, pembuatan undang-undang sepenuhnya menjadi kewenangan lembaga perwakilan yakni Kogres, mulai dari membuat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang di Kongres hingga menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, semuanya dilakukan oleh Kongres Amerika Serikat tanpa melibatkan Presiden. Keterlibatan Presiden Amerika Serikat dalam pembuatan undang-undang hanya pada tahap akhir yakni mensahkan undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat Amerika. Oleh karena itu, agar tercipta saling kontrol dan mengimbangi (*cheks and balences*) antara Kongres Amerika Serikat dan Presiden, maka kepada Presiden Amerika Serikat diberikan kewenangan untuk memveto[35] undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat. Undang-undang yang telah disetujui Kongres apabila mendapat veto dari Presiden, harus dikembalikan lagi ke Kongres desertai dengan alasan-alasan penolakan untuk dibahas kembali. Veto Presiden hanya dapat diabaikan oleh Kongres Amerika Serikat apabila 2/3 (dua pertiga) dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui undang-undang tersebut, dan jika demikian halnya maka maka Presiden tidak mempunyai pilihan lain selain melaksanakan undang-undang

[34] Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisah dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mencegas terkonsentrasinya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan tirani. Soewoto Mulyosudarmo, (1997), *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta, Gramedia, hlm., 27.

[35] Bagir Manan, (2001), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Jokyakarta, hlm., 137.

tersebut.[36] Namun demikian, walaupun pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pembuatan undang-undang menjadi kewenangan lembaga perwakilan, akan tetapi jika pemerintah ingin mengatur sesuatu hal melalui undang-undang maka pemerintah dapat mengusulkan rancangan undang-undang tersebut melalui anggota lembaga perwakilan terutama anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah, yang selanjutnya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif lembaga perwakilan.[37]

Bebeda halnya pada negara-negara yang tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*). Pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembuatan undang-undang[38] dilakukan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Di Inggris misalnya, undang-undang yang dibuat Parlemen disebut dengan *Acts of Parliament,* akan tetapi rancangan undang-undang disiapkan oleh ahli hukum di Whitehall yang bekerja atas intruksi pegawai pemerintah berdasarkan kebijakan menteri.[39] Suatu rancangan undang-undang di Inggris baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan

---

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

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

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

[39] Mochtar Mas'oed & Colin MacAndrews, ed., (1981), *Perbandingan Sistem Politik,* Jogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm., 144.

bersama antara Parlemen dan pemerintah, kemudian di sampaikan kepada Raja/Ratu untuk disahkan (ditandatangani), yang nota benenya juga bagian dari Parlemen.[40] Oleh karena itu, konstitusi negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan,[41]ikut membahas rancangan undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan, baik rancangan undang-undang yang datang dari usul pemerintah maupun rancangan undang-undang inisiatif lembaga perwakilan, kemudian menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

Namun dalam perkembangannya, pembuatan undang-undang pada negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), rancangan undang-undang lebih banyak datang dari usul pemerintah dari pada inisiatif dewan perwakilan seperti yang terjadi di negara Belanda, Malaysia, Inggris, Australia termasuk di Indonesia.[42] Kondisi ini disebabkan karena di banyak negara, lembaga perwakilan tidak memiki sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam membuat rancangan undang-undang karena kebanyakan anggota lembaga perwakilan tidak mendapatkan pendidikan yang layak dalam hal membuat undang-undang. Sebaliknya, pemerintah dipandang mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul dari pada sumber daya manusia yang ada di

[40] Ibrahim R., (2003), *Op. Cit.*, hlm., 198.

[41] Negara Indonesia tidak mengadiosi prinsif pemisahan kekuasaan secara mutlak. Karena itu, dalam pembuatan UU kepada Presiden diberi salah satu kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang. Lihat Pasal 5 UUD 1945.

[42] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 323.

lembaga perwakilan dalam hal membuat rancangan undang-undang karena di lembaga pemerintah banyak para ahli yang mempunyai pendidikan yang baik dan layak, termasuk dalam membuat peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat yang akan diatur melalui undang-undang, sehingga apabila rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah disahkan atau disetujui oleh lembaga perwakilan menjadi undang-undang maka pemerintah tidak akan kesulitan mengimplementasikannya karena pemerintah sendiri yang membuat dan menghendaki undang-undang tersebut.[43]

Keadaan di atas menurut Miriam Budiardjo tidak mengherankan, dan itu terjadi kerana ada pergeseran konsep negara hukum di dunia dari negara hukum formil ke negara hukum material atau dari negara penjaga malam ke negara kesejehteraan (*walferestate*) yang mengharuskan pemerintah aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat.[44] Dalam negara hukum formil, pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) hanya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat lembaga perwakilan sehingga pemerintah bersifat pasif. Produk hukum yang dibuat lembaga perwakilan banyak yang tidak memihak kepada rakyat karena lembaga perwakilan diisi oleh orang-orang dan sekelompok orang yang mempunyai status sosial lebih tinggi dan secara ekonomi lebih mapan, yang mana pada waktu pemilu membeli suara rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan, mereka membuat undang-undang dalam rangka untuk menjaga kepentingan

[43] *Ibid,* hlm., 324.
[44] *Ibid.*

ekonomi individu dan kelompok mereka sehingga ekonomi rakyat terabaikan yang akhirnya menciptakan kesenjangan sosial yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat. Keadaan ini kemudian mendorong lahirnya konsep negara hukum material. Dalam konsepsi negara hukum material, pemerintahan yang semula hanya bertugas menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang, sekarang mempunyai tugas baru yakni harus mampu menjamin kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud dengan baik maka pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan karena pemerintah dianggap paling mengerti regulasi yang diperlukan dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Di samping itu, kepada pemerintah juga diberikan kebebasan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lain lewat lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deeskretion.*

Melalui lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deeskretion* ini, pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara tidak hanya berdasarkan kepada peraturan-perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga lembaga perwakilan, akan tetapi apabila terdapat kekosongan hukum atau hukumnya kurang jelas, atau aturan hukumnya ada tetapi menimbulkan multi interpretasi, dan tindakan pemerintah diperlukan demi kepantingan negara dan masyarakat maka pemerintah melalui lembaga *freies ermerssen* dapat mebuat

kebijakan bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *poevoir deeskretion* ini menimbulkan implikasi, baik di bidang eksekutif maupun di bidang peraturan perundang-undangan. Di bidang eksekutif antara lain adanya hak prerogatif presiden. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu; *pertama,* pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada Parlemen. *Kedua,* pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan undang-undang. *Ketiga*, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.[45]

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

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

antara lembaga perwakilan dan pemerintah dalam sidang dewan perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

2. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dimiliki oleh lembaga perwakilan seiring dengan terjadinya perkembangan dan tarnsformasi demokrasi dari demokrasi lansung menjadi demokrasi perwakilan sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili oleh segelintir atau sebagian kecil orang yang duduk di lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya.[46]

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

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

[46] Arbi Sanit, (1985), *Op. Cit.*, hlm., 23.

Indonesia semenjak tahun 2004 hingga sekarang.[47] Namun karena rakyat banyak tidak mungkin dapat melaksanakan pengawasan langsung terhadap tindakan kepala negara/kepala pemerintahan yang telah dipilihnya maka pengawasan terhadap kepala negara/kepala pemerintahan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidential, dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan dimiliki oleh semua lembaga perwakilan di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerap sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok (*umata, penulis*) dibandingkan dengan fungsi yang lain,[48] dan menurut penulis bukan hanya yang paling pokok (utama), akan tetapi juga yang paling menonjol saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri. Oleh karena itu, mau tidak mau, bisa atau tidak bisa lembaga perwakilan sendiri yang harus melakukannya.

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

[47] Setelah sistem pemerintahan presidential dipertegas di dalam UUD 1945 hasil perubahan, Indonesia telah melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada tahun 2004 dan 2009.

[48] Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op. Cit.*, hlm.,

penggunaan keuangan negara oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya atau justru sebaliknya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, lembaga perwakilan diberi berbagai macam hak sebagaimana diatur dalam konstitusi atau UUD yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak meng-*impeach* pemerintah yang sedang berkuasa pada negara penganut sistem pemerintahan presidential dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada pemerintah pada negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer.[49] Hak-hak yang melekat pada lembaga perwakilan tersebut selanjutnya dibahas satu persatu berikut ini.

Pertama, hak interpelasi. Interpelasi menurut Jimmly Assiddiqie secara harfiah berarti pidato yang bersifat kritis, menentang kebijakan pemerintah yang dilakukan menurut prosedur tertentu melalui perdebatan terbuka dalam sidang lembaga perwakilan, dilakukan melalui pidato politik yang berisi pernyataan dan pertanyaan. Berkenaan dengan pertanyaan dan pernyataan lembaga perwakilan itu, pemerintah harus memberikan jawaban sesuai dengan pokok permasalahan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.[50] Di Indonesia, hak interpelasi ini dikenal dengan hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.[51]

Ketika hak interpelasi ini digulirkan oleh lembaga perwakilan terhadap pemerintah, biasanya dalam forum interpelasi terjadi perdebatan sengit antar

[49] Arbi Sanit, (1985), *Op. Cit.*, hlm., 51.
[50] Jimly Assiddiqie, (1996), *Op. Cit.*, hlm., 17.
[51] Lihat misalnya Pasal 77 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

sesama anggota lembaga perwakilan karena di lembaga perwakilan terdapat wakil rakyat yang berasal dari partai pendukung pemerintah dan juga wakil rakyat yang berasal dari partai oposisi terhadap pemerintah sehingga tidak jarang forum interpelasi berakhir dengan pemungutan suara mendukung (*vote of confidence*) atau menolak interpelasi. Jika hasil pemungutan suara menunjukkan bahwa anggota lembaga perwakilan lebih banyak yang mendukung interpelasi, maka hal ini menjadi peringatan keras bagi pemerintah bahwa lembaga perwakilan meragukan kebijakan yang telah dibuat pemerintah. Sebaliknya, jika hasil pemungutan suara menunjukkan anggota lembaga perwakilan lebih banyak yang menolak interpelasi maka interpelasi yang diajukankan lembaga perwakilan menjadi gagal.

Menurut Bagir Manan, hak interpelasi ini sangat relevan pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer yakni sebagai salah satu bentuk pengawasan Parlemen terhadap pemerintah. Sedangkan pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential, hak interpelasi ini seharusnya tidak ada yakni sebagai konsekuensi logis dianutnya konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) oleh negara dengan sistem pemerintahan presidential.[52] Namun kenyataan menunjukkan lain, pada negara dengan sistem pemerintahan presidential misalnya Indonesia, DPR mempunyai hak interpelasi,[53] ini menurut penulis disebabkan karena Indonesia tidak menganut

[52] Bagir Manan, (2001), *Op. Cit,* hlm., 115.

[53] Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi dan hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

prinsip pemisahan kekuasaan negara secara mutlak (*separation of power*), akan tetapi menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*).[54]

Kedua, hak angket. Hak angket menurut Bagir Manan sama dengan hak penyelidikan yaitu penyelidikan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan berkaitan dengan penyelenggara negara atau pemerintahan bukan penyelidikan dalam rangka menegakkan hukum (*investigation*),[55] dan di Indonesia dikenal dengan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.[56]

Untuk keperluan penyelidikan ini, lembaga perwakilan dapat membentuk panitia angket yang kemudian melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota lembaga perwakilan yang lain dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.[57] Jika hasil penyelidikan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan melalui penggunaan angket terbukti bahwa pemerintah membuat kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan memiliki dampak luas terhadap kehidupan kenegaraan maka lembaga perwakilan dapat menggunakan haknya yang *ketiga* yakni hak menyatakan pendapat. Hak angket

---

[54] Berbeda halnya dengan Jimly Asshiddiqie, beliau menyatakan sebelum perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Lihat Jimly Asshiddiqie, (2010), *Perihal Undang-Undang,* Jakarta, Rajawali Pers, Cetakan I, hlm., 223. Namun menurut penulis, khusus dalam pembuatan undang-undang, Indonesia belum menganut prinsip pembagian kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak karena Presiden masih terlibat dalam pembuatan undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan.

[55] Bagir Manan, (2001), *Log. Cit.*

[56] Lihat misalnya Pasal 77 ayat (3) UU. Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[57] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 326.

(penyelidikan) ini menurut Bagir Manan relevan pada negara demokrasi, baik pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential.[58]

Selanjutnya, hak lembaga perwakilan yang berikutnya (ketiga) yakni hak menyatakan pendapat yang di Indonesia dikenal dengan hak DPR untuk menyatakan pendapat atas (a), kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional. (b), tindak lanjut penggunaan hak interpelasi dan hak angket. (c), dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil presiden.[59]

Penggunaan hak menyatakan pendapat di atas dapat berujung kepada pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sistem pemerintah presidential atau mosi tidak percaya pada negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, Arbi Sanit mengatakan bahwa *impeachment* atau mosi tidak percaya Parlemen terhadap pemerintah merupakan salah satu bentuk pengasawan lembaga perwakilan terhadap pemerintah yang berkuasa.[60] Namun antara keduanya ada perbedaan. *Impeachment* secara harpiah berarti memanggil atau mengadili pejabat negara karena melakukan pelanggaran hukum berat atau karena terjadi perubahan pada diri pejabat negara sehingga tidak lagi memenuhi

[58] Bagir Manan, (2001), *Op. Cit.*, hlm., 118.

[59] Lihat Pasal 77 ayat (4) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[60] Arbi Sanit, (1985), *Op. Cit.*, hlm., 51.

persyaratan untuk menduduki jabatan. Pemanggilan atau mengadili pejabat negara di lembaga *impeachment* melibatkan lembaga yudikatif walaupun dilakukan dalam forum politik seperti di Kongres Amerika.[61] Sedangkan mosi tidak percaya yang diajukan oleh lembaga perwakilan kepada pemerintah bukan dalam rangka meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah, akan tetapi adalah bentuk ketidak-percayaan lembaga perwakilan terhadap pemerintah yang berkuasa karena membuat kebijkan yang keliru. Mosi tidak percaya yang dikeluarkan lembaga perwakilan ini tidak melibatkan lembaga yudikatif sama sekali, akan tetapi merupakan keputusan politik lembaga perwakilan semata.

Agar fungsi pengawasan lembaga perwakilan berjalan dengan baik, maka kepada anggota lembaga perwakilan diberikan hak untuk mengajukan pertanyaan dan hak immunitas di samping hak-hak lainnya.[62] Hak bertanya dapat dilakukan oleh (anggota) lembaga perwakilan, baik secara lisan maupun tulisan berkenaan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kemudian pertanyaan anggota lembaga perwakilan ini harus dijawab oleh pemerintah dalam waktu tertentu baik secara lisan maupun tulisan. Agar tidak ada keraguan ataupun rasa takut untuk bertanya kepada pemerintah yang berkuasa maka kepada anggota lembaga berawakilan diberikan hak immunitas yakni, hak kekebalan hukum untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan berkenaan dengan apa yang diucapkan oleh

[61] Keterlibatan lembaga yudikatif dalam forum *impeachment* di Amerika. Dalam forum *Impeacment* terhadap Presiden Amerika Serikat, yang bertindak sebagai penuntut yakni *house of representatives*, sedangkan yang mengadili atau bertindak sebagai hakim yakni Senat yang sidangnya di pimpin langsung oleh ketua Mahkamah Agung Amerika. Lihat Ibrahim R., (2003), *Op. Cit.*, hlm., 377.

[62] Hak anggota badan perwakilan lainnya yakni hak mengajukan usul rancangan undang-undang, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih dan hak membela diri. Lihat misalnya Pasal 78 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

anggota lembaga perwakalan, baik dalam forum sidang Parlemen maupun di luar forum sidang lembaga perwakilan kecuali ditentukan lain oleh peraturan-perundang-undangan.[63]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan merupakan fungsi pokok (terpenting). Agar fungsi pengawasan ini berjalan dengan baik maka kepada lembaga perwakilan diberikan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan kewenangan untuk mengajukan mosi tidak percaya kepada pemerintah dalam sistem pemerintahan parlementer dan mengajukan *impeachment* dalam sistem pemerintahan presidential. Mosi tak percaya dan *impeachment* ini mengutif Arbi Sanit merupakan bentuk pengawasan yang paling keras yang dimiliki oleh lembaga perwakilan.[64]

3. Fungsi Anggaran

Sumber utama pendapatan negara berasal dari sumber pajak yang dibayar oleh rakyat kepada negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan yang note benenya diisi oleh para wakil rakyat diberi kewenangan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara berdasarkan undang-undang pada setiap awal tahun anggaran atau sebelum anggaran tahun itu dilaksanakan oleh pemerintah. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara oleh lembaga

[63] Lihat misalnya Pasal 196 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[64] Arbi Sanit, (1985), *Op. Cit.*, hlm., 52.

perwakilan melalui undang-undang tersebut dikenal dengan fungsi anggaran (*budgater*).[65]

Fungsi anggaran (*budgater*) ini dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara membetuk panitia anggaran, badan anggaran atau komisi anggaran yang berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara pada setiap tahun anggaran pembangunan. Namun kenyataan menunjukkan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara, didominasi oleh pihak pemerintah, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan sebelum dilaksanakan.

Menurt Albert Hasibuan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara didominasi oleh pemerintah karena; *pertama,* penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan perkerjaan rumit, memerlukan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya. Dalam rangka untuk menyelesaikan pekerjaan yang rumit ini, misalnya di Indonesia pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) bekerjasama dengan Kementerian Keuangan membahas berbagai program dan anggaran secara intens yang kemudian dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tentang pendapatan dan belanja negara yang selanjutnya diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan. *Kedua,* di lain pihak lembaga perwakilan hanya mempunyai sedikit waktu untuk membahas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan

[65] *Ibid*, hlm., 50.

belanja negara sehingga lembaga perwakilan tidak dapat melakukan koreksi secara total dan mendalam terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah.[66] *Ketiga,* pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhan anggaran yang diperlukannya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada tahun anggaran bersangkutan atau pada tahun anggaran berikutnya karena pemerintah pasti mempunyai data lengkap tentang masalah ini.[67]

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

[66] Albert Hasibuan, (1992), *Op. Cit.*, hlm., 202-203.
[67] *Ibid.*

memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun sebelumnya.[68]

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, posisi tawar lembaga perwakilan lebih kuat dari pada pemerintah. Begitu juga di Indonesia, fungsi anggaran (*budgater*) yang dimiliki DPR menurut kontruksi UUD 1945 lama sebagaimana disebutkan dalam penjelasnnya merupakan fungsi yang sangat kuat, "Dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih kuat dari pada kedudukan pemerintah."[69] Oleh karena itu, kadang-kadang fungsi anggaran (*budgater*) yang dimiliki oleh lembaga perwakilan ini dijadikan oleh lembaga perwakilan sebagai alat untuk menekan pemerintah agar pemerintah mau mengikuti kehendak lembaga perwakilan, yang kadang-kadang menjadi salah satu penyebab timbulnya konflik antara lembaga perwakilan dengan pihak pemerintah.[70] Namun demikian, pada beberapa negara dengan sistem pemerintahan presidential, kedudukan pemerintah dalam bidang anggaran lebih kuat dibandingkan dengan kedudukan lembaga perwakilan karena konstitusi dan peraturan perundang-undangan pada negara bersangkutan membatasi kewenangan lembaga perwakilan untuk merubah rancangan undang-undangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang

[68] Misalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD 1945.

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

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

diajukan oleh pemerintah, dan bahkan pemerintah dapat memaksa lembaga perwakilan untuk melakukan proses legislasi di bidang anggaran dalam kurun waktu tertentu.[71]

Tiga fungsi lembaga perwakilan di atas (legislasi, pengawasan dan anggaran) merupakan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan, fungsi lembaga perwakilan mengalami perkembangan cukup pesat, yang semula hanya berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang (legislatif), mengawasi jalannya pemerintah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, sekarang juga berfungsi sebagai lembaga rekruetmen politik, memilih pejabat publik, dan fungsi representasi yang selanjutnya menjadi fungsi lembaga perwakilan ke empat kelima yang selanjutnya dibahas di bawah ini.

4. Fungsi Pemilihan Pejabat Publik

Lembaga perwakilan diberi kewenangan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya untuk memilih pejabat publik dalam rangka untuk menciptakan mekanisme *cheks and balences* antara lembaga perwakilan dan lembaga negara yang lain (misalnya pemerintah) agar pemilihan pejabat publik terhindar dari kepentingan politik penguasa, praktek kolusi, korupsi dan neopotisme. Praktek kolusi, korupsi dan neopotisme dalam pengisian jabatan publik telah membawa banyak negara ke jurang kehancuran dan krisis multi

[71] Saldi Isra, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 82.

dimensi seperti yang pernah dialami Indonesia, terutama pada masa pemerintahan Orde Baru.[72]

Pemilihan pejabat publik oleh lembaga perwakilan ini paling tidak mempunyai dua mekanisme, tergantung kepada jabatan publik yang akan diisi. Jika jabatan publik yang akan diisi harus berasal dari pejabat karir dan jabatan publik tersebut berada dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif maka Presiden/Kepala Negara/Kepala Pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengusulkan nama-nama calon pejabat publik yang bersangutan kepada lembaga perwakilan. Selanjutnya lembaga perwakilan mempunyai kewenangan untuk memilih atau menetapkan calon terpilih menduduki jabatan publik, yang biasanya dilakukan oleh lembaga perwakilan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and profertes*). Sebaliknya, jika jabatan publik tersebut tidak mesti diisi oleh pejabat karir dan jabatannya tidak termasuk dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif maka lembaga perwakilan yang mempunyai kewenangan mengusulkan nama-nama calon pejabat publik tersebut kepada Presiden/Kepala Negara. Selanjutnya, Presiden/Kepala Negara yang berwenang mengangkat atau menetapkan calon terpilih untuk menduduki jabatan publik dari beberapa calon yang diusulkan oleh lembaga perwakilan.

Pelibatan lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik diyakini mampu atau paling tidak dapat mengurangi masuknya kepentingan politik penguasa dan menguragi praktek kolusi, korupsi dan neopotisme dalam pengisian jabatan publik. Namun demikian, kita tidak pula menutup mata, pelibatan

[72] Pemilihan pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah pada masa Orde Baru sepenuhnya ditentukan oleh Presiden Soeharto.

lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik terkadang membuat pengisian jabatan publik menjadi lebih rumit dan terkadang memindahkan praktek kolusi, korupsi dan neopotisme yang semula terjadi di lembaga pemerintah, hijrah ke lembaga perwakilan.

Rumitnya pengisian jabatan publik akibat pelibatan lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik dapat dilihat misalnya dalam kasus pemilihan Gubernur Bank Indonesia periode 2008-2013[73] dan kasus pemilihan calon hakim agung pada Mahkamah Agung Republik Indonesia yang diusulkan oleh Komisi Yudisial pada tahun 2010, yang mana calonnya dipandang oleh lembaga perwakilan (DPR) tidak mempunyai kompetensi untuk itu.[74] Konsekuensi logis dari penolakan tersebut, jabatan publik tertentu lowong untuk beberapa saat sampai calon yang diajukan pendapat persetujuan dari lembaga perwakilan. Kondisi di atas bisa terjadi karena kepentingan politik lembaga perwakilan, terkadang tidak sejalan dengan kepentingan politik Presiden atau lembaga lain yang pengusulkan calon pejabat publik.

Selanjutnya, hijrahnya praktek kolusi, korupsi dan neopotisme dari lembaga pemerintahan ke lembaga perwakilan akibat pelibatan lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik dapat dilihat misalnya dalam kasus

[73] Pada tahun 2008 Presiden Susilo Bambang Yudoyono mengusulkan calon Gubernur Bank Indonesia sebanyak dua orang yakni Raden Pardede dan Agus Martowardojo. Kedua calon tersebut ditolak oleh DPR karena dipandang tidak mempunyai kompetensi sehingga Presiden harus mengajukan kembali calon lain yakni Boediono (calon tunggal) yang kemudian langsung disetujui DPR. Lihat Proses Penentuan Gubernur BI Sarat Keanehan di http://www.suarapembaruan.com/News/2008/04/08, diakses tanggal 18 April 2010.

[74] Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kebanyakannya tidak lulus *fit and profertes* yang dilakukan DPR sehingga seringkali kuota hakim agung tidak terpenuhi, misal pada tahun 2010 DPR hanya menyetujui 6 orang calon hakim agung dari 21 orang calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial. Lihat Komisi III Tetapkan 6 Calon Hakim Agung di http://www.detiknews.com/read/2010/02/18, diakses tanggal 18 April 2010.

pemelihan Deputi Gubernur Senior (DGS) Bank Indonesia (BI) pada tahun 2004 yang menetapkan Miranda Swaray Goeltom sebagai Dewan Gubernur Senior Bank Indonesia. Dalam kasus ini, sebagian besar anggota Komisi IX DPR RI periode 1999-2004 menerima uang dalam bentuk *travellers cheque* yang jumlahnya mencapai 25 milyar rupiah.[75]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa tujuan pelibatan lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik adalah untuk menghindari praktek kolusi, korupsi dan neopotisme serta menghindari masuknya kepentingan politik penguasa dalam memilih pejabat publik. Namun, pelibatan lembaga perwakilan dalam memilih pejabat publik terkadang membuat pengisian jabatan publik menjadi lebih rumit dan memindahkan praktek kolusi, korupsi dan neopotisme yang semula terjadi di lembaga pemerintah, hijrah ke lembaga perwakilan.

5. Fungsi Representasi

Pada masa awal pembentukannya di Inggris Raya, Parlemen berfungsi sebagai penghubung antara Istana dan rakyat karena pada masa itu, hubungan langsung antara rakyat dan Istana tidak dapat dilakukan, terhalang tradisi feodal

[75] Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) pada tahun 2010 telah menghukum empat orang yang bertugas membagi-bagikan uang dalam bentuk *travellers cheque* kepada anggota Komisi IX DPR RI periode 1999-2004 yakni, Dudhie Makmun Murod, Endin Soefihara, Udju Djuhaeri dan Hamka Yandu. Kemudian pada bulan Januari 2011, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan sebanyak 26 mantan anggota DPR periode 1999-2004 sebagai tersangka dalam kasus yang sama yakni; Paskah Suzetta, Ahmad Hafiz Zawawi, Marhin Bria Seran, Boby Suhardiman, Antony Zeidra Abidin, T.M.Nurlif, Asef Ruchimat Sudjana, Reza Kamarullah, Baharuding Aritonang, Hengky Baramuli, Daniel Tandjung, Sofyan Usman, Ni Luh Mariani Tirtasari, Sutanto Pranoto, Soewarno, Matheos Pormes, Panda Nababan, Engelina Pattiasina, Budiningsih, Muhammad Iqbal, Jeffrey T. Lumbun, Max Moein, Rusman L. Toruan, Poltak Sitorus, Williem Tutuarima. *Riau Pos*, Edisi Jum'at tanggal 29 Januari 2011, hlm., 1 dan 11.

dan juga tidak ada sarana dan prasaran telekomunikasi.[76] Fungsi penghubung yang dimiliki Parlemen ini lama-kelamaan membuat Parlemen dikenal sebagai badan perwakilan (*representative*) rakyat.[77]

Namun dalam perkembangan berikutnya, menurut Bambang Cipto, lembaga perwakilan tidak hanya berfungsi sebagai representasi rakyat akan tetapi juga sebagai sarana rekrutmen pemimpin nasional. Negara yang menjadikan lembaga perwakilan sebagai sarana rekrutmen pimpinan nasional, pada negara tersebut lembaga perwakilan menjadi sarana bagi sebagian orang untuk mengasah kemampuannya sebelum menduduki jabatan di kabinet atau di pemerintahan.[78] Sebaliknya negara yang tidak menjadikan lembaga perwakilan sebagai sarana rekrutmen pimpinan nasional, lembaga perwakilan pada negara bersangkutan tidak berfungsi sebagai rekrutmen politik, tetapi tetap konsisten sebagai representasi rakyat.

Namun demikian, realitas menunjukkan, kebanyakan negara demokrasi, baik yang memiliki sistem pemerintahan presidential maupun yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, menjadikan lembaga perwakilannya sebagai sarana rekrutmen pemimpin nasional. Negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential yang menjadikan lembaga perwakilan sebagai sarana rekrutmen pimpinan nasional misalnya adalah Amerika Serikat dan Indonesia. Sebagian besar Presiden Amerika Serikat, termasuk Presiden Obama yang sekarang berkuasa berasal dari Senator (anggota Senat Amerika Serikat) yang nota benenya merupakan salah satu kamar di lembaga perwakilan (Kongres)

[76] Bambang Cipto, (1995), *Op. Cit.*, hlm., 10.
[77] Paimin Napitupulu, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 20.
[78] Bambang Cipto, (1995), *Dewan..., Op. Cit.*, hlm., 12.

Amerika Serikat. Begitu juga halnya dengan sebagian besar anggota kabinat di Indonesia. Semenjak reformasi hingga saat ini, sebagian besar anggota Kabinat (Menteri) Indonesia berasal dari ketua umum partai politik yang sebelumnya sudah mempunyai pengalaman cukup matang di lembaga perwakilan Indonesia.[79]

Selanjutnya, negara demokrasi dengan sistem pemerintah parlementer yang menjadikan lembaga perwakilannya sebagai sarana rekrutmen pimpinan nasional misalnya adalah Jerman dan Inggris. Di Jerman dan Inggris, Parlemen dijadikan sebagai basis latihan bagi para calon eksekutif yang akan duduk di kabinet. Pengalaman di Parlemen Inggris dan Jerman jauh lebih berharga dari pada pengalaman dalam institusi-institusi politik lainnya dalam rangka untuk menduduki jabatan eksekutif. Para eksekutif atau anggota kabinet di Inggris dan Jerman pada umumnya baru menduduki jabatan di kabinet setelah mereka terlebih dahulu menduduki jabatan di Parlemen selama kurang lebih dua puluh tahun.[80]

Namun demikian, walaupun Parlemen pada negara tertentu juga berfungsi sebagai sarana rekrutmen pimpinan nasional, akan tetapi pada zaman modern ini, fungsi representasi masih tetap dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni untuk menutup jarak (gap) antara pemerintah dengan yang diperintah (rakyat).[81] Dalam rangka menjalankan fungsi representasi ini, anggota lembaga perwakilan mengadakan kunjungan kerja, mengadakan pertemuan secara kontiniu

[79] Misalnya Muhaimin Iskandar Menteri Tenaga Kerja yang juga Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa sebelumnya adalah anggota DPR. Hatta Rajasa Menteri Koordinator Perekonomian Rakyat yang juga Ketua Umum Partai Amanat Nasional sebelumnya juga anggota DPR. Surya Dharma Ali Menteri Agama yang juga Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan sebelumnya juga anggota DPR. Tifatul Sembiring Menteri Perhubungan yang waktu dianggkat menjadi menteri merupakan ketua umum Partai Keadilan Sejahtera sebelumnya juga anggota DPR dan banyak lagi contoh yang lain.

[80] Bambang Cipto, (1995), *Op. Cit.*, hlm., 14.

[81] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 327.

dengan para pemilihan pada waktu reses, mendengar aspirasi, kemudian menyalurkan dan membahasnya dalam sidang lembaga perwakilan bersama pemerintah.

Di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris, anggota Kongres Amerika Serikat selalu meluangkan waktu setiap akhir pekan untuk mengunjungi konstituennya di distrik pemelihan. Sedangkan anggota Parlemen Inggris membuka kantor secara khusus di distrik pemilihan yang berfungsi sebagai sekretariat untuk menampung keluhan dan aspirasi masayarakat distrik bersangkutan.[82] Di samping itu, untuk menjaga fungsi representasi dan komunikasi ini, anggota Kongres Amerika Serikat dan anggota Parlemen Inggris tinggal di distrik pemilihannya walaupun tidak ada ketentuan paraturan perundang-undangan yang mengharuskan demikian. Namun paling tidak, anggota Kongres Amerika Serikat dan anggota Parlemen Inggris, tercatat sebagai penduduk pada distrik pemilihannya. Hal seperti itu mereka lakukan dalam rangka untuk menjaga integrasi, keterikatan distrik pemilihan dengan wakil dan juga menjaga keterikatan distrik dengan pemerintah pusat. Keadaan ini membuat mereka populer di distrik pemilihannya sehingga membuka peluang untuk memenangkan pemilihan umum legislatif pada periode berikutnya.

Namun demikian, fungsi representasi sampai sekarang masih menimbulkan persoalan karena sebagian putusan lembaga perwakilan tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat sesungguhnya. Hal ini terjadi karena anggota lembaga perwakilan lebih mementingkan kepentingan partai politik

[82] Richar F. Fenno, (1978), *Home Style: House Member in Their Districts,* Boston, Little, Brown, hlm., 35.

tempat mereka bernaung dari pada kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, dalam rangka untuk menjaga fungsi representasi ini, anggota lembaga perwakilan harus berasal dari daerah pemilihannya, bukan di drop dari daerah lain sehingga dapat membuat hubungan emosional si wakil dengan yang diwakili lebih dekat dan erat. Di samping itu anggota lembaga perwakilan harus menyadari bahwa mereka merupakan wakil rakyat dari daerah pemilihannya bukan wakil partai politik tempat mereka bernaug.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi representasi yang dimiliki lembaga perwakilan sangat penting yakni untuk mendekatkan jarak (gap) antara pemerintah dengan yang diperintah (rakyat) dan juga untuk mendekatkan pemilih (konstituen) dengan wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan.

C. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Kesatuan

Sebelum penulis membahas lembaga perwakilan dalam negara demokrasi bersusunan kesatuan (*unitary state*) terlebih dahulu penulis membahas konsepsi negara bersusunan kesatuan karena konsepsi negara bersusunan kesatuan mempengaruhi struktur lembaga perwakilan yang dianut oleh negara demokrasi bersusunan kesatuan (*unitary state*) bersangkutan.

1. Konsepsi Negara Bersusunan Kesatuan

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, negara kesatuan (*unitary state*) adalah susunan negara yang terdiri atas satu negara saja dan tidak mengenal

adanya negara di dalam negara seperti halnya pada negara federal (*bondsstaat*).[83] Hampir sama dengan pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim di atas, Abu Daud Busroh dan Soehino menyatakan, negara kesatuan (*unitary state*) adalah sebuah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara seperti halnya dalam negara federasi (*bondsstaat*). Negara kesatuan (*unitary state*) menurut Abu Daud Busroh dan Soehino adalah negara yang bersifat tunggal atau bersusunan tunggal. Artinya, negara kesatuan (*unitary state*) tidak tersusun dari pada beberapa negara, akan tetapi hanya terdiri atas satu negara saja, tidak ada negara di dalam negara kesatuan seperti di dalam negara federal (*bondsstaat*).[84] Selanjutnya E. Utrecht berpendapat, negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara yang tidak terdiri dari atas beberapa daerah yang berstatus sebagai negara bagian (*deelstaat*) dengan undang-undang dasar sendiri, biasanya juga dengan kepala negara sendiri dan menteri-menteri sendiri serta merdeka dan berdaulat.[85] Dengan demikian terlihat bahwa negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara bersusunan tunggal, tidak ada negara di dalam negara kesatuan seperti adanya negara-negara bagian dalam negara federal (*bondsstaat*).

Oleh karena negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara bersusunan tunggal maka pemerintah yang berdaulat pada negara kesatuan (*unitary state*) hanya satu yakni pemerintah pusat sebagaimana diungkapkan oleh C.F. Strong dan L.J.Van Apeldoorn. Menurut C.F Strong, *a unitary state is one organised*

[83] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta, FH UI & CV. Sinar Bakti, Cetakan Kelima, hlm., 249.

[84] Abu Daud Busroh, (1990), *Ilmu Negara,* Jakarta, Bumi Aksara, Cetakan Pertama, hlm., 64. lihat juga Soehino, (2008), *Ilmu Negara,* Jogyakarta, Liberti, Edisi Ketiga, Cetakan Kedelapan, hlm., 224.

[85] E. Utrecht, (1983), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia,* Jakarta, Ichtiar Baru & Sinar Harapan, Cetakan Kelima, hlm., 342.

under a single central government.[86] Sedangkan menurut L.J.Van Apeldoorn, suatu negara disebut negara kesatuan (*unitary state*) apabila kekuasaan negara hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara propinsi-propinsi hanya menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, propinsi-propinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.[87] Kekuasaan pemerintah pusat tersebut diatur di dalam konstitusi negara kesatuan dan undang-undang yang dibuat oleh satu badan perwakilan nasional karena menurut C.F Strong, dalam negara kesatuan (*unitary state*) hanya terdapat satu badan perwakilan nasional yang memegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) secara absolut.[88]

Berdasarkan definisi di atas terlihat bahwa hakikat atau esensi negara kesatuan (*unitary state*) dapat dilihat dari dua sisi yakni; sisi kedaulatan negara (kekuasaan tertingi) dan susunan negara.[89] *Pertama*, jika dilihat dari sisi kedaulatan, kedaulatan pada negara kesatuan (*unitary state*) tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan (*unitary state constitution*) tidak mengakui badan perwakilan lain selain badan perwakilan pusat yang bertugas membuat konstitusi dan undang-undang yang akan diberlakukan bagi semua rakyat pada negara kesatuan bersangkutan. Adanya kewenangan pemerintah daerah dan badan perwakilan daerah membuat peraturan daerah (Perda) bagi daerahnya bukan berarti

[86] C.F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form,* Sidwick & Jackson Limited, London hlm., 61.

[87] L.J.Van Apeldoorn dikutif oleh Bonar Simorangkir, et. el, (2000), *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya terhadap Perekonomian*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama, hlm., 104.

[88] C.F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 80.

[89] Astim Riyanto, (2006), *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 73-74.

pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan tertinggi dalam negara kesatuan (*unitary state*), termasuk pengawasan terhadap pemerintah daerah dan peraturan daerah yang dibuatnya tetap berada di tangan pemerintah pusat.[90] Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam negara kesatuan tetap bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.

Selanjutnya, (*kedua*) jika dilihat dari sisi susunan negara, hakikat atau esensi negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara bersusunan tunggal atau dengan kata lain negara yang tidak terdiri dari beberapa negara seperti yang terdapat dalam negara federal (*bondsstaat*). Oleh karena negara kesatuan (*unitary state*) merupakan negara bersusunan tuggal maka pada negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yang berdaulat yakni pemerintah pusat. Kondisi seperti itu terjadi karena menurut A.V. Dicey, asas pembentukan negara kesatuan (*unitary state*) adalah unitarisme yang mengharuskan wilayah negara kesatuan menjadi satu kesatuan di bawah satu pemerintahan berdaulat. Konsekuensinya, segala urusan pemerintahan pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui konstitusi negara kesatuan dan undang-undang yang dibuat oleh satu badan perwakilan nasional. Negara bersusunan kesatuan yang seperti itu menurut Thorsten V. Kalijarvi merupakan negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*).[91]

[90] Miriam Budiardjo, (2009), *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat, hlm., 270-271.

[91] Thorsten V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, (1974), *Pengantar Ilmu Politik,* Bandung, Binacipta, Cetakan ke lima, hlm, 179.

Menurut Thorsten V. Kalijarvi, negara bersusunan kesatuan (***unitary state***) pada dasarnya adalah negara dengan sistem sentralisasi yakni negara yang memusatkan seluruh kekuasaan negara pada satu atau beberapa organ pemerintah pusat tanpa ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah negara itu. Pemerintah daerah pada negara kesatuan hanyalah bagian dari pada pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi di daerah setempat.[92] Oleh karena itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah di daerah-daerah negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan pelimpahan wewenang, baik melalui undang-undang atau melalui tugas pembantuan (*mede bewind*).

Negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) ini sekarang jumlahnya sangat terbatas, namun masih ada misalnya Singapura dan negara-negara kesatuan (*unitary state*) lainnya yang tergolong kecil jika tinjau dari jumlah penduduk, luas wilayah dan fragmentasi sosial terutama suku bangsa, ras, etnik, agama, budaya dan bahasa.[93] Urusan pemerintahan pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) ini dilakukan melalui dua asas yakni; asas sentralisasi dan asas konsentrasi.

Menurut Soehino, asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan adalah milik pemerintah pusat.

[92] *Ibid.*
[93] Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 146.

Sedangkan asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah-daerah negara kesatuan.[94] Sama dengan Soehino, Astim Riyanto juga menyebutkan, asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki pemusatan kegiatan pemerintah pada satu atau lebih badan pemerintah pusat, sedangkan asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki penumpukan kegiatan pemerintah pada wilayah tertentu, biasanya pada ibu kota atau pusat pemerintahan negara itu.[95] Kedua asas tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam pelaksanaan urusan pemerintahan pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi, akan tetapi harus dilaksanakan secara bersamaan dalam rangka untuk memelihara kesatuan dan keutuhan negara kesatuan.

Namun demikian, karena luasnya wilayah, banyaknya jumlah penduduk dan beragamnya etnis serta semakin kompleksnya urusan pemerintahan membuat sebagian negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) harus membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah, baik bersifat otonom maupun bersifat administratif belaka.[96] Negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah otonom, kemudian pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya

[94] Soehino, (2008), *Ilmu Negara,* Jogyakarta, Liberti, Edisi Ketiga, Cetakan Kedelapan, hlm., 224.
[95] Astim Riyanto, *Loc. Cit.*
[96] Soehino, (2008), *Op. Cit.,* hlm., 224.

sendiri yang disebut dengan negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).[97]

Negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) di atas menjalankan urusan rumah tangga daerah berdasarkan asas desentralisasi bukan dalam rangka untuk kemerdekaan sebagaimana dikatakan oleh Alexis de Toccgueville, *"a nation may establish a system of free government but without a spirit munipical institution it cannot have the spirit of liberty.*[98] Asas desentralisasi pada dasarnya merupakan salah satu asas penyelenggaraan urusan pemerintahan pada negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) karena negara-negara bagian pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*) mempunyai hak otonomi untuk melaksanakan urusan pemerintahan negara bagian sebagaimana diatur di dalam konstitusi negara federal. Oleh karena itu, pelaksanaan urusan pemerintahan pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) dilakukan melalui asas desentralisi (otonomi sekaligus tugas pembantuan) dan asas dekonsentrasi sebagai bentuk perpaduan antara konsepsi negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) di satu pihak dan konsepsi negara bersusunan federal (*bondsstaat*) di pihak lain.

Asas desentralisasi menurut M. Solly Lubis sama dengan desentralisasi politik yakni, pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah

---

[97] Selain negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" dikenal pula istilah negara kesatuan yang "didesentralisasi." Negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" adalah jenis negara kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Sedangkan negara kesatuan yang "didesentralissasi" adalah negara kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi yang menitik beratkan pada otonomi daerah. Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 148-149.

[98] Bagir Manan, (1994), *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama., hlm., 33.

daerah yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik yang ada di daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.[99] Di dalam asas desentralisasi tersebut terkandung asas tugas pembantuan (*mede bewind*) yakni kewajiban pemerintah yang lebih rendah membantu urusan pemerintahan yang lebih tinggi.[100] Selanjutnya yang dimaksud dengan asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki pelimpahan kegiatan (administrasi) pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada pemerintah daerah otonom.[101] Oleh karena itu-lah maka urusan pemerintahan dalam negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi, sebagian dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan sebagian lagi harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom setelah mendapat pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat melalui undang-undang yang dibuat badan legislatif pusat.

Urusan pemerintahan yang biasanya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi yakni urusan pemerintahan yang bersifat nasional seperti masalah hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal, hukum dan peradilan dan lain-lain yang bersifat strategis. Selanjutnya urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom yakni urusan pemerintahan yang hanya menyangkut kepentingan rumah tangga daerah otonom belaka,

[99] M. Solly Lubis, (1983), *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah,* Bandung, Alumni, hlm., 36.

[100] Bagir Manan, (1992), *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya,* Karawang, UNSIKA, hlm., 54.

[101] *Ibid,* hlm., 61-62.

misalnya masalah tenaga kerja, perhubungan, pariwisata, lingkungan hidup, pendidikan dan lain-lain.

Negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) ini terdiri dari lima macam yakni; negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik[102] yang selanjutnya dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik menurut C.F Strong adalah negara kesatuan yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah pusat ketimbang pemerintah daerah otonom. Negara kesatuan yang seperti ini misalnya adalah negara kesatuan Prancis. C.F Strong mengatakan, *France...is a highly centralized states is which very little responsibility is thrown upon local authorities....*[103]

Kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik adalah negara kesatuan yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah otonom ketimbang pemerintah pusat. Negara kesatuan yang seperti ini misalnya adalah negara kesatuan Inggris. C.F. Strong mengatakan, *Great Britain for example, is a localized state because local government play a large part in the political life of the community.*[104] Hampir sama dengan C.F. Strong, Bagir Manan mengatakan, negara kesatuan Inggris berbeda dengan negara

[102] *Ibid*, hlm., 150.
[103] C. F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 64.
[104] *Ibid*, hlm., 63-64.

kesatuan Prancis dalam beberapa hal antara lain yakni pemerintah daerah Inggris tidak berada di bawah pengawasan satuan pemerintah daerah yang lain, sedangkan pemerintahan daerah di Prancis tersusun secara hirarkis. Pemerintahan daerah yang lebih tinggi mengawasi administrasi dan keuangan pemerintahan daerah yang lebih rendah. Pemerintahan daerah Inggris lebih desentralistik, sedangkan Prancis lebih dekonsentralistik.[105]

Ketiga, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional yakni negara kesatuan yang memberikan kewenangan secara seimbang atau setara kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom, misalnya adalah negara kesatuan Belanda. Belanda menurut Bagir Manan tergolong ke dalam kategori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional karena di satu sisi negara kesatuan Belanda pernah dijajah oleh Prancis pada tahun 1795-1813 yang mempunyai corak negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik, sedangkan di pihak lain sistem ketatanegaraan negara kesatuan Belanda secara historis menunjukkan kecenderungan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang kuat.[106]

Keempat, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik yakni negara kesatuan yang bercirikan negara federal karena mengadopsi asas desentralisasi dengan titik berat pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas dan mengadopsi asas federasi dari negara serikat dalam penyelenggaraan negara kesatuan misalnya adalah Negara Kesatuan

[105] Bagir Manan, (1994), *Hubungan...Op. Cit.*, hlm., 44.
[106] *Ibid.*

Republik Indonesia berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.[107]

Kelima, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik yakni negara kesatuan yang bersifat konfederalistik karena mengadopsi asas desentralisasi dengan penekanan pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas serta mengadopsi asas konfederasi dari negara konfederasi/serikat negara dalam penyelenggaraan negara kesatuan, namun contohnya hingga saat ini belum ada.[108] Astim Riyanto menyatakan, negara kesatuan (*unitary state*) yang dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik adalah negara kesatuan yang menganut asas persekutuan/konfederasi, sebagian besar daerah (otonom) negara kesatuan merasa atau diposisikan sebagai negara merdeka dan berdaulat serta adanya kemungkinan atau kesempatan daerah-daerah otonom untuk bertindak seperti layaknya negara merdeka misalnya dapat mengadakan hubungan luar negeri.[109]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) terbagi dua yakni negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Baik pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi maupun pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi, esensi atau hakikat negara bersusunan kesatuan sama, tidak berubah yakni negara bersusunan tunggal dengan satu pemerintahan yang berdaulat yakni pemerintah pusat.

[107] Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 156.
[108] *Ibid*, hlm., 161.
[109] Bandingkan dengan Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 161.

2. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Kesatuan

Struktur lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) dipengaruhi oleh hakikat atau esensi negara bersusunan kesatuan bersangkutan. Namun karena negara bersusunan kesatuan pada dasarnya adalah negara dengan sistem sentralisasi maka lembaga perwakilan atau Parlemen pada negara bersusunan kesatuan pada umumnya berstruktur *unicameral* (satu kamar).

Diadopsinya lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) oleh kebanyakan negara bersusunan kesatuan karena struktur dan pemerintahan negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang khas yakni; *pertama,* sebagaimana disebutkan di atas, struktur negara kesatuan hanya terdiri dari satu negara atau negara bersusunan tunggal, tidak ada negara dalam negara seperti yang terdapat dalam negara federal (*bondsstaat*). *Kedua,* karena struktur negara kesatuan bersusunan tunggal, hanya terdiri dari satu negara saja maka pemerintahan yang berdaulat pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) hanya satu juga yakni pemerintah pusat. Kondisi tersebut membuat lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) lebih cocok untuk diterapkan pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*).[110] Selain dua pertimbangan di atas, masih ada pertimbangan lain yakni; (*ketiga*) sebagian negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) merupakan negara yang relatif kecil, [111] baik ditinjau dari aspek luas

[110] Saifuddin, (2009), *Partisipasi Publik dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan,* Jogyakarta, FH UII Press, hlm., 122.

[111] 107 negara kesatuan tersebut adalah; Afganistan, Albania, Armenia, Aruba, Banglades, Belanda, Benin, Bhutan, Bolivia, Botswana, Brunai Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Chad, Chile, Denmark, Djibauti, Dominica, Elsavador, Eritrea, Estonia, Filifina, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Handuras, Indonesia, Inggris, Irak, Iran, Israil, Italia, Kamerun, Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Kuwait, Kyrgystan, Laos, Latvia, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Liechtenstein, Lithuania, Malawi, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Moldova, Mongolia, Montonegro, Myanmar, Namibia, Nauru,

wilayah maupun dari aspek jumlah penduduk, misalnya Singapura, Brunai Darusslam dan lain-lain.[112]

Negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang berukuran kecil pada umumnya bersifat sentralistik dalam melaksanakan urusan pemerintahan sehingga cenderung memilih lembaga perwakilan berstruktur satu kamar (*unicamrel*) dari pada lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) karena masalah ketidak-seimbangan kekuatan politik pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang relatif kecil lebih mudah untuk diatasi jika dibandingkan pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang berukuran lebih besar.[113]

Lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) tersebut merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat yang terdapat pada negara kesatuan bersangkutan, yang mana semua anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara berkala seperti yang terdapat pada negara kesatuan Yunani, Libanon, Costa Rika, Andora, Denmark dan lain-lain.[114] Oleh karena itu maka lembaga perwakilan *unicameral* (satu kamar) pada negara bersusunan

---

Nigeria, Oman, Palau, Panama, Paraguai, Perancis, Peru, Portugal, Qotar, Republik Afrika Tengah, Rwanda, Samoa, Sanmarino, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leone, Singapura, Siprus, Slovakia, Slovenia, Somalia, Sri Langka, Suriname, Swaziland, Syria, Tajikistan, Tanjung Verde, Tanzania, Thailand, Togo, Tonga, Tunisia, Turkmenistan, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam, Yaman, Zambia dan Zimbabwe. Lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesatuan. Diakses tanggal 20 April 2010.

[112] Sebuah negara digolongkan negara kecil apabila jumlah penduduknya kurang dari 10 juta jiwa. Lihat Arend Lijphart, (1984), *Democracies Pattern of Mayoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries,* New Haven and London, Yale University Press, hlm., 93.

[113] The Inter-Parliementary Union, (1986), *Parliement of The World, (Comparative Reference Compendium)*, Vol I, Second Edition, New York, Oxford University, hlm., 13.

[114] Muhammad Yamin, (t.t), *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia,* Jakarta, t.p., hlm., 347.

kesatuan hanya bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional.[115]

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) ini mempunyai tujuh macam segi positif yakni; *pertama* lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat dibagi-bagi. *Kedua,* lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. *Ketiga,* lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta dapat mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*).[116] *Keempat,* dapat meloloskan rancangan undang-undang menjadi undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. *Kelima,* tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. *Keenam,* jumlah anggota lembaga perwakilan berstruktur satu kamar (*unicameral*) lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. *Ketujuh,* karena jumlah anggota lembaga perwakilan berstruktur satu kamar (*unicameral*) lebih sedikit jika dibandingkan dengan anggota lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) maka biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan berstruktur satu kamar (*unicameral*) lebih sedikit pula jika dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah

[115] Saifudin, (2009), *log. Cit.*

[116] Edy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Bandung, Nusa Media dan Imagine Press, hlm., 83.

untuk operasional dan gaji anggota lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*).[117]

Berdasarkan tujuh macam segi positif lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) di atas tampak bahwa lembaga perwakilan berstruktur *unikameral* (satu kamar) lebih tepat diterapkan pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) karena pada negara bersusunan kesatuan hanya terdapat satu badan pemegang kedaulatan yang tidak terbagi-bagi yakni *supreme legislatif authority*.[118] Namun demikian, karena negara bersusunan kesatuan ada dengan sistem sentralisasi dan ada pula dengan sistem desentralisasi guna melaksanakan urusan pemerintahan di daerahnya maka negara bersusunan kesatuan, baik dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralizatian*) maupun dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*), masing-masing ada yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) dan ada pula yang mempunyai lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terpisah satu sama lain seperti yang lazim terdapat pada negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*).

Negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* misalnya adalah Singapura, Brunai Darussalam, Banglades dan lain-lain. Sedangkan negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* misalnya adalah Inggris, Fhilipina, Jepang dan lain-lain. Selanjutnya,

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

[118] C.F. Strong, (1966), *Op. Cit.,* hlm., 80. Lihat juga Saifudin, (2009), *Op. Cit.,* hlm., 123.

negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* yakni Italia, Indonesia dan lain-lain. Sedangkan negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* misalnya adalah Belanda dan lain-lain. Dengan demikian terlihat, tidak ada hubungan antara penerapan kebijakan desentralisasi pada negara bersusunan kesatuan dengan pembentukan lembaga perwakilan berstruktur *bicameral*[119] karena beberapa negara bersusunan kesatuan dengan sistem sentralisasi juga memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis, Inggris, Jepang dan lain-lain, akan tetapi lebih disebabkan oleh faktor kebutuhan dan kepentingan politik negara bersangkutan.

Oleh karena itu dapat diartikan bahwa negara bersusunan kesatuan lebih fleksibel dalam memilih model lembaga perwakilan yang ada yakni memilih yang berstruktur *unicameral* atau *bicameral*. Jika pilihan negara bersusunan kesatuan jatuh pada pilihan pertama (*unicameral*) tidak masalah karena sesuai dengan prinsip negara kesatuan yakni negara bersusunan tunggal dan kedaulatannya tidak terbagi seperti disebutkan sebelumnya. Namun, jika pilihan negara bersusunan kesatuan jatuh pada pilihan kedua (*bicameral*) maka negara bersusunan kesatuan dapat membentuk lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terpisah satu sama lain di lembaga perwakilan. Kamar pertama (*Lower House*) lembaga perwakilan merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat yang ada pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan, dipilih

[119] Lihat *The Encyclopedia Americana, International Edition*, (1975), Volume 27, New York, Americana Corporation, hlm, 628-630.

melalui pemilihan umum secara berkala untuk masa jabatan tertentu dan bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional. Sedangkan kamar kedua (*Upper House*), ada yang merupakan perwakilan fungsional (*fungtional representatives*) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Inggris[120] dan ada pula perwakilan teritorial (*regional representatives*) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis, Belanda, Filipina dan lain-lain yang anggotanya ada yang diangkat oleh Mahkota untuk masa jabatan seumur hidup seperti di negara kesatuan Inggris[121] dan ada pula yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti yang terdapat di negara kesatuan Filipina untuk masa jabatan enam tahun, namun setengah (0,5) di antaranya dipilih dalam setiap tiga tahun sekali.[122] Selain itu, ada pula anggota kamar kedua (*Upper House*) yang dipilih oleh satuan pemerintah daerah propinsi seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis untuk masa jabatan sembilan tahun, namun 1/3 (sepertiga) di ataranya dipilih setiap tiga tahun sekali,[123] dan ada pula yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi seperti yang terdapat pada negara kesatuan Belanda untuk masa jabatan empat tahun.[124]

Jika anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan ini merupakan perwakilan fungsional (*fungtional representatives*) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Inggris maka kamar

---

[120] Samuel C. Patterson & Mughan, Anthony, (1999), *Senat; Bicameralism in the Contemporary Word*, Oshio State University, hlm, 206.

[121] *Ibid.*

[122] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, Rajawali Perss, hlm., 116.

[123] Soebardjo, (2008), *Op. Cit.*, 159.

[124] *Article 51 ayat (1) dan ayat (2), Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan *bicameral* bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan golongan fungsional yang diwakilinya. Namun, jika anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan merupakan perwakilan regional (*regional representatives*) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Belanda, Prancis, Filipina dan lain-lain maka kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan *bicameral* bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya di tingkat nasional.

Pemilihan lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) oleh sebagian negara bersusunan kesatuan sebagaimana disebutkan di atas yakni karena faktor kebutuhan dan kepentingan politik negara kesatuan bersangkutan misalnya; *pertama,* bagi negara bersusunan kesatuan (*uniatry state*) dengan sistem pemerintahan parlementer, lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) adalah untuk merefleksikan keinginan agar sistem pemerintah parlementer bisa berjalan dengan baik dan efektif karena dalam sistem pemerintahan parlementer pemerintah atau kabinet bertanggungjawab kepada Parlemen, baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif. Jika kamar pertama (*Lower House*) dan kamar kedua (*Upper House*) mempunyai posisi sama kuat atau hampir sama kuat (*strong bicameralism*) maka pemerintah yang berkuasa tidak dapat dijatuhkan dengan mudah oleh Parlemen karena untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa atau kabinet dalam sistem pemerintahan parlementer perlu mendapat persetujuan dari kedua kamar yang ada di Parlemen.[125]

[125] The Inter-Parliementary Union, (1986), *Op. Cit*, hlm., 14.

Berdasarkan hasil penelitian *Internasional Parlamentary Union*, dari 40 (empat puluh) negara dengan sistem pemerintahan parlementer, 8 (delapan) di antaranya mengadopsi lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) yakni; Jepang, Belanda, Inggris, Australia, Belgia, Italia, Swiss dan Australia.[126] Di antara negara-negara tersebut terdapat negara yang bersusunan kesatuan misalnya Inggris, Belanda, Jepang dan Italia. *Kedua*, dalam beberapa kasus, pemilihan lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) oleh negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) adalah untuk melembutkan agresifitas demokrasi yang dilakukan oleh kamar pertama (*Lower House*).[127] *Ketiga*, lembaga perwakilan harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan yakni keterwakilan penduduk (*political representatives*), keterwakilan ruang (*regional representatives*) dan keterwakilan kelompok atau etnis tertentu (*fungtional representative*). Tiga jenis keterwakilan ini hanya dapat diakomodasi secara bersamaan dengan baik dalam lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*). *Keempat*, dalam kasus Negara Kesatuan Republik Indonesia, muncuinya gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu kamar dalam sistem perwakilan Indonesia ketika proses perubahan UUD 1945 berlangsung adalah agar ada lembaga khusus yang bertugas untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang beragam antara satu sama lain dalam kepentingan nasional yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai kamar pertama dan juga dalam rangka untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.[128]

[126] *Ibid.*
[127] *Ibid.*
[128] Subardjo, (2008), *Op. Cit*, hlm., 250-251.

Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terdapat pada negara bersusuan kesatuan (*unitary state*) berdasarkan klasifikasi yang dibuat oleh Arend Lijphart, ada yang termasuk dalam kategori *strong bicameralism* (dua kamar kuat), ada yang *medium-strength bicameralism* (dua kamar setengah/sedang kuat) dan ada pula yang *soft/weak bicameralism* (dua kamar lemah). Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) pada negara bersusunan kesatuan yang tergolong ke dalam kategori *strong bicameralism* (dua kamar sama kuat) misalnya terdapat pada negara kesatuan Jepang karena fungsi yang dimiliki oleh *Sangi in* (*House of Representatives*), kamar kedua Parlemen Jepang setara dengan fungsi yang dimiliki oleh *Shugi in* (*House of Councillors*), kamar pertama Parlemen Jepang. Di samping itu anggota *Sangi in* (*House of Councillors*), kamar kedua parlemen Jepang memiliki legitimasi politik yang tinggi, sama dengan legitimasi politik yang dimiliki oleh anggota *Shugi in* (*House of Councillors*) karena sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.[129] Selanjutnya, lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) pada negara bersusuan kesatuan yang termasuk dalam kategori *medium-strenght bicameralism* (dua kamar cukup/sedang kuat) misalnya terdapat pada negara kesatuan Inggris karena kewenangan yang dimiliki oleh *House of Lord* (*Upper House*) hampir setara dengan fungsi yang dimiliki oleh *House of Common* (*Lower House*), namun *House of Lord* (Upper House) mempunyai legitimasi politik yang relatif lebih rendah dibandingkan legitimasi

[129] Walaupun Konstitusi 1946 Jepang memberikan fungsi yang setara kepada *House of Representatives* (*Lower House*) dan *House of Councillors (Upper House*) namun dalam praktek ketatanegaraan Jepang kedudukan *House of Representatives* (*Lower House*) lebih menonjol ketimbang *House of Councillors (Upper House*). Lihat Glenn D. Hook & Gavan Mc Cormack, (2001), *Japan Contested Constitution; Document and Analisys,* Routledge, London, hlm., 197.

politik yang dimiliki oleh *House of Common* sebab anggota *House of Lord* diangkat oleh Mahkota dari kaum bangsawan, tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat Inggris, sedangkan anggota *House of Common* dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diadakan untuk itu sekali dalam lima tahun.[130] Kemudian lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) pada negara kesatuan yang tergolong ke dalam kategori *soft/weak bicameralism* (dua kamar lemah) yakni seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis karena Senat sebagai kamar kedua (*Upper House*) di Parlemen Prancis memiliki fungsi yang tidak setara dengan fungsi yang dimiliki oleh *National Assembly* (*Lower House*), kamar pertama Parlemen Prancis. Di samping itu, Senat Prancis memiliki legitimasi politik (demokrasi) yang relatif rendah jika dibandingkan dengan legitimasi politik yang dimiliki *National Assembly* (*Lower House*) karena anggota Senat Prancis dipilih oleh *electoral college* (dewan pemilih), sedangkan anggota *National Assembly* dipilih oleh rakyat Prancis melalui pemilihan umum yang diadakan untuk itu.[131]

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) ada yang berstruktur *unicameral* (satu kamar) dan ada pula yang berstruktur *bicameral* (dua kamar). Berdasarkan hasil penelitian *Internasional Parliementary Union*, dari 54 (lima puluh empat) negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang diteliti, separuh (0,5) di antaranya menganut lembaga perwakilan berstruktur satu kamar

[130] Arend Lijphart, (1984), *Op. Cit.*, hlm., 212.
[131] Samuel C. Patterson & Mughan, Anthony, (1999), *Op. Cit.*, hlm., 25.

(*unicameral*) dan separoh (0,5) lagi memiliki lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*).[132]

Lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) diadopsi oleh negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) karena sesuai dengan prinsip negara kesatuan yakni negara bersusunan tunggal dengan satu pemerintahan yang berdaulat yakni pemerintah pusat. Namun beberapa negara bersusunan kesatuan, baik dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) maupun dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) ada yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* disebabkan faktor kebutuhan dan kepentingan politik negara kesatuan bersangkutan. Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* pada negara bersusunan kesatuan ini ada yang termasuk dalam kategori *strong bicameralism* (duka kamar sama kuat) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Jepang, ada yang kategori *medium-strenght bicameralism* (dua kamar sedang/cukup kuat) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Inggris dan ada pula yang termasuk dalam kategori *soft/weak bicameralism* (dua kamar lemah) seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis.

D. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Federal

Sebelum penulis membahas lembaga perwakilan dalam negara demokrasi bersusunan federal (*bondsstaat*) terlebih dahulu penulis membahas konsepsi negara federal karena konsepsi negara federal berpengaruh terhadap struktur

[132] Moh. Mahfud MD, (2009), *Op. Cit*, hlm., 192.

lembaga perwakilan yang dianut oleh negara demokrasi bersusunan federal (*bondsstaat*).

1. Konsepsi Negara Bersusunan Federal

Menurut Soehino, negara federal (*bondsstaat*) adalah negara bersusunan jamak. Negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri. Akan tetapi karena suatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi dan kepentingan lainnya, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerjasama yang efektif.[133] Ikatan kerjasama negara-negara tersebut kemudian disebut dengan negara federal, mempunyai undang-undang dasar sendiri dan pemerintahan sendiri yang disebut dengan pemerintah gabungan atau pemerintah federal.[134]

Hampir sama dengan Soehino, Ismail H.P dan Fred Isjwara mengatakan, dalam negara federal (*bondsstaat*) atau negara serikat terdapat dua atau lebih kesatuan politik, baik yang sudah berstatus sebagai negara (*state*) maupun yang belum berstatus sebagai negara, bersepakat untuk menjalin kerjasama menjadi satu kesatuan politik (*negara serikat*) yang dapat mewakilinya secara keseluruhan. Apabila kesatuan politik berupa negara serikat itu sudah terbentuk maka setelah itu hanya ada satu negara serikat yang terdiri atas negara-negara bagian.[135]

Selanjutnya Abu Daud Busroh menyatakan, negara federal (*bondsstaat*) adalah negara yang tersusun dari pada beberapa negara yang semula berdiri

[133] Soehino, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 226.
[134] *Ibid.*
[135] Ismail HP, (1996), *Op. Cit.*, hlm., 21. Fred Isjwara, (1974), *Op. Cit*, hlm., 187.

sendiri, kemudian mengadakan kerjasama yang efektif. Akan tetapi karena negara-negara tersebut masih ingin mempunyai kewenangan sendiri maka tidak semua urusan pemerintahan yang diserahkan oleh negara-negara bagian kepada negara gabungannya atau negara federal (*bondsstaat*). Biasanya urusan pemerintahan yang diserahkan oleh negara-negara bagian kepada negara federal adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan bersama semua negara bagian yang disebut dengan kepentingan nasional misalnya urusan keuangan (moneter) dan fiskal, urusan pertahanan negara, urusan keamanan nasional, urusan politik luar negeri dan peradilan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga, jangan sampai terjadi kesimpang-siuran serta supaya ada persatuan antara sesama negara yang membentuk federasi karena hal ini menentukan hidup matinya negara federal.[136] Sebaliknya, segala urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan negara bagian belaka atau dengan kata lain tidak termasuk dalam kategori kepentingan nasional tetap menjadi kewenangan negara-negara bagian karena dalam negara federal (*bondsstaat*), kewenangan "asli/sisa" pada dasarnya merupakan kewenangan negara-negara bagian, misalnya urusan kesehatan, kebudayaan, pendidikan, tenaga kerja, lingkungan hidup, pariwisata, kehutanan, pertanian, peternakan dan lain sebagainya.[137]

Berdasarkan beberapa pendapat di atas terlihat bahwa negara federal (*bondsstaat*) adalah negara bersusunan jamak, terdiri dari beberapa negara bagian yang semula berdiri sendiri, merdeka, berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri dan mempunyai pemerintahan sendiri, namun karena suatu

[136] Abu Daud Busroh, (1990), *Op. Cit*, hlm., 64. Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 174.

[137] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 270.

kepentingan, negara-negara tersebut bersepakat untuk bersatu, bergabung membentuk suatu organisasi negara (federal) yang lebih besar dengan pemerintahan sendiri yang disebut dengan pemerintah federal.

Oleh karena itu, untuk membentuk negara bersusunan federal (*bondsstaat*), mengutif pendapat C.F. Strong diperlukan dua syarat mutlak yakni; *pertama*, adanya rasa satu kebangsaan (*a sense of nationality*) di antara negara-negara yang ingin membentuk federasi. *Kedua*, adanya keinginan dari kesatuan-kesatuan politik untuk bersatu (*union*), bukan kesatuan (*unity*) karena apabila anggota kesatuan politik menghendaki kesatuan (*unity*) maka mereka tidak akan membentuk negara bersusunan federal (*bondsstaat*) melainkan membentuk negara bersusunan kesatuan (*unitary state*).[138] Apabila dua persyaratan tersebut terpenuhi maka kesepakatan antara negara-negara yang ingin bergabung membentuk negara federasi dengan mudah dapat dicapai.

Selanjutnya, apabila kesepakatan antara negara-negara yang ingin membentuk negara bersusunan federal sudah tercapai maka penggabungan beberapa negara ke dalam suatu negara federasi dilakukan melalui suatu traktat (perjanjian) yang kemudian disebut dengan konstitusi federal sebagaimana disebutkan oleh C.F. Strong, *the a constitution is a treaty*.[139] Melalui konstitusi negara bersusunan federal ini ditentukan urusan pemerintahan, baik yang menjadi kewenangan pemerintah federal maupun yang menjadi kewenangan pemerintah negara-negara bagian. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah federal yakni urusan pemerintahan yang

[138] C.F. Strong, (1966), *Op. Cit*, hlm., 99.
[139] *Ibid*, hlm., 79-80.

berkaitan dengan kepentingan bersama negara-negara bagian, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah negara-negara bagian adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan negara-negara bagian belaka yang tidak termasuk kepentingan nasional.[140] Oleh karena itu-lah maka konstitusi negara federal merupakan konstitusi tertulis (*written constitution*).[141] Melalui konstitusi tertulis (*written constitution*) tersebut, kekuasaan pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*) dibagi sedemikian rupa antara negara federal dan negara-negara bagian sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu bebas antara satu sama lain[142] selain ditentukan lain oleh konstitusi negara federal.

Melihat kondisi yang demikian, C.F Strong membuat ciri khas atau karakteristik negara bersusunan federal (*bondsstaat*) yakni; *pertama*, supremasi konstitusi kerena konstitusi negara bersusunan federal merupakan traktat (perjanjian) antara negara-negara bagian yang membentuk federasi. *Kedua*, adanya pemancaran (*seharusnya pembagian, penulis*) kekuasaan antara negara federal dengan negara bagian yang diatur dalam konstitusi negara federal. *Ketiga*, adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa yang (mungkin) timbul antara negara federal dan negara-negara bagian.[143]

Ciri khas atau karakteristik negara bersusunan federal (*bondsstaat*) yang disebutkan oleh C.F.Strong di atas, dianggap oleh Astim Riyanto sebagai suatu

---

[140] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 270.

[141] Shepherd L. Witman and John J. Wuest (1963), *Visual of Outline of Comparative Government*, New York, Adam & Co, Peterson, hlm., 13.

[142] K.C.Wheare, (1964), *Federal Government*, New York, Oxford University, hlm., Miriam, (2009), *Op.Cit.*,hlm., 270.

[143] C.F. Strong, (1966), *Op. Cit.*, hlm., 62-63.

hal yang kurang tepat karena karakteristik yang pertama dan karakteristik yang kedua yakni supremasi konstitusi dan pemancaran kekuasaan juga terdapat pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*), terutama pada negara bersusunan kesatuan dengan sistem desentralisasi bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[144] Selanjutnya Astim Riyanto membuat ciri khas dan karakteristik negara bersusunan federal (*bondsstaat*) yang meliputi tiga aspek yakni aspek kelangsungan negara bersusunan federal, aspek alokasi kekuasaan pada negara bersusunan federal dan aspek tata cara menyelesaikan perselisihan atau konflik antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. *Pertama*, ditinjau dari aspek kelangsungan negara, faktor pertama dan utama kelangsungan negara bersusunan federal (*bondsstaat*) tergantung kepada supremasi konstitusi (*supreme constitution*) yang dilakukan oleh negara-negara bagian yang tergabung dalam federasi karena pada negara federasi sebagaimana disebutkan di atas, konstitusi federasi merupakan perjanjian (*treaty*) bersama antara negara-negara pembentuk federasi. *Kedua*, alokasi kekuasaan pada negara federasi (*bondsstaat*) menggunakan teori pemisahan kekuasaan (*division or separation of power*) antara negara federasi dengan negara-negara bagian yang diatur dalam konstitusi federasi, bukan menggunakan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemancaran kekuasaan. *Ketiga*, penyelesaikan konflik antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*) dilakukan oleh Mahkamah Agung Federal (*Federal Supreme Court*)

[144] Astim Riyanto, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 134.

seperti di negara federasi Amerika Serikat atau oleh Majelis Federal (*Federal Assembly*) seperti di negara federasi Swiss.[145]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa negara bersusunan federal mempunyai tujuh ciri khas atau karakteristik yakni; *pertama*, pada negara bersusunan federal terdapat dua macam negara yakni negara gabungan yang disebut negara federal dan negara-negara bagian. *Kedua,* terdapat dua macam pemerintahan yakni pemerintah negara federal dan pemerintah negara-negara bagian. *Ketiga*, terdapat dua macam undang-undang dasar yakni undang-undang dasar negara federal dan undang-undang dasar masing-masing negara bagian. *Keempat*, ada negara dalam negara. Negara-negara bagian itu berada dalam negara federal. *Kelima*, terdapat dua macam urusan pemerintahan yakni urusan pemerintahan yang pokok-pokok yang berkaitan dengan kepentingan bersama negara-negara bagian (nasional) menjadi kewenangan negara federal dan urusan pemerintahan yang selain itu (kurang pokok) menjadi kewenangan negara-negara bagian.[146] *Keenam*, terdapat mekanisme penyelesaian konflik antara pemerintah negara federal dengan pemerintah negara bagian yakni melalui Mahkamah Agung Federal (*Federal Supreme Courti)* atau melalui Majelis Federal (*Federal Assembly*). *Ketujuh*, kelangsungan negara federal (*bondsstaat*) tergantung kepada penghormatan konstitusi (*supreme constitution*) oleh negara-negara yang membentuk federasi karena konstitusi negara federal merupakan traktat (perjanjian) antara negara-negara yang membentuk federasi.

[145] *Ibid.*
[146] Soehino, (2008), *Op. Cit.,* hlm, 227.

2. Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi Bersusunan Federal

Lembaga perwakilan dalam negara bersusunan federal (*bondsstaat*) dipengaruhi oleh sesunan negara federal bersangkutan. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, esensi atau hakikat dari negara federal yakni negara bersusunan jamak, terdiri dari dua macam negara yakni negara gabungan yang disebut negara federal dan negara-negara bagian yang membentuk federasi. Karena negara federal terdiri dari dua negara yakni negara federal dan negara bagian maka kedaulatan pada negara bersusunan federal juga terbagi dua yakni kedaulatan negara federal dan kedaulatan negara-negara bagian yang membentuk federasi.

Oleh karena esensi dan hakikat negara bersusunan federal (*bondsstaat*) yang demikian maka struktur lembaga perwakilan yang cocok untuk negara-negara bersusunan federal yakni lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar).[147] Hingga saat ini belum pernah dijumpai negara yang bersusunan federal memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar). Semua negara bersusunan federal (*bondsstaat*) memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) sebagaimana terlihat dalam laporan hasil penelitian yang dilakukan oleh *International Parliementary Union*. Dari 122 (seratus dua puluh dua) negara bersusunan federal (*bondsstaat*) yang diteliti, semuanya tanpa terkecuali memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar).[148]

Pada lembaga perwakilan berstruktur *bicameral*, terdapat dua kamar badan perwakilan yang terpisah satu sama lain di lembaga perwakilan. Kamar pertama dan kamar kedua pada negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) disebut

[147] Saifudin, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 123-124.
[148] Moh. Mahfud MD, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 190.

dengan nama berbeda-beda misalnya pada negara federal Amerika Serikat, kamar pertama disebut dengan *House of Representatives* dan kamar kedua disebut dengan *Senat*. Apabila keduanya bergabung melaksanakan fungsinya disebut dengan Kongres. Selanjutnya di negara federal Jerman, kamar pertama disebut dengan *Bundestag* (*Lower House*) dan kamar kedua disebut dengan *Bundesrat* (*Upper House*). Apabila keduanya bergabung melaksanakan fungsinya disebut dengan Parlemen.[149] Sedangkan di negara federal Malaysia, kamar pertama disebut dengan Dewan Rakyat (*Lower House*) dan kamar kedua disebut dengan Dewan Negara (*Upper House*). Apabila keduanya bergabung melaksanakan fungsinya disebut dengan *Parlimen*.[150] Namun demikian, walaupun kamar pertama (*Lower House*) dan kamar kedua (*Upper House*) disebut dengan nama berbeda-beda, akan tetapi yang pasti anggota kamar pertama (*Lower House*) merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat yang terdapat pada negara bersusunan federal dan anggota kamar kedua (*Upper House*) pada umumnya merupakan perwakilan negara-negara bagian (*regional representaves*) yang membentuk federasi. Oleh karena itu, maka kamar pertama (*Lower House*) lembaga perwakilan pada negara bersusunan federal bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional dan kamar kedua (*Upper House*) bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan negara-negara bagian dalam kepentingan nasional negara federal.[151]

[149] Subardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 156.

[150] Nomensen Sinamo, (2010), *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm, 81.

[151] Saifudin, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 124.

Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) ini sebagaimana disebutkan sebelumnya mempunyai segi positif yakni; *pertama* lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena pada lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*), di samping ada wakil rakyat (*political representatives*) yang duduk di lembaga perwakilan juga terdapat perwakilan teritorial (*regional representatives*) dan/atau perwakilan golongan tertentu (*fungtional representatives*). *Kedua,* lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama (*Lower House*) dan kamar kedua (*Upper House*) pada lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) terdapat mekanisme *cheks and balences*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam proses pembuatan undang-undang. *Ketiga,* lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.[152]

Berdasarkan segi positif lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) di atas terlihat bahwa lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) dapat diterapkan, baik pada negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) maupun pada negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary state*). Pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*), kamar pertama (*Lower House*) merupakan perwakilan seluruh rakyat negara bersusunan federal, sedangkan kamar kedua

[152] Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 83-84.

(*Upper House*) sebagaimana disebutkan di atas pada umumnya merupakan perwakilan negara-negara bagian (*regional representatives*) yang membentuk federasi, namun sebagian anggota kamar kedua (*Upper House*) pada negara bersusunan federal ini ada pula yang berasal dari golongan fungsional (*fungtional representatives*) seperti yang terdapat pada negara federal Malaysia (di bahas di bawah). Selanjutnya, pada negara bersusunan kesatuan (*unitary staat*) sebagaimana disebutkan sebelumnya, kamar pertama (*Lower House*) merupakan perwakilan seluruh rakyat (*political representatives*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan dan kamar kedua (*Upper House*) merupakan perwakilan fungsional (*fungtional representatives*) atau perwakilan daerah-daerah propinsi (*regional representatives*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan.

Oleh karena kamar pertama dan kamar kedua mewakili unsur yang berbeda maka jumlah anggota kamar pertama dan jumlah anggota kamar kedua lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar), baik pada negara-negara bersusunan kesatuan (dibahas pada bagian lain) maupun pada negara-negara bersusunan federal jumlahnya tidak sama atau tidak seimbang satu sama lain. Jumlah anggota kamar pertama (*Lower House*) jauh lebih banyak dari pada jumlah anggota kamar kedua (*Upper House*). Misalnya pada negara federal Amerika Serikat jumlah keseluruhan anggota Kongres Amerika Serikat sebanyak 535 (lima ratus tiga puluh lima) orang, terdiri dari anggota *House of Representatives* (kamar pertama) sebanyak 435 (empat ratus tiga puluh lima) orang, sedangkan anggota Senat (kamar kedua) hanya berjumlah 100 (seratus) orang. Anggota *House of Representatives* merupakan perwakilan politik seluruh

rakyat yang terdapat pada negara federal Amerika Serikat yang mana setiap 1 (satu) orang anggota *House of Representatives* mewakili 530.000 (lima ratus tiga puluh ribu) orang penduduk Amerika Serikat. Sebaliknya, anggota Senat Amerika Serikat merupakan perwakilan negara-negara bagian yang terdapat pada negara federal Amerika Serikat yang mana saat ini berjumlah sebanyak 50 buah negara bagian, dan setiap negara bagian diwakili oleh 2 (dua) orang anggota Senat.[153] Berbeda dengan negara federal Amerika Serikat, jumlah keseluruhan anggota Parlemen negara federal Jerman saat ini sebanyak 702 (tujuh ratus dua) orang, terdiri dari anggota *Bundestag* (*Lower House*) sebanyak 603 (enam ratus tiga) orang dan anggota *Bundesrat* (*Upper Hpuse*) sebanyak 69 (enam puluh sembilan) orang. Anggota *Bundestag* (*Lower House*) merupakan perwakilan politik seluruh rakyat negara federal Jerman dan anggota *Bundesrat* (*Upper House*) mewakili 16 (enam belas) buah negara bagian yang membentuk negara federasi Jerman.[154] Lain lagi dengan negara federal Malaysia, jumlah keseluruhan anggota *Parlimen* Malaysia sebanyak 292 (dua ratus sembilan puluh dua) orang, terdiri dari anggota Dewan Negara (*Lower House*) sebanyak 222 (dua ratus dua puluh dua) orang dan anggota Dewan Negeri (*Upper House*) sebanyak 70 (tujuh puluh) orang. Anggota Dewan Negara (*Lower House*) merupakan perwakilan politik seluruh rakyat negara federal Malaysia dan anggota Dewan Negeri (*Upper House*), ada sebagian yang mewakili negara-negara bagian yang membentuk federasi Malaysia dan sebagian yang lain mewakili golongan fungsional yang terdapat dalam masyarakat Malaysia. Anggota Dewan Negeri (*Upper House*) yang mewakili negara-negara

[153] Diolah dari data Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 138-139.
[154] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, (1999), *Op. Cit.*, hlm., 24 dan 60.

bagian yang terdapat pada negara federal Malaysia yakni sebanyak 26 (dua puluh enam) orang, berasal dari 13 (tiga belas) negara (negeri) bagian. Sedangkan anggota Dewan Negeri (*Upper House*) yang mewakili golongan fungsional sebanyak 44 (empat puluh empat) orang, berasal dari golongan-golongan profesi yang ada dalam masyarakat Malaysia, misalnya pedangan, buruh, petani, budayawan, kolompok sosial, pemuka agama, golongan minoritas dan penduduk asli atau bumi putra.[155]

Anggota kamar pertama dan anggota kamar kedua lembaga perwakilan pada negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) di atas memiliki masa jabatan. Masa jabatan anggota kamar pertama (*Lower House*) lembaga perwakilan pada negara-negara bersusunan federal bervariasi antara satu sama lain. Ada yang 4 (empat) tahun seperti masa jabatan anggota *House of Representatives* pada negara federal Amerika Serikat dan anggota *Bundestag* (*Lower House*) pada negara federal Jerman.[156] Namun ada juga yang 5 (lima) tahun seperti masa jabatan anggota Dewan Rakyat (*Lower House*) pada negara federal Malaysia.[157] Semua anggota kamar pertama (*Lower House*) lembaga perwakilan pada negara bersusunan federal ini dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara berkala, baik dengan sistem distrik seperti pada negara federasi Amerika Serikat dan negara federasi Malaysia,[158] maupun melalui sistem proporsional dan *system*

[155] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 82-83
[156] Subardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 156.
[157] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 83.
[158] *Ibid.*

combining direct and proportional representation seperti pada negara federal Jerman.[159]

Selanjutnya, masa jabatan anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan pada negara bersusunan federal juga berbeda-beda antara satu sama lain, ada yang 6 (enam) tahun seperti masa jabatan anggota Senat pada negara federal Amerika Serikat,[160] dan ada pula yang hanya 3 (tiga) tahun seperti masa jabatan anggota Dewan Negeri (*Upper House*) pada negera federal Malaysia.[161] Namun demikian, ada pula yang tidak ditentukan secara pasti seperti yang terdapat pada negara federal Jerman. Masa jabatan anggota *Bundesrat* (*Upper House*) pada negara federal Jerman, tergantung kepada masa jabatan mereka di negara bagian Jerman.[162] Jika anggota *Bundesrat* (*Upper House*) masih memegang jabatan di salah satu negara bagian yang terdapat di negara federal Jerman maka meraka tetap menjadi anggota *Bundesrat* (*Upper House*). Sebaliknya, jika anggota *Bundesrat* (*Upper House*) tidak lagi memegang jabatan di salah satu negara bagian yang terdapat di negara federal Jerman maka secara otomatis yang bersangkutan harus berhenti sebagai anggota *Bundesrat* (*Upper House*) karena anggota *Bundesrat* (*Upper House*) pada negara federal Jerman dipilih oleh Pemerintah Negara Bagian dari orang-orang yang memegang jabatan penting di negara bagian bersangkutan, baik sebagai perdana menteri maupun sebagai menteri negara bagian.[163]

---

[159] Soebardjo, (2008), *Loc. Cit.*
[160] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 139.
[161] *Ibid*, hlm., 82.
[162] Soebardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 157.
[163] *Ibid*, hlm., 156.

Selain dipilih oleh Pemerintahan Negara Bagian seperti yang terdapat pada negara federal Jerman di atas, anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan pada negara-negara bersusunan federal ada pula yang dipilih seluruhnya oleh rakyat melalui pemilihan umum, namun ada pula sebagian yang dipilih oleh Raja atas nasehat Perdana Menteri (pemerintah) dan sebagian yang lain lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian. Anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan pada negara bersusunan federal yang dipilih semuanya oleh rakyat melalui pemilihan umum yakni anggota Senat pada negara federal Amerika Serikat.[164] Selanjutnya, sebagian anggota kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan pada negera bersusunan federal yang dipilih oleh Raja atas nasehat Perdana Menteri (Pemerintah) dan sebagian yang lain lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian yakni anggota Dewan Negeri (*Upper House*) yang terdapat pada negara federal Malaysia.[165] Dari 70 (tujuh puluh) orang anggota Dewan Negeri (*Upper House*) yang terdapat pada negara federal Malaysia sebagaimana disebutkan sebelumnya, 16 (enam belas) orang mewakili 13 (tiga belas) negara/negeri bagian yang terdapat pada negara federal Malaysia. Mereka dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian. Sedangkan 44 (empat puluh empat) orang lagi dipilih oleh Raja atas nasehat Perdana Menteri (pemerintah) dari golongan-golongan fungsional yang terdapat dalam masyarakat Malaysia.

Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terdapat pada negara-negara bersusunan federal ini pada umumnya mempunyai kategori

[164] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 82 dan 139.
[165] *Ibid,* hlm., 82.

strong bicameralism seperti yang dianut oleh negara federal Amerika Serikat, negara federasi Jerman dan lain-lain. Lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) pada negara federal Amerika Serikat berdasarkan kategori yang dibuat oleh Arend Lijphart tergolong ke dalam *strong bicameralism,* karena *House of Representatives* sebagai kamar pertama dan Senat sebagai kamar kedua mempunyai kekuatan konstitusional yang setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit (*simetris*) antara satu sama lain. Di samping itu, anggota *House of Representatives* dan anggota Senat sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat (*incongruence*) karena sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.[166] Namun, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdapat pada negara federal Amerika Serikat berdasarkan klasifikasi yang dibuat oleh Giovani Sartori tergolong ke dalam *perfect bicamerlism* karena kamar pertama (*House of Representatives*) dan kamar kedua (Senat) sama-sama mempunyai kewenangan setara dalam pembuatan undang-undang.[167] Baik *House of Representatives* maupun Senat sama-sama memupunyai kewenangan membentuk undang-undang, mulai mengajukan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang dan mentetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, kecuali rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara harus datang pertama kali dari *House of Representatives*. Setiap rancangan undang-undang baru dapat menjadi undang-undang pada negara federal Amerika Serikat apabila sudah mendapat persetujuan dari kedua kamar Kongres (*House of Representatives* dan Senat). Jika tidak maka

[166] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[167] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

rancangan undang-undang tersebut tidak dapat menjadi undang-undang, dan di tandatangani oleh Presiden.

Dalam praktek ketatanegaraan negara federal Amerika Serikat, rancangan undang-undang bisa datang dari *House of Representives, Senat* atau pemerintah. Jika rancangan undang-undang datang dari *House of Representatives* atau pemerintah kemudian tidak mendapat persetujuan dari Senat maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat menjadi undang-undang. Sebaliknya, jika rancangan undang-undang datang dari Senat atau pemerintah, kemudian ditolak oleh *House of Representatives* maka rancangan undang-undang tersebut juga tidak bisa menjadi undang-undang. Jika hal demikian terjadi, maka untuk menyelesaikan perselisihan pendapat antara *House of Representatives* dan Senat maka dibentuk suatu komite yang terdiri dari anggota Senat dan anggota *House of Representatives* yang bertugas untuk melakukan kompromi di antara kedua belah pihak agar rancangan undang-undang tersebut dapat menjadi undang-undang.[168]

Sama dengan lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terdapat pada negara federal Amerika Serikat. Lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terdapat pada negara federal Jerman juga tergolong ke dalam kategori *strong bicameralism*. Menurut Arend Lijphart, *Bundesrat* (*Upper House*) mempunyai pengaruh kuat (*strong*) pada parlemen *bicameral* Jerman karena mempunyai kewenangan konstitusional yang sederajat atau simetris dengan *Bundestag* (*Lower Housei*) walaupun anggotanya kurang mempunyai legitimasi politik yang kuat karena keseluruhan anggotanya tidak

[168] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 139.

dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum akan tetapi sebagaimana disebutkan sebelumnya dipilih oleh pemerintah negara bagian dari orang-orang yang menduduki jabatan penting pada negara bagian Jerman.[169] Begitu juga dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat oleh Giovani Sartori, lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) yang terdapat pada negara federasi Jerman juga tergolong ke dalam *strong bicameralism* karena *Bundesrat* (*Upper House*) selain berwenang mengajukan rancangan undang-undang juga mempunyai hak veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Bundestag* (*Lower House*).[170]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa lembaga perwakilan dalam negara bersusunan federal (*bondsstaat*) harus berstruktur *bicameral* (dua kamar) karena negara federal adalah negara bersusunan jamak, terdiri dari dua negara yakni negera federal dan negara-negara bagian yang membentuk federasi sehingga kedaulatan pada negara federal-pun juga terbagi dua yakni kedaulatan negara bagian dan kedaulatan negara federal. Kamar pertama (*Lower House*) lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*) merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat negara bersusunan federal, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat negara federal, dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan tertentu. Sebaliknya, kamar kedua (*Upper House*) lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*) merupakan perwakilan negara-negara bagian (*regional representatives)* yang membentuk

[169] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[170] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

federasi, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan negara bagian di tingkat nasional, anggotanya ada yang semuanya dipilih oleh rakyat negara bagian melalui pemilihan umum seperti di negara federal Amerika, ada yang dipilih oleh Pemerintah Negara Bagian seperti pada negara federal Jerman, dan ada pula sebagian di antaranya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian dan sebagian yang lain lagi dipilih oleh Raja berdasarkan nasehat Perdana Menteri (pemerintah) seperti pada negara federal Malaysia. Selanjutnya, berdasarkan klasifikasi bicamerlisme yang dibuat oleh Arend Lijphart dan Giovani Sartori, lembaga perwakilan *bicameral* (dua kamar) yang dianut oleh negara-negara bersusunan federal pada umumnya tergolong ke dalam kategori *strong bicameralism* (dua kamar sama kuat) seperti yang terdapat pada negara federal Amerika Serikat dan negara federal Jerman.

Berdasarkan uraian di atas, sebagai penutup sub bab ini dapat disimpulkan bahwa struktur lembaga perwakilan pada suatu negara dipengaruhi oleh susunan negara. Negara bersusunan federal (*bondsstaat*) harus memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) sesuai dengan esensi dan hakikat negara federal (*bondsstaat*) yakni negera bersusunan jamak, terdiri dari negara federal dan negara-negara bagian yang membentuk federasi. Kamar pertama (*lower house*) merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat yang terdapat pada negara bersusunan federal, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional. Sedangkan kamar kedua (*upper house*) merupakan perwakilan negara-negara

bagian (*regional representatives*) yang membentuk federasi, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan negara atau daerah bagian.

Selanjutnya, negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) lebih fleksibel dalam memilih struktur lembaga perwakilan yang ada yakni bisa lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) dan bisa pula lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar). Namun karena negara bersusunan kesatuan pada dasarnya adalah negara dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) maka negara bersusunan kesatuan lebih cocok memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) dari pada lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) karena sesuai dengan esensi dan hakikat negara bersusunan kesatuan yakni negara bersusunan tunggal dengan satu pemerintahan yang berdaulat yakni pemerintah pusat. Namun karena faktor kebutuhan dan kepentingan politik, negara bersusunan kesatuan, baik dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) maupun dengan sistem desentralisasi (*unitary state by centralization*) dapat membentuk lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) seperti yang lazim terdapat pada negara bersusunan federal (*bondsstaat*). Kondisi negara kesatuan yang seperti ini dapat disebut dengan teori fleksibelitas (*flexible theory*). Artinya, negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) fleksibel dapat memilih salah satu dari dua model lembaga perwakilan yang ada yakni lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) atau *bicameral* (dua kamar), sedangkan negara bersusunan federal harus memilih lembaga perwakilan yang berstruktur bicameral (dua kamar).

Oleh karena itu, pendapat Fred Isjwara dan C.F. Strong yang mengatakan bahwa negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) adalah negara dengan satu badan perwakilan[171] menjadi tidak relevan lagi karena terdapat beberapa negara bersusunan kesatuan yang memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) misalnya negara kesatuan Inggris, Belanda, Prancis, Jepang, Thailand, Filipinan dan lain-lain. Begitu juga dengan pendapat yang mengatakan bahwa lembaga perwakilan *bicameral* (dua kamar) hanya identik dengan negara bersusunan federal juga menjadi tidak relevan lagi karena selain negara bersusunan federal, beberapa negara bersusunan kesatuan sebagaimana disebutkan di atas juga memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar).

Oleh karena itu, jika negara bersusunan kesatuan memilih lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* seperti yang lazim terdapat pada negara-negara federasi maka kamar pertama (*lower house*) lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar) pada negara bersusunan kesatuan merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional. Sedangkan kamar kedua (*upper house*) ada yang merupakan perwakilan daerah-daerah propinsi (*regional representatives*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan dan ada pula perwakilan golongan-golongan (*fungtional representatives*) masyarakat yang ada pada negara bersusunan kesatuan. Jika anggota kamar kedua merupakan

[171] Fred Isjwara, (1974), *Loc. Cit.* Lihat juga C.F. Strong, (1966), *Loc. Cit.*

perwakilan daerah-daerah propinsi yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan maka kamar kedua bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun jika anggota kamar kedua merupakan perwakilan fungsional maka kamar kedua bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan golongan yang diwakilinya.

E. DPD dalam NKRI yang Demokratis

Indonesia sebagai sebuah negara demokratis memiliki lembaga perwakilan semenjak awal kemerdekaan hingga saat ini. Namun seiring dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, termasuk tentang ketentuan yang mengatur lembaga perwakilan, terdapat lembaga perwakilan baru dalam sistem perwakilan Indonesia yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana di atur dalam Pasal 22D UUD 1945.

DPD hadir dalam sistem ketatanegaraan NKRI masih relatif baru yakni setelah pemilu 2004 dilaksanakan. Namun menurut Satya Arinanto, gagasan tentang perlu atau tidaknya DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI sudah berhembus sebelum pemilu 1999 dilaksanakan yakni sebagai bentuk penyempurnaan terhadap Utusan Daerah di MPR yang selama ini tidak menjalankan fungsinya dengan baik[172] akibat sistem politik yang diciptakan pemerintah kala itu.

[172] Satya Arinanto, (2203), *Dewan Perwakilan Daerah dan Mekanisme Kerja Internalnya,* Makalah disampaikan dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, tanggal 24 Maret 2003, hlm., 1.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI, salah satunya adalah untuk merombak sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). DPR sebagai kamar pertama, DPD sebagai kamar kedua. Namun untuk menyebut sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masih dipertanyakan karena sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) tidak hanya menempatkan masing-masing kamar pada kedudukan sederajat, akan tetapi juga memberikan fungsi setara atau hampir seimbang kepada masing-masing kamar, baik secara politis maupun secara legislasi yang dijalankan secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.[173] Sedangkan menurut UUD 1945 hasil perubahan, DPD tidak dikontruksikan sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia. Di samping itu juga tidak diberi fungsi setara atau hampir setara dengan fungsi yang dimiliki DPR.

Lemahnya DPD dibandingkan DPR dalam sistem perwakilan di NKRI tidak hanya tercermin dari fungsi yang dimilikinya, akan tetapi juga dari aspek jumlah anggota. Jumlah anggota DPR jauh lebih banyak dari pada jumlah anggota DPD. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan; jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang, sedangkan jumlah keseluruhan anggota DPD menurut Pasal 22C ayat (2) UUD 1945, tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Jumlah anggota DPD setiap Propinsi sama tanpa memandang besar kecilnya

[173] Jimly Assiddiqie, (2003), *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945,* Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN di Denpasar-Bali tanggal 14-18 Juli 2003, hlm., 10.

wilayah dan tanpa memandang banyak sedikitnya jumlah penduduk suatu Propinsi.[174] Berdasarkan Pasal 227 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009, jumlah anggota DPD setiap Propinsi berjumlah 4 orang. Sekarang jumlah Propinsi di NKRI berjumlah sebanyak 33 Propinsi. Oleh karena itu, maka jumlah anggota DPD secara keseluruhan hanya 132 orang seperti jumlah anggota DPD periode 2009-2014 saat ini. Dengan demikian terlihat; jumlah anggota DPD jika dibandingkan dengan jumlah anggota DPR sama dengan 1 : 4 (satu berbanding empat). Konsekuensi logis dari ketidak-seimbangan jumlah anggota DPR dengan jumlah anggota DPD dalam konteks sistem perwakilan di NKRI menyebabkan sidang MPR bisa dimonopoli oleh DPR bahkan lebih jauh menurut Dahlan Thaib apabila diterapkan ketentuan *one man one vote* (satu orang satu suara), DPR dapat mengabaikan kehadiran DPD dalam sidang MPR. Artinya, sidang MPR tetap bisa mengambil keputusan tanpa kehadiran dan persetujuan DPD karena jumlah anggota DPR sudah mayoritas di MPR.[175]

Lemahnya eksistensi DPD dibandingkan DPR dalam sistem perwakilan di NKRI membuat Sri Soemantri M., menyebut sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dengan nama sistem perwakilan dua kamar semu dan di lingkungan Panitia *Ad Hoc* (PAH) I Badan Pekerja MPR dikenal dengan istilah *soft bicameralism system.*[176] Namun menurut Jimly Assiddiqie, baik dalam *strong*

[174] Menurut Palguna, anggota MPR Utusan Daerah Bali, pembatasan jumlah keseluruhan anggota DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR seperti yang termaktup dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 mempunyai tujuan agar dalam pengambilan keputusan politik, di mana DPD ikut berperan serta di dalamnya, tidak terlalu didominasi oleh kepentingan daerah sehingga mengabaikan kepentingan nasional. Lihat Palguna, (2003), *Op. Cit*, hlm., 4.

[175] Dahlan Thaib, (2002), *Op. Cit.*, hlm., 19. Lihat juga Dahlan Thaib, (2009), *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional,* Yogyakarta, Total Media, hlm., 142.

[176] Sri Soemantri M, (2003), *Op. Cit.,* hlm., 3.

bicameralism system maupun dalam *soft bicameralism system*, kedua kamar sama-sama menjalankan fungsi legislasi sebagimana mestinya. Sedangkan DPD menurut Jimly Assiddiqie, tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi karena DPD hanya mempuyai wewenang sebatas mengajukan RUU tertentu dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR. Sedangkan fungsi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tetap berada di tangan DPR, yang berhak memutus RUU menjaadi UU adalah DPR.[177] Lebih lanjut Jimly Assiddiqie dan Bagir Manan menyebut sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dengan istilah tri-kameral sistem.[178]

Penyebutan sistem perwakilan Indonesia dengan istilah tri-kameral system oleh Jimly Assiddiqie dan Bagir Manan di atas, didasarkan kepada dua hal; *pertama,* MPR menurut UUD 1945 hasil perubahan masih mempunyai kewenangan tersendiri yaitu; (a), menetapkan UUD dan/atau mengubah UUD, (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (c) memutus usul DPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diputus bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MK (d), memilih Wakil Presiden pengganti dari dua calon yang diusulkan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden. (e), Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan

[177] Jimly Assiddiqie, (2003), *Op. Cit.*, hlm., 10.

[178] Jimly Asshiddiqie, (2004), *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* Yogyakarta, FH UII Press, hlm., 13. Bagir Manan, (2003), *Op. Cit.* hlm., 55. Jimly Asshiddiqie, (2003), *Op. Cit.*, hlm., 8 & 10.

partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *Kedua,* UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan; MPR mempunyai pemimpin sendiri yang berasal dari DPR dan DPD, dipilih dari dan oleh anggota MPR,[179] terpisah dari pimpinan DPR dan pimpinan DPD. Kemudian, UU Nomor 27 Tahun 2009 di atas juga menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga negara[180] di samping DPR dan DPD bukan sebagai sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.

Oleh karena itu, semenjak DPD hadir dalam sistem ketatanegaraan NKRI berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, sistem perwakilan Indonesia belum dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) karena UUD 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPR sebagai kamar partama dan tidak pula menempatkan DPD sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Akan tetapi DPR dan DPD mempunyai kedudukan sederajat antara satu sama lain serta mempunyai fungsi sendiri-sendiri walaupun tidak seimbang, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Atas kondisi demikian maka Abd. Rahman tetap menyebut sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dengan nama sistem perwakilan satu kamar (*unikameral*).[181]

Mempertahankan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) di NKRI sejalan dengan konsep negara kesatuan (*unitary state*) itu sendiri karena pada negara kesatuan (*unitary state*) hanya terdapat satu badan legislatif nasional yang

[179] Lihat Pasal 14 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[180] Pasal 3 UU No. 27 Tahun 2009 menyebutkan, MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

[181] Abd. Rahman, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 260.

kekuasaannya tidak bisa dibatasi oleh badan lain.[182] Oleh karena itu, NKRI seharusnya memang mengadopsi sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) karena dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada satu badan *unicameral* saja yaitu majelis perwakilan nasional.[183]

Namun demikian dapat dipahami bahwa kehadiran DPD dalam sistem perwakilan di NKRI adalah sebagai bentuk kompromi antara konsepsi negara kesatuan yang dianut Republik Indonesia di satu pihak dan tuntutan daerah di pihak lain yang menginginkan adanya perwakilan daerah di tingkat nasional yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI karena aspirasi dan kepentingan daerah selama ini cenderung diabaikan pemerintah.

Kepentingan daerah pada suatu negara dapat dipandang dari berbagai sudut pandang. Jika negara tersebut berbentuk kesatuan, maka kepentingan daerah sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat melalui UU yang dibuat badan legislatif nasional karena sebagaimana disebutkan sebelumnya, negara kesatuan pada dasarnya adalah negara dengan satu sistem pemerintahan. Selanjutnya, jika negara tersebut berbentuk federasi maka kepentingan daerah atau kepentingan negara bagian ditentukan oleh negara-negara bagian yang membentuk federasi melalui suatu perjanjian yang disebut konstitusi federasi. Oleh karena itu, untuk menyamakan persepsi, maka yang dimaksud dengan kepentingan daerah dalam NKRI di sini adalah semua urusan pemerintahan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom melalui UU yang dibuat pemerintah dan DPR,

[182] Miriam Budiardjo, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 269.
[183] Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op. Cit.*, hlm., 33-34.

termasuk pembagian keuangan negara dan sumber daya manusia guna menjalankan urusan pemerintahan tersebut sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulan bahwa; NKRI yang demokratis seharusnya mengadopsi sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*). Namun karena faktor sejarah dan tuntutan daerah yang menghendaki adanya lembaga khusus yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional, NKRI membentuk DPD (*regional refresentatif*) yang seakan-akan berkedudukan sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia. Ini menurut penulis merupakan bentuk kompromi dianutnya konsepsi negara kesatuan oleh Republik Indonesia di satu sisi dan tuntutan daerah di sisi lain yang menghendaki adanya lembaga khusus yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional.

Sebagai penutup pembahasan pada bab ini penulis menyimpulkan bahwa lembaga perwakilan hanya ada dan dapat berfungsi dengan baik pada negara-negara yang berpaham demokrasi sebagai wujud dari sistem pemerintahan demokratis yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bentuk lembaga perwakilan yang lazim pada negara-negara yang berpaham demokratis ada dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Masing-masing model (sistem) mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan, namun semuanya tetap menjalankan fungsi yang sama yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi

pemilihan pejabat publik dan fungsi representasi. Akan tetapi DPD yang nota-benenya merupakan salah satu lembaga perwakilan dalam sistem perwakilan di NKRI, tidak memiliki fungsi yang lazim seperti yang dimiliki oleh suatu lembaga perwakilan dalam negara demokratis.

BAB III
KETERWAKILAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN

A. Sejarah Keterwakilan Daerah di NKRI

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, keterwakilan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sudah ada semenjak awal kemerdekaan hingga saat ini karena hal ini diamanatkan dan diatur dalam konstitusi yang (pernah) berlaku di Indonesia yakni dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 lama, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, UUD Sementara 1950 dan UUD 1945 hasil perubahan yang selanjutnya akan dibahas satu persatu di bawah ini;

1. Periode Berlakunya UUD 1945 Lama (Tahap I)

Menurut UUD 1945 lama (asli) yang juga disebut dengan UUD Proklamsi, keterwakilan daerah di Parlemen[1] (MPR) diakomodasi melalui Utusan Daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 lama yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang."[2]

[1] Parlemen berasal dari kata Prancis, yang berarti berbicara atau membicarakan masalah kenegaraan. Pada awal berdirinya keanggotaan parlemen di Inggris terdiri dari raja, bangsawan, tuan tanah dan pemuka agama. Lihat. Reinhard Bendix, (1978), *King or Peoples: Power and the Mandate to Rule,* California: Los Angeles, University of Califotnia Press, hlm., 235.

[2] Ketentuan Pasal 2 ayat (1) di atas mengalami perubahan mendasar dalam amandemen keempat UUD 1945 tahun 2002, selanjutnya berbunyi, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 lama di atas terlihat bahwa Parlemen (MPR) Indonesia terdiri dari tiga unsur yakni anggota-anggota DPR, utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan. Anggota DPR merupakan representasi politik seluruh rakyat Indonesia, sedangkan utusan daerah dan utusan golongan masing-masing merupakan representasi regional dan representasi fungsional.

Dimasukkannya unsur utusan daerah-daerah (*regional representatives*) dan utusan golongan-golongan (*fungtional representatives*) ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam format UUD 1945 lama, agar MPR benar-benar merupakan cerminan atau jelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu keterwakilan daerah-daerah (*regional representatives*) dan keterwakilan golongan-golongan (*fungsional representatives*) menurut para pendiri negara (*the founding fathers and mathers*) Indonesia, tidak dapat dikatakan sudah terwakili melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[3] Karena itu menurut *the founding fathers and mathers* Indonesia, memasukkan utusan daerah-daerah (*regional representatives*) dan utusan golongan-golongan (*fungsional representatives*) di MPR RI mutlak diperlukan dengan maksud agar ada unsur perwakilan yang tetap konsen memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan daerah-daerah, kelompok masyarakat tertentu (minoritas dan ekonomi) di dalam kepentingan nasional yang diperjuangkan oleh DPR sebagai representasi dari seluruh rakyat secara nasional. Dengan demikian terlihat bahwa keterwakilan daerah (*regional refresentatives*) berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD

[3] Jimly Asshiddiqie, (2004), *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* FH. UII Press, hlm., 38.

1945 lama, menyatu atau melebur ke dalam lembaga tertinggi negara (MPR),[4] tidak sebagai institusi sendiri dan mandiri seperti Senat di negara federal Amerika Serikat atau *Eerste Kamer* (*Upper House*) di negara kesatuan Belanda.

Pada masa awal kemerdekaan, selain lembaga kepresidenan, lembaga-lembaga negara yang lain sebagaimana termaktub dalam ketentuan UUD 1945 lama belum dapat dibentuk, termasuk MPR sebagai wadah tempat berkumpulnya utusan daerah-daerah yang ada di Indonesia. Namun untuk kepentingan revolusi (fisik) dalam rangka mempertahankan kemerdekaan Indonesia dari Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia, semua kekuasaan dipusatkan di tangan Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 lama yang menyatakan bahwa "sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional."[5]

Sebelum Komite Nasional di atas dibentuk, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sidang terakhirnya pada tanggal 22 Agustus 1945 menetapkan pokok-pokok tentang Komite Nasional yang akan dibentuk yakni; (1), Komite Nasional dibentuk di seluruh Indonesia dengan pusatnya di Jakarta. (2), Komite Nasional adalah penjelmaan kebulatan tujuan dan cita-cita Bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia

[4] Menurut format UUD 1945 lama, MPR merupakan lembaga tertinggi negara karena MPR merupakan lembaga negara yang berfungsi menjalankan kedaulatan rakyat.

[5] Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 lama. Ketentuan Pasal VI Aturan Peralihan UUD 1945 lama tersebut kemudian dihapus dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002 karena sudah tidak relevan lagi dengan situasi dan kondisi saat ini.

berdasarkan kedaulatan rakyat. (3), Usaha Komite Nasional adalah; (a), menyatakan kemauan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka, (b), mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia persatuan kebangsaan yang bulat dan erat; (c), membantu menentramkan rakyat dan turut menjaga ketentraman umum; (d), membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita Bangsa Indonesia dan di daerah membantu pemerintah daerah untuk kesejahteraan umum; (4), Komite Nasional Pusat memimpin dalam memberi petunjuk kepada komite-komite nasional daerah.[6]

Setelah ketentuan tentang pokok-pokok Komite Nasional ditetapkan oleh PPKI, dalam rangka menjalankan amanat Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (lama), Presiden Soekarno pada tanggal 29 Agustus 1945 membubarkan PPKI dan melantik Komite Nasional Pusat (KNP) yang bertugas membantu Presiden menjalankan kekuasaan negara sampai terbentuknya lembaga-lembaga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945 lama. Namun dalam perkembangannya, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, Komite Nasional Pusat diserahi kekuasaan legislatif dan kekuasaan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).[7]

---

[6] Bintan R. Saragih, (1991), *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan Yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 78. Lihat Juga, Albert Hasibuan, (1992), *Pelaksanaan Fungsi DPR RI Periode Tahun 1977-1982,* Disertasi Pada Program Pascasarjana UGM, Jogyakarta., hlm., 92.

[7] Soehino, (1983), *Hukum Tata Negara; Himpunan Perundangan, Surat-Surat Keputusan, dan Intruksi-Intruksi yang berkaitan dengan Pemerintahan di Daerah,* Jogyakarta, Liberty, hlm., 24.

Oleh karena itu, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X di atas, kedudukan Komite Nasional Pusat yang semula berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 lama bertugas membantu Presiden menyelenggarakan kekuasaan negara, berubah menjadi badan legislatif di mana tugas sehari-harinya dijalankan oleh Badan Pekerja KNP yang menurut Eddy Punama praktis bertindak sebagai parlemen dan bertanggungjawab kepada KNP. KNP semenjak saat itu menurut Eddy Purnama sudah menjadi badan kenegaraan yang sejajar dengan Presiden, tidak lagi sebagai pembantu Presiden karena KNP bersama Presiden melaksanakan tugas DPR dan tugas MPR yakni membuat undang-undang (tugas DPR) dan menetapkan GBHN (tugas MPR).[8] Jadi KNP pada masa itu menurut Eddy Purnama persis seperti sistem MPR yang dikehendaki oleh UUD 1945 lama, BP-KNP bertindak sebagai DPR, sedangkan KNP bertindak sebagai MPR.[9] Akan tetapi, jika dihubungkan dengan standar yang dibuat C.F Strong untuk menentukan apakah lembaga perwakilan suatu negara itu berstruktur *unicameral* (satu kamar) atau *bicameral* (dua kamar) yang meliputi aspek fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan UU di lembaga perwakilan,[10] maka lembaga perwakilan Indonesia ketika masa kerja KNP/BP-KNP ini termasuk dalam kategori lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar) karena; *pertama*, ditinjau dari aspek fungsi, fungsi yang

[8] Eddy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Jogyakarta, Nusamedia & Imagine Press, hlm., 149.

[9] *Ibid*, hlm., 151. Bandingkan dengan Max Boboy, (1994), *DPR RI Dalam Persfektif Sejarah dan Tatanegara,* Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm., 47.

[10] C. F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution; an Introduktion to the Comaprative Study of Their History and Existing Form,* Sidwick & Jackson Limited, London, hlm., 194.

dilakukan BP-KNP adalah fungsi KNP sebagaimana diamanatkan oleh Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tanggal 16 Oktober 1945. *Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan, anggota BP-KNP berasal dari anggota KNP, artinya tidak ada perbedaan anggota BP-KNP dan KNP kecuali masalah jumlah. *Ketiga*, ditinjau dari aspek pembuatan UU, pembuatan UU ketika masa BP-KNP/KNP tidak melewati dua badan terpisah satu sama lain.

Namun berkenaan dengan itu, mengutip Ismail Suny, ada dua hal penting yang harus diperhatikan jika KNP dianggap sebagai Parlemen (sementara) yakni dasar hukum pembentukan KNP dan kekuasaan yang dimilikinya.[11] Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 lama yang berlaku saat itu menentukan bahwa susunan dan kedudukan DPR/MPR ditetapkan dengan UU. Oleh karena itu menurut Ismail Suny, susunan dan kedudukan KNP setelah keluarnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 seharusnya ditetapkan dengan UU oleh Presiden bersama dengan BP-KNP atau KNP. Selama UU dimaksud belum ada, Presiden menganggap masalah itu sebagai hak prerogatifnya dan karena itu pengaturannya melalui Peraturan Presiden. Namun kenyataan menunjukkan, baru pada tanggal 14 April 1948 UU tentang Susunan dan Kedudukan KNP ditetapkan yakni melalui UU Nomor 9 Tahun 1948.[12] Kemudian apabila ditelaah kekuasaan KNP, kata "diserahi kekuasaan legislatif" sebagaimana terdapat dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, dapat menimbulkan masalah karena kekuasaan legislatif identik dengan kekuasaan DPR yang di dalamnya mencakup minimal tiga fungsi yakni fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.

[11] Ismail Suny, (1986), *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta, hlm., 63.
[12] *Ibid,* hlm., 63.

Oleh karena itu, fungsi KNP seharusnya mengandung tiga fungsi itu, namun dalam praktek menurut Ismail Suny, fungsi kedua tidak dapat ditemukan karena situasi pada saat itu mengakibatkan penyelenggara negara tidak dapat berjalan secara normal.[13] Namun menurut hemat penulis, fungsi kedua (pengawasan) tersebut sudah dijalankan KNP walaupun berlum maksimal karena selama lima tahun keberadaan KNP, KNP telah menggunakan dua kali hak interpelasi dan mengeluarkan lima mosi[14] sebagai bentuk pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden.

Terlepas dari perdebatan di atas timbul pertanyaan, apakah di KNP terdapat keterwakilan daerah? Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus melihat kepada komposisi keanggotaan KNP pada masa itu. Menurut Bintan R. Saragih, jumlah anggota KNP pada saat peresmian tanggal 29 Agustus 1945 berjumlah sebanyak 103 orang, padahal direncanakan hanya 60 orang.[15] Sedangkan menurut Albert Hasibuan dan Max Boboy hanya berjumlah 60 orang,[16] terdiri dari bekas anggota Panitia Persiapana Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang tidak menjadi pejabat eksekutif, baik di pusat maupun di daerah, tokoh-tokoh masyarakat dari berbagai golongan dan tokoh-tokoh daerah yang tidak diragukan kemampuan dan integritasnya yang dipandang sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia, daerah-daerah dan golongan-golongan yang ada dalam masyarakat Indonesia kala itu.[17]

---

[13] *Ibid.*

[14] Selama masa jabatannya KNP menghasilkan 133 UU, 2 hak interpelasi dan 5 mosi. Lihat Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 85.

[15] Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 78.

[16] Albert Hasibuan, (1992),..., *Op. Cit.*, hlm., 92. Max Boboy, (1994), *Op. Cit*, hlm., 47.

[17] *Ibid,* hlm., 92. lihat juga Bintan R. Saragih, (1991), *Loc.. Cit.*, hlm., 78.

Namun dalam perkembangannya, keanggotaan KNP ini selalu mengalami tambahan dari waktu ke waktu. Hal ini tercermin dari jumlah anggota KNP yang hadir dalam sidang KNP yang dilaksanakan di beberapa tempat seperti terlihat dalam tabel berikut ini;

Tabel IV: 1; Perkembangan Jumlah Anggota KNP

No	Masa Sidang	Waktu Penyelenggaraan	Tempat	Jumlah
1	I	29 Agustus 1945	Jakarta	103
2	II	16-17 Oktober 1945	Jakarta	106
3	III	25-27 November 1945	Jakarta	132
4	IV	28 Februari s/d 3 Maret 1946	Solo	203
5	V	25 Februari s/d 6 Maret 1947	Malang	407
6	VI	6-15 Desember 1949	Jogyakarta	536

Sumber: Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 78.

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa jumlah anggota KNP mengalami tambahan yang sangat signifikan dari waktu ke waktu. Semula ketika dibentuk pada tanggal 29 Agustus 1945 hanya berjumlah 103 orang, kemudian mengalami tambahan setiap tahun bahkan ada mengalami tambahan dua kali dalam setahun dan terakhir pada tahun 1949, anggota KNP berjumlah sebanyak 536 orang. Bertambahnya jumlah anggota KNP ini dari waktu ke waktu karena pemerintah dan masyarakat Indonesia menghendaki agar KNP benar-benar jelmaan dari seluruh rakyat Indonesia seperti MPR yang dikehendaki UUD 1945 lama.

Selanjutnya, seiring dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945 tentang Seruan Pembentukan Partai Politik, partai politik di masa itu tumbuh subur bak jamur di musim hujan sehingga Presiden Soekarno menambah anggota KNP dari unsur partai politik, utusan daerah-daerah, utusan golongan-golongan dan perorangan sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini;

Tabel IV: 2;
Komposisi Keanggotaan KNP Pada Tahun 1949 Berdasarkan Latar Belakang

No	Unsur	Jumlah	Jumlah Wakil	%
A	Partai Politik		251	46, 82
	1. Masyumi	60 (11,19%)		
	2. Partai Nasional Indonesia	45 (8,40%)		
	3. Partai Sosialis	36 (6,71%)		
	4. Partai Buruh	34 (6,34%)		
	5. Partai Komunis Indonesia	32 (5,97%)		
	6. Parkindo	12 (2,24%)		
	7. Partai Katolik	12 (2,24%)		
	8. PSII	12 (2,24%)		
	9. Partai Murba	8 (1,49%)		
B	Golongan-golongan		78	14,55
	1. Buruh	38 (7,09%)		
	2. Tani	40 (7,46%)		
C	Utusan Daerah		88	16,42
	1. Sumatera	50 (9,33%)		
	2. Kalimantan	8 (1,49%)		
	3. Sulawesi	16 (2,99%)		
	4. Maluku	8 (1,49%)		
	5. Sunda Kecil	6 (1,12%)		
D	Wakil Keturunan		10	
	1. Tionghua	6 (1,12%)		
	2. Arab	3 (0,56%)		
	3. Belanda	1 (0,19%)		
E	Tidak Berpartai	109	109	20,34
Jumlah			536	100

Sumber: Bintan R, Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 79.

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa keterwakilan daerah dalam sidang KNP terakhir di Jogyakarta yang berlangsung pada tanggal 6 s/d 15 Desember 1949 berjumlah sebanyak 88 orang, namun jumlah wakil dari daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda dan bahkan tidak semua daerah yang memiliki wakil di KNP saat itu. Daerah yang mempunyai wakil di KNP saat itu

hanya Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil, padahal pada saat itu di NKRI terdapat delapan Propinsi yakni Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keterwakilan daerah di NKRI pada saat itu bukan mewakili daerah propinsi yang ada di Indonesia tetapi merupakan wakil dari wilayah-wilayah yang terdapat di Indonesia.

Berdasarkan urain di atas terlihat bahwa pada masa berlakunya UUD 1945 lama periode I (tanggal 18 Agustus 1945 s/d tanggal 27 Desember 1949), MPR sebagai wadah tempat berkumpulnya utusan daerah-daerah, memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional tidak pernah terbentuk. Namun pada masa itu, unsur keterwakilan daerah (*regional representatives*) sudah ada di KNP yang berfungsi sebagai badan legislatif, menjalankan fungsi DPR-MPR membuat undang-undang (UU) dan menetapkan GBHN, yang mana komposisi keanggotaannya berasal dari tokoh-tokoh nasional, anggota partai politik, utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan yang tidak diragukan kemampuan dan integritasnya, dan sekaligus dapat dipandang sebagai keterwakilan politik rakyat (*political representatives*), keterwakilan daerah-daerah (*regional representatives*) dan keterwakilan golongan-golongan (*fungtional representatives*) yang ada di dalam masyarakat Indonesia kala itu. Namun seiring dengan berlakunya Konstitusi RIS pada tanggal 27 Desember 1949, KNP selanjutnya hanya bertugas menjadi Parlemen (sementara) Negara Bagian Republik Indonesia Jogyakarta.

2. Periode Berlakunya Konstitusi RIS 1949

Konstitusi RIS mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai konsekuensi logis dari hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag Belanda pada tanggal 23 Agustus s/d 2 November 1949 yang menghasilkan tiga persetujuan pokok antara delegasi Indonesia dan delegasi Belanda yakni; (1), pembentukan negara Republik Indonesia Serikat; (2), penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat; dan (3), pembentukan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.[18]

NKRI yang berpusat di Jogyakarta yang *nota bene*-nya lebih dulu ada dari pada Republik Indonesia Serikat (RIS), kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf a Konstitusi RIS 1949, menjadi salah satu Negara Bagian RIS sehingga UUD 1945 (lama) yang semula berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia tidak berlaku lagi, akan tetapi hanya berlaku di Negara Bagian Jogyakarta saja. Oleh karena itu, seiring dengan berubahnya susunan NKRI menjadi RIS berdasarkan Konstitusi RIS 1949 maka dasar pembentukan badan perwakilan di negara RIS harus pula berlandaskan kepada Konstitusi RIS 1949.

Konstitusi RIS 1949 menganut badan perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) yakni DPR RIS sebagai kamar pertama dan Senat RIS sebagai kamar kedua. DPR RIS merupakan perwakilan politik (*political representatives*) seluruh rakyat RIS,[19] berjumlah sebanyak 150 orang,[20] namun yang hadir pada waktu pelantikan oleh Presiden Soekarno hanya 146 orang, 4 orang tidak hadir tanpa

[18] Saldi Isra, (2010), *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm., 114.

[19] Pasal 98 K-RIS menyatakan, Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota...

[20] Pasal 98 Konstitusi RIS1949.

keterangan.[21] Anggota DPR RIS ini menurut Konstitusi RIS 1949 harus dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) dari warga negara yang berusia minimal 25 tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.[22] Namun karena pada saat itu pemilu belum dapat dilaksanakan maka pengisian keanggotaan DPR RIS (yang pertama) dilakukan melalui mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh DPR negara/daerah bagian jika di negara/daerah bagian tersebut sudah ada DPR.[23] Jika di negara/daerah bagian tersebut tidak ada DPR maka keanggotaan DPR RIS ditunjuk oleh masing-masing Pemerintah Negara Bagian dengan komposisi yakni; Republik Indonesia 49 orang, Indonesia Timur 17 orang, Jawa Timur 15 orang, Madura 5 orang, Pasundan 21 orang, Sumatera Timur 4 orang, Sumatera Selatan 4 orang, Jawa Tengah 12 orang, Bangka 2 orang, Belitung 2 orang, Riau 2 orang, Kalimantan Barat 4 orang, Dayak Besar 2 orang, Banjar 3 orang, Kalimantan Tenggara 2 orang dan Kalimantan Timur 2 orang.[24]

DPR RIS di atas mempunyai kewenangan membentuk UU bersama pemerintah federal, namun UU yang berhubungan dengan negara/daerah bagian harus mendapatkan persetujuan dari Senat RIS.[25] Di samping itu, DPR RIS juga memiliki fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan[26] dan fungsi anggaran yakni menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara RIS.[27]

Selanjutnya, Senat RIS merupakan perwakilan negara/daerah bagian (*regional representatives*) yang terdapat pada negara RIS, yang mana berdasarkan

[21] Edy Purnama (2007), *Op. Cit.*, hlm., 156.
[22] Pasal 101 Konstitusi RIS1949.
[23] Pasal 110 Konstitusi RIS 1949.
[24] Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 156.
[25] Lihat Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS 1949.
[26] Lihat Pasal 120 dan 121 Konstitusi RIS 1949.
[27] Lihat Pasal 167 dan Pasal 168 Konstitusi RIS 1949.

ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS adalah sebanyak 16 negara/daerah bagian yakni; (1), Negara Indonesia Timur, (2), Negara Pasundan termasuk distrik Federal Jakarta, (3), Negara Jawa Timur, (4), Negara Madura, (5), Negara Sumatera Timur, (6), Negara Sumatera Selatan, (7), Jawa Tengah, (8), Bangka, (9), Belitung, (10), Riau, (11), Kalimantan Barat, (12), Dayak Besar, (13), Daerah Banjar, (14), Kalimantan Tenggara, (15) Kalimantan Timur dan (16) daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah bagian.[28] Masing-masing negara/daerah bagian tersebut diwakili oleh 2 orang anggota Senat[29] sehingga jumlah keseluruhan anggota Senat RIS seharusnya sebanyak 32 orang. Namun menurut Bintan R. Saragih, jumlah anggota Senat RIS yang mengangkat sumpah pada saat dilantik Presiden Soekarno hanya 28 orang, 4 orang lagi gagal mengucapkan sumpah karena tidak hadir pada saat pelantikan.[30]

Keanggotaan Senat RIS di atas tidak dipilih melalui pemilu, akan tetapi ditunjuk oleh negara/daerah bagian[31] dari warga negara yang berumur minimal 30 tahun dan mempunyai hak pilih atau dengan kata lain hak pilihnya tidak sedang dicabut oleh pengadilan[32] untuk masa jabatan yang tidak sebutkan secara tegas di dalam Konstitusi RIS. Oleh karena masa jabatan anggota Senat RIS tidak ditentukan secara tegas di dalam Konstitusi RIS maka masa jabatan anggota Senat RIS dapat ditafsirkan tergantung kepada negara/daerah bagian yang mengutusnya sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 81 ayat (3) Konstitusi RIS yang menyatakan

[28] Pasal 2 Bagian Dua Konstitusi RIS 1949.

[29] Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS menyebutkan, Senat mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai anggota dua orang dalam Senat.

[30] Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 86.

[31] Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS 1949.

[32] Pasal 82 Konstitusi RIS 1949.

bahwa "...daerah-daerah bagian sendiri mengadakan peraturan-peraturan yang perlu untuk menunjuk anggota-anggota dalam Senat,"[33] termasuk tentang masa jabatan anggota Senat yang merupakan perwakilan negara/daerah bagian.

Sebelum memangku jabatan, anggota Senat RIS harus mengucapkan sumpah di hadapan Presiden atau di hadapan Ketua Senat RIS yang dikuasakan oleh Presiden untuk itu.[34] Setelah resmi dilantik, anggota Senat RIS baru dapat menjalankan fungsinya. Senat RIS mempunyai tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Pertama, fungsi legislasi yang dimiliki Senat RIS yakni mengajukan RUU kepada DPR RIS dan sekaligus berkewajiban memberitahukan RUU tersebut kepada Presiden yakni RUU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian serta RUU yang berkaitan dengan hubungan antara RIS dengan negara/daerah bagian.[35] Di samping berhak mengajukan RUU yang berkaitan dengan negara/daerah bagian, Senat RIS bersama DPR RIS dan Pemerintah RIS mempunyai kekuasaan membentuk UU yakni UU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian dan UU yang berkaitan dengan hubungan antara RIS dengan negara/daerah bagian.[36]

---

[33] Pasal 81 ayat (3) Konstitusi RIS 1949.

[34] Pasal 83 Konstitusi RIS 1949.

[35] Pasal 128 ayat (2) Konstitusi RIS menyebutkan, Senat berhak memajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang hal sebagaimana disebut dalam Pasal 127 sub a. Apabila Senat menggunakan hak ini maka hal itu diberitahukan serentak kepada Presiden dengan menyampaikan salinan usul itu.

[36] Pasal 127 hurua a Konstitusi RIS menyebutkan, Kekuasaan perundang-undangan federal sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sekedar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2.

Berdasarkan ketentuan Pasal 128 ayat (2) dan Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS di atas terlihat bahwa di bidang legislasi Senat RIS hanya berwenang membentuk UU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian, mulai dari mengajukan RUU sampai menetapkan RUU tersebut menjadi UU bersama DPR RIS dan Pemerintah. Dengan demikian terlihat bahwa, dalam hal pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian, Senat RIS selaku kamar kedua tidak subordinat kepada DPR RIS sebagai kamar pertama, bahkan Senat RIS mempunyai hak (veto) menolak RUU yang berkaitan dengan negara/daerah bagian menjadi UU. Namun veto Senat RIS tersebut dapat diabaikan apabila 2/3 anggota DPR RIS dari yang hadir dalam sidang paripurna yang diadakan untuk itu tetap menerima atau tidak mengubah RUU itu lagi,[37] maka RUU tersebut dapat disahkan oleh pemerintah menjadi UU.

Namun demikian, semenjak Senat RIS dibentuk pada pertengahan Februari 1950 hingga dibubarkan pada bulan Desember 1950, tidak ada satupun RUU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian, baik yang diajukan oleh Senat RIS, DPR RIS maupun oleh pemerintah. Bahkan selama periode ini tidak ada satupun UU yang dihasilkan oleh pemerintah, DPR dan Senat RIS kecuali UU Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.[38]

Kedua, Senat RIS berwenang melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang dilaksanakan Dewan Menteri. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut Senat RIS sebagai kamar kedua dapat memanggil atau

[37] Pasal 132 ayat (1) Konstitusi RIS 1949. Bandingkan dengan Saldi Isra, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 123.

[38] Bandingkan dengan Saldi Isra, (2010), *Op. Cit*, hlm., 122.

mengundang Menteri/Dewan Menteri untuk turut serta dalam permusyawaratan dan memberi penerangan di dalamnya.[39] Menteri yang dipanggil dalam sidang Senat RIS harus memberikan keterangan sesuai dengan yang diminta kecuali dianggap bertentangan dengan kepentingan umum RIS.[40] Untuk menyelenggarakan fungsi pengawasan tersebut, Senat RIS mempunyai hak bertanya, baik secara lisan maupun tulisan kepada Menteri/Dewan Menteri. Namun Senat RIS tidak mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyatakan mosi tak percaya kepada Menteri/Dewan Menteri. Hak interpelasi,[41] hak angket[42] dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada Menteri/Dewan Menteri hanya dimiliki DPR RIS.

Ketiga, fungsi anggaran. Fungsi anggaran yang dimiliki Senat RIS tidak begitu jelas, apakah sekedar ikut membahas ataukah berwenang menetapkan RUU tentang APBN bersama dengan DPR RIS. Ketidak jelasan ini disebabkan karena tidak ada satupun ketentuan Konstitusi RIS yang menyatakan Senat RIS berwenang menetapkan APBN RIS. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 168 Konstitusi RIS dapat ditafsirkan bahwa Senat mempunyai kewenangan menetapkan APBN RIS bersama DPR RIS. Pasal 168 Konstitusi RIS menyatakan bahwa "usul undang-undang menetapkan anggaran umum oleh pemerintah dimajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebelum masa yang berkenaan dengan anggaran itu...[43]usul undang-undang pengubah anggaran umum, tiap-tiap

[39] Pasal 96 Konstitusi RIS 1949.
[40] Pasal 124 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS 1949.
[41] Pasal 120 Konstitusi RIS 1949.
[42] Pasal 121 Konstitusi RIS 1949.
[43] Pasal 168 ayat (1) Konstitusi RIS 1949.

kali jika perlu diajukan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.[44]Usul undang-undang dimaksud...dirundingkan pula oleh Senat...[45]

Berdasarkan ketentuan Pasal 168 di atas kemudian dihubungkan dengan tata cara pembuatan UU yang berkaitan dengan kepentingan negara/daerah bagian sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS yakni harus mendapat persetujuan dari DPR RIS dan Senat RIS maka dapat disimpulkan bahwa Senat RIS berwenang menetapkan RUU APBN menjadi UU APBN bersama DPR RIS karena UU APBN juga berhubungan dengan kepentingan negara/daerah bagian.

Selain tiga fungsi di atas, Senat RIS juga mempunyai fungsi memberikan nasehat dan pertimbangan kepada pemerintah. Nasehat dan pertimbangan yang dapat diberikan Senat RIS kepada pemerintah yakni tentang segala urusan yang dianggap penting oleh Senat. Namun nasehat yang berkaitan dengan urusan-urusan khusus dan penting mengenai satu, beberapa atau semua negara/daerah bagian, pemerintah wajib mendengarkannya dan menindaklanjutinya.[46]

Fungsi Senat RIS di atas jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), bikameralisme sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameralisme lemah (*weak bicameralism*)[47] maka lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) yang dianut Indonesia ketika

[44] Pasal 168 ayat (2) Konstitusi RIS 1949.
[45] Pasal 168 ayat (2) Konstitusi RIS 1949.
[46] Pasal 127 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi RIS 1949.
[47] Arend Lijphart, (1999), *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty-Six Countries,* Yale University, New Haven and London, hlm., 211.

berlakunya Konstitusi RIS 1949 termasuk dalam kategori *soft/weak bicameralism* dengan bentuk *assymmetrical* dan *congruet* karena kewenangan konstitusional yang dimiliki Senat RIS sebagai kamar kedua tidak setara dengan kewenangan yang dimiliki DPR RIS sebagai kamar kedua. Di samping itu legitimasi politik yang dimiliki anggota Senat RIS lebih rendah dari pada legitimasi politik yang dimiliki anggota DPR RIS karena anggota Senat RIS diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah negara/daerah bagian, sedangkan anggota DPR RIS yang dikehendaki oleh Konstitusi RIS dipilih melalui pemilu. Namun jika fungsi Senat RIS di atas dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat oleh Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism,*[48] maka lembaga perwakilan berstruktur dua kamar (*bicameral*) yang dianut Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949 termasuk dalam kategori *weak bicameralism* karena Senat RIS sebagai kamar kedua tidak memiliki kewenangan setara dengan kewenangan DPR RIS sebagai kamar pertama dalam pembentukan UU.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa keterwakilan daerah ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949 diakomodasi melalui Senat RIS, yang mana setiap negara/daerah bagian yang terdapat pada negara RIS diwakili oleh 2 orang anggota Senat yang dipilih oleh pemerintah negara/daerah bagian dengan masa jabatan yang juga ditentukan oleh negara/daerah bagian.

Keterwakilan daerah melalui Senat RIS ini hanya berlangsung kurang lebih selama delapan bulan karena rakyat negara/daerah bagian pada masa itu

[48] Giovani Sartori, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes, 2nd ed,* New York University, New York, hlm., 184.

menghendaki agar bentuk negara serikat (federal) diubah menjadi Negara Kesatuan.[49] Dalam rangka untuk memenuhi tuntutan rakyat tersebut Pemerintah dan Parlemen RIS merubah bentuk negara RIS menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 15 Desember 1950 berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1950. Melalui UU Nomor 7 Tahun 1950 tersebut Konstitusi RIS 1949 dinyatakan tidak berlaku lagi digantikan dengan UUDS 1950. Oleh karena itu Parlemen RIS yang tadinya berstruktur dua kamar (*bicameral*) diatur berdasarkan Konstitusi RIS 1949, setelah berlakunya UUDS 1950 tidak dapat dipertahankan lagi karena bertentangan dengan UUDS 1950 yang selanjutnya akan dibahas di bawah ini.

3. Periode Berlakunya UUDS 1950

Pengaturan lembaga negara dalam UUDS 1950 sangat berbeda dengan ketentuan UUD 1945 (lama) dan Konstitusi RIS 1949, salah satu di antaranya yakni tentang lembaga perwakilan. UUDS 1950 tidak mengenal lembaga Senat (perwakilan negara/daerah bagian) seperti terdapat dalam ketentuan Konstitusi RIS 1949 dan juga tidak mengenal MPR seperti diatur dalam UUD 1945 (lama).[50] UUDS 1950 hanya mengatur DPR sebagai perwakilan politik seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 56 s/d Pasal 77 UUDS 1950. Oleh karena UUDS 1950 hanya mengatur satu lembaga perwakilan yakni DPR sebagai perwakilan politik seluruh rakyat Indonesia maka Parlemen Indonesia

[49] Lihat bagian menimbang, alenia pertama UUDS 1950 berbunyi, bahwa rakyat daerah-daerah bagian diseluruh Indonesia menghendaki bentuk susunan negara republik kesatuan.

[50] C.S.T. Kansil dkk, (2001), *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 117. Lihat juga Pasal 44 Bab II UUDS 1950 tentang Alat kelengkapan Negara.

berdasarkan UUDS 1950 dapat dikategorikan dengan Parlemen berstruktur satu kamar (*unicameral*).

Pasal 56 UUDS 1950 menyatakan, "anggota Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wakil seluruh rakyat Indonesia,[51] dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat Indonesia yang memenuhi syarat untuk itu.[52] Namun semenjak UUDS 1950 berlaku pada tanggal 17 Desember 1949 sampai dilantiknya anggota DPR hasil pemilu 1955 pada tanggal 1 Maret 1956, DPR yang dimaksud oleh UUDS 1950 belum dapat dibentuk karena UU tentang pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUDS 1950 belum dapat dibentuk pada saat itu akibat situasi politik kenegaraan Indonesia yang tidak memungkinkan untuk itu.[53]

Oleh karena itu, dalam rangka untuk mengantisipasi kekosongan jabatan DPR maka Pasal 77 UUDS 1950 mengatur tentang tata cara pengisian kelembagaan DPR sebelum DPR yang dimaksud UUDS 1950 terbentuk berdasarkan hasil pemilu. Pasal 77 UUDS 1950 menyatakan;"...untuk pertama kali selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun dengan pemilihan (*umum, penulis*) menurut undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari Ketua, Wakil-Wakil Ketua dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Senat Republik Indonesia Serikat, Ketua, Wakil Ketua dan anggota Badan Pekerja-Komite

[51] Pasal 56 UUDS 1950.

[52] Pasal 57 UUDS 1950.

[53] UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer. Ketika UUDS 1950 ini berlaku, kabinet sering jatuh bangun akibat mosi tak percaya yang datang dari parlemen bahkan ada kabinet pada masa itu umurnya kurang dari dua bulan.

Nasional Indonesia Pusat dan Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Agung."[54]

Dalam rangka untuk melaksanakan ketentuaan Pasal 77 UUDS 1950 di atas, pada tanggal 16 Agustus 1950 Presiden Soekarno membentuk dan meresmikan keanggotaan DPR (sementar) yang berasal dari berbagai macam unsur sebagaimana dikehendaki Pasal 77 UUDS 1950 di atas, yang menurut Eddy Purnama dan Bintan R. Saragih seluruhnya berjumlah 235 orang dengan komposisi berasal dari anggota DPR RIS sebanyak 146 orang, Senat RIS 28 orang, BP-KNP 48 orang dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) 13 orang.[55] Sedangkan menurut sumber lain sebagaimana diungkapkan oleh Albert Hasibuan dalam Disertasinya pada Program Pascasarjana Fakultas Universitas Gadjah Mada (UGM), anggota DPR (sementara) yang diresmikan oleh Presiden Soekarno saat itu bukan sebanyak 235 orang, akan tetapi hanya 230 orang dengan komposisi berasal dari DPR RIS sebanyak 148 orang, Senat RIS 32 orang, BP-KNP 46 orang dan DPA 13 orang.[56]

Namun demikian, terlepas dari perbedaan jumlah anggota DPR (sementara) di atas yang pasti semenjak berlakunya UUDS 1950 sampai dilantiknya anggota DPR hasil pemilu 1955 pada tanggal 1 Maret 1956, keterwakilan daerah di DPR (sementar) masih ada yakni anggota DPR (sementara) yang berasal dari anggota Senat RIS sebanyak 28 orang dan juga dari anggota BP-KNP sebanyak 48 orang yang mana sebagaimana disebutkan di atas

[54] Pasal 77 UUDS 1950.

[55] Eddy Purnama, (2007), *Op.Cit.*, hlm., 160. Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 93.

[56] Albert Hasibuan, (1992), *Op. Cit.*, hlm., 98.

anggotanya berasal dari bekas anggota PPKI, tokoh-tokoh masyarakat daerah-daerah dan tokoh golongan-golongan yang ada dalam masyarakat saat itu.

DPR (sementar) yang dibentuk Presiden Soekarno di atas, eksis kurang lebih selama lima tahun, kemudian bubar pada tanggal 1 Maret 1956 seiring dengan dilantiknya anggota DPR hasil pemilu tanggal 29 september 1955, yang mana semua anggotanya berasal dari unsur partai politik dan organisasi peserta pemilu.[57] Menurut Bintan R. Saragih, partai politik atau organisasi peserta pemilu tahun 1955 lebih dari 40 buah, merebutkan 257 kursi DPR.[58] Sedangkan menurut Eddy Purnama memperebutkan 272 kursi DPR.[59] Oleh karena itu, semenjak anggota DPR hasil pemilu 1955 dilantik pada tanggal 1 Maret 1956 hingga keluarnya Dekrit Presiden Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan UUDS 1950 tidak berlaku lagi, keterwakilan daerah di DPR tidak ada lagi karena semua anggota DPR masa itu berasal dari partai politik atau organisasi peserta pemilu yang merupakan perwakilan politik seluruh rakyat Indonesia sehingga sistem perwakilan Indonesia pada masa itu dapat disebut dengan *unicameral system.*

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa keterwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia ketika berlakunya UUDS 1950 masih ada yakni dalam rentang waktu antara tanggal 17 Agustus 1950 s/d 1 Maret 1956. Namun semenjak anggota DPR hasil pemilu 1955 dilantik pada tanggal 1 Maret 1956 oleh Presiden Soekarno hingga UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi sebagai

[57] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*,hlm., 164. Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.,* hlm., 97.

[58] Bintan R. Saragih, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 98.

[59] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*,hlm., 165.

konstitusi negara Indonesia merdeka berdasarkan Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, keterwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia tidak ada lagi karena pada saat itu semua anggota DPR masa itu berasal dari partai politik sebagai konsekuensi logis dianutnya sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) oleh UUDS 1950.

4. Periode Berlakunya UUD 1945 Lama (Tahap II)

UUD 1945 (lama) berlaku kembali sebagai konstitusi NKRI berdasarkan Dektrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 yang dimuat dalam Keputusan Presiden (Kepres) Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959.[60] Dekrit Presiden tersebut lahir karena sebagian besar anggota Konstituante hasil pemilu 1955 tidak lagi mau menghadiri sidang Konstituante sehingga Presiden Soekarno memandang Konstituante tidak mungkin lagi dapat menjalankan tugasnya menetapkan UUD definitif sebagaimana yang diinginkan oleh rakyat Indonesia, akibat pertentangan dan perdebatan yang terjadi antara kelompok nasionalis dan nasionalis Islam dalam merumuskan dasar negara pada sidang Konstituante yang berlangsung di Kota Bandung.[61]

[60] Muhammad Yamin memandang Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan atas dasar hukum darurat negara. Lihat Muhammad Yamin, *Pembahasan...Op. Cit.*, hlm., 135 dan juga TAP MPR(S) Nomor XX/MPRS/1966. Jeniarto menyatakan, hukum darurat negara (*staatnoodrecht*) terbagi dua yakni hukum darurat negara objektif (konstitusional) dan hukum darurat negara subjektif (extra-konstitusional), R. Jeniarto, (1982), *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Aksara Baru, Jakarta, hlm., 109. Terhadap Dektrit Presiden ini, mengutif pendapat Adnan Buyung Nasution digolongkan kepada hukum darurat negara subjektif karena penilaian negara dalam keadaan darurat waktu itu hanya didasarkan atas penilain subjektif Presiden Soekarno semata.

[61] Hasil-hasil sidang Konstituante dan penyebab kegagalannya merumuskan dasar negara Indonesia dapat dilihat Adnan Buyung Nasution, (1995), *The Aspiration For Constitutional Government in Indonesia; A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959,* alih bahasa Silvia Tiwon, Jakarta, Grafiti.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut berisi dua hal pokok yakni; pembubaran Konstituante (sidang pembuat UUD) dan menetapkan UUD 1945 kembali lagi berlaku sebagai konstitusi NKRI menggantikan UUDS 1950 yang dinyatakan tidak berlaku lagi.[62] Oleh karena itu, semenjak UUD 1945 (lama) dinyatakan berlaku lagi sebagai konstitusi NKRI, sistem perwakilan Indonesia harus pula mengikuti format UUD 1945 (lama) yang oleh Eddy Purnama disebut dengan sistem MPR.[63] Eddy Purnama menyebut sistem perwakilan Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama dengan nama Sistem MPR karena keberadaan MPR dan DPR bersifat hirarki. MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan DPR sebagai lembaga tinggi negara. Masing-masing mempunyai tugas dan peranan yang berbeda satu sama lain.[64] Lebih lanjut Eddy Purnama mengatakan, sistem perwakilan Indonesia menurut UUD 1945 (lama) tidak dapat disebut dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) dan tidak pula dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) karena dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) proses legislasi dilakukan melalui dua kamar yang terpisah di lembaga perwakilan dan masing-masing kamar memiliki kedudukan yang sama.[65]

Berbeda dengan Eddy Purnama di atas, Fatmawati berpendapat bahwa sistem perwakilan berdasarkan UUD 1945 (lama) merupakan sistem perwakilan satu setengah kamar seperti di Norwegia dan Iceland hingga tahun 1991 karena

[62] Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dalam Soehino, (1983), *Hukum Tata Negara; Himpunan Peraturan Perundang-Undangan, Surat-Surat Keputusan dan Intruksi-Intruksi yang berkaitan dengan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Jogyakarta, hlm., 3.

[63] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 195.

[64] *Ibid.*

[65] *Ibid.*

setelah MPR terbentuk baru kemudian MPR membentuk DPR yang berwenang membentuk UU.[66]

Namun demikian, kalau kita hubungkan lembaga perwakilan Indonesia menurut UUD 1945 (lama) dengan pendapat Montesquieu yang menyatakan bahwa kekuasaan legislatif dalam arti luas adalah kekuasaan membentuk UU termasuk membentuk UUD, sedangkan kekuasaan legislatif dalam arti sempit adalah kewenangan membentuk UU,[67] maka sistem perwakilan Indonesia menurut UUD 1945 (lama) dapat disebut dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) karena lembaga yang berwenang membentuk UU hanya satu yakni DPR, sedangkan lembaga yang berwenang membentuk UUD adalah MPR yang mana sebagian besar anggotanya berasal dari anggota DPR.

Begitu juga jika dihubungan dengan ukuran lembaga perwakilan *unikameral* dan *bicameral* yang dibuat C.F.Strong, baik ditinjau dari aspek fungsi, keanggotaaan maupun dalam aspek pembuatan UU[68] maka lembaga perwakilan Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama merupakan lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar). *Pertama*, jika ditinjau dari aspek fungsi. UUD 1945 lama sekilas tampak mengatur dua badan perwakilan secara bersamaan yaitu DPR dan MPR. Namun antara keduanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan dijalankan sendiri-sendiri. Fungsi DPR yakni membuat UU bersama Presiden, melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, mensahkan APBN, memilih pejabat publik tertentu, meratifikasi perjanjian

[66] Fatmawati, (2010), *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm., 118.

[67] *Ibid.*, hlm., 350.

[68] C. F. Strong, (1966), *Loc. Cit.*

internasional dan lain sebagainya.[69] Sedangkan MPR ketika berlakunya UUD 1945 lama mempunyai kewenangan yakni; melaksanakan kedaulatan rakyat, membentuk UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, melantik dan mengambil sumpah Presiden dan Wakil Presiden, meminta pertanggungjawaban dari Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila diduga melakukan pelanggaran terhadap UUD 1945 dan GBHN, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran terhadap UUD 1945 dan GBHN.[70] *Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan, terjadi peleburan anggota DPR dan MPR karena semua anggota DPR otomatis menjadi anggota MPR. *Ketiga*, ditinjau dari aspek pembuatan UU, pembuatan UU berdasarkan UUD 1945 (lama) tidak memerlukan persetujuan dua badan perwakilan berbeda, tetapi cukup satu badan perwakilan saja yakni DPR.

Semenjak kembali ke UUD 1945 (lama), dibubarkannya Konstituante dan DPR hasil pemilu 1955[71] hingga berakhirnya kekuasaan pemerintah Orde

---

[69] Bandingkan dengan Albert Hasibuan, (1992), *Op. Cit*, hlm., 127-128.

[70] Bandingkan dengan Rizi Nazriyah, (2007), *MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan,* Yogyakarta, FH UII Press, hlm., 92-93.

[71] DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 dengan pertimbangan; (1), Bahwa DPR sekarang ternyata tidak memenuhi harapan Presiden supaya bekerja atas dasar saling membantu antara pemerintah dan DPR sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945, Demokrasi terpimpin dan Manipesto Politik RI tanggal 17 Agustus 1959; (2), bahwa Kerjasama antara Pemerintah dan DPR yang tidak memenuhi harapan itu terutama disebabkan oleh susunan DPR sekarang yang didasarkan atas UUDS 1950; (3), bahwa hal demikian itu menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, Nusa dan Bangsa serta menghambat lancarnya pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur. Sedangkan menurut buku *Seperempat Abad DPR-RI,* pembubaran DPR hasil pemilu 1955 sebagai akibat dari perselisihan pendapat antara DPR dan Pemerintah mengenai penetapan APBN tahun 1960 di mana pemerintah mengusulkan kenaikan anggran dengan jalan menaikkan pajak sedangkan DPR tidak menginginkan hal itu dilakukan karena kondisi rakyat Indonesia saat itu masih dalam kondisi yang serba tidak mungkin. Lihat, Sekretarian DPR GR RI, (1971), *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,* Jakarta, hlm., 234-235.

lama, pemilu untuk memilih angota DPR/MPR sebagaimana dikendaki UUD 1945 (lama) tidak pernah dilaksanakan pemerintah Orde Lama. Oleh karena itu, dalam rangka untuk mengisi kelembagaan DPR/MPR sebagai akibat dibubarkannya DPR dan Konstituante hasil pemilu 1955, Presiden Soekarno membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) berdasarkan Penetapan Presiden RI Nomor 4 Tahun 1960 dan membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR-S) berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1959 yang isinya menentukan antara lain bahwa MPRS terdiri dari anggota DPR-GR sebanyak 238 orang, utusan daerah-daerah sebanyak 94 orang dan wakil golongan karya sebanyak 200 orang yang semuanya diangkat sendiri oleh Presiden Soekarno.[72] Dengan demikian terlihat bahwa semenjak Indonesia kembali ke UUD 1945 (lama), keterwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia (MPRS) kembali ada yakni sebanyak 94 orang.

Utusan daerah-daerah sebanyak 94 orang tersebut, berasal dari 24 Propinsi yang terdapat di NKRI saat itu seperti terdapat dalam tabel berikut ini;

[72] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 176.

Tabel IV: 3; Utusan Daerah di MPRS

No.	Propinsi/Daerah	Jumlah
1	Jawa Timur	5 orang
2	Jawa Tengah	5 orang
3	Jawa Barat	5 orang
4	Sulawesi Selatan	5 orang
5	Sumatra Utara	5 orang
6	Sumatra Selatan	5 orang
7	Sumatra Barat	4 orang
8	Jogyakarta	4 orang
9	Jakarta	4 orang
10	Nusa Tenggara Timur	4 orang
11	Nusa Tenggara Barat	4 orang
12	Bali	4 orang
13	Kalimantan Selatan	4 orang
14	Kalimantan Barat	4 orang
15	Aceh	4 orang
16	Sulawesi Utara	4 orang
17	Riau	3 orang
18	Maluku	3 orang
19	Jambi	3 orang
20	Sulawesi Tenggara	3 orang
21	Sulawesi Tengah	3 orang
22	Kalimantan Timur	3 orang
23	Kalimantan Tengah	3 orang
24	Irian Barat	3 orang
Jumlah		94 Orang

Sumber; Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 178.

Menurut Eddy Purnama dan A.S.S., Tambunan, dari 94 orang Utusan Daerah yang ada di MPRS di atas, yang hadir saat pelantikan hanya 90 orang, 4 orang lagi berhalangan hadir tanpa keterangan sehingga gagal menjadi anggota MPRS dari unsur Utusan Daerah.[73] Penentuan jumlah Utusan Daerah dari masing-masing propinsi di atas berdasarkan kepada jumlah penduduk propinsi yang bersangkutan secara proporsional sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959 yang menyatakan bahwa "Utusan Daerah di MPRS adalah 5 orang untuk daerah-daerah yang penduduknya

[73] A.S.S., Tambunan, (1991), *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis,* Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 46. Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 179.

berjumlah lebih dari 3 juta jiwa, 4 orang untuk daerah-daerah yang jumlah penduduknya di antara 1 juta s/d 3 juta jiwa dan 3 orang untuk daerah-daerah yang jumlah penduduknya kurang dari 1 juta jiwa.[74]

Jumlah Utusan Daerah di MPRS pada masa Orde Lama di atas, kemudian mengalami tambahan pada tahun 1963 sebanyak 26 orang sehingga menjadi 116 orang. Namun satu tahun kemudian mengalami pengurangan sebanyak 6 orang sehingga menjadi 110 orang.[75] Utusan Daerah di MPRS pada masa Orde Lama ini, semenjak dibentuk eksis kurang lebih selama tujuh tahun bersamaan dengan eksisnya MPR-S masa itu, melebihi kebiasaan masa jabatan yang ditentukan oleh UU tentang susunan dan kedudukan MPR yakni lima tahun karena pemilu untuk memilih anggota DPR/MPR definitif waktu itu belum dapat dilaksananakan oleh pemerintah akibat pemberontak Partai Komunis Indonesia (PKI) yang dikenal dengan peristiwa G.30.S/PKI dan oleh Presiden Soekarno disebut dengan Gerakan 1 Oktober (Gestok) 1965.

Namun demikian, seiring dengan jatuhnya pemerintah Orde Lama, naiknya pemerintah Orde Baru ke panggung kekuasaan setelah keluarnya Surat Perintah 11 Maret (Super Semar) Tahun 1966, pemerintah Orde Baru di awal masa kekuasaannya melakukan penataan terhadap kehidupan ketatanegraan Indonesia, termasuk terhadap lembaga perwakilan dengan semboyan ingin melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Penataan lembaga perwakilan ini dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dengan cara melakukan perombakan terhadap keanggotaan MPR-S pada tahun 1966, 1967 dan 1968

[74] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 205.
[75] A.S.S. Tambunan, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 51.

termasuk terhadap Utusan Daerah yang ada di MPR-S seperti terlihat dalam tabel berikut ini;[76]

Tabel IV: 4; Jumlah Anggota MPR-S Diawal Masa ORBA

No	Unsur	1966	1967	1978
1.	DPR GR	242	350	414
2.	Utusan Daerah	110	117	117
3.	Utusan Golongan	190	196	297
Jumlah		**542**	**663**	**828**

Sumber; Edy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 183.

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa Utusan Daerah di MPR-S pada masa awal pemerintahan Orde Baru yakni tahun 1966 sebanyak 110 orang, kemudian bertambah menjadi 117 orang pada tahun 1967 dan tahun 1978. Utusan Daerah yang ada di MPR-S masa itu eksis seiring dengan eksisnya MPR-S masa itu hingga terbentuknya DPR/MPR hasil pemilu tahun 1971.

Pemilu tahun 1971 merupakan pemilu kedua semenjak Indonesia merdeka dan merupakan pemilu pertama semenjak Indonesia kembali ke UUD 1945 (lama). Semenjak pemilu 1971, pemerintah Orde Baru berhasil melaksanakan pemilu setiap lima tahun sekali sesuai kalender pemilu nasional yakni pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 dalam rangka untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di DPR/MPR. Namun berdasarkan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang dibuat Pemerintah Orde Baru dan DPR RI masa itu misalnya UU Nomor 16 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 1985, Utusan Daerah yang akan duduk di

[76] Perombakan anggota MPR-S olah pemerintah Orde Baru diawal masa kekuasaannya pada dasarnya adalah untuk melakukan pembersihan terhadap anggota DPR-GR yang berasal dari Partai Komunis Indonesia.

MPR RI dipilih oleh DPRD Propinsi dari pimpinan daerah (eksekutif) dan tokoh-tokoh masyarakat daerah propinsi bersangkutan.[77]

Pemilihan Utusan Daerah yang akan duduk di MPR RI oleh DPRD Propinsi di atas dipandang A.S.S., Tambunan sebagai suatu hal yang wajar karena praktek kehidupan ketatanegaraan masing-masing negara berbeda satu sama lain misalnya Amerika Serikat dan Kanada, di mana unsur keterwakilan daerah (negara bagian atau propinsi) di kedua negara tersebut disebut dengan Senat. Semua anggota Senat Amerika Serikat dipilih oleh rakyat Amerika melalui pemilu yang diadakan untuk itu. Sebaliknya, anggota Senat Kanada sebagian ada yang dipilih oleh rakyat Kanada melalui pemilu dan sebagian yang lain ada pula dipilih melalui mekanisme pengangkatan.[78] Sedangkan anggota Senat Prancis dan anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) di Belanda dipilih oleh Dewan (Perwakilan Rakyat Daerah) Propinsi sebagaimana akan diuaraikan di bawah nanti.

Tidak jauh berbeda dengan A.S.S Tambunan, Eddy Purnama memandang bahwa pemilihan Utusan Daerah MPR RI oleh DPRD Propinsi bukanlah sebagai suatu tindakan yang bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945 (lama) karena utusan daerah bukanlah utusan organisasi golongan-golongan. Karena utusan daerah bukan utusan organisasi golongan-golongan yang ada dalam masyarakat maka pemilihan utusan daerah tidak mungkin dilakukan melalui pemilihan secara organis tetapi dapat diserahkan kepada daerah

[77] A.S.S. Tambunan, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 48.
[78] *Ibid,* hlm., 42.

bersangkutan atau melalui pemilihan bertingkat sebagaimana dilakukan oleh DPRD Propinsi.[79]

Setiap daerah propinsi di NKRI mempunyai utusan daerah yang duduk di MPR RI. Namum jumlah utusan daerah masing-masing propinsi berbeda satu sama lain, ditentukan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk propinsi atau daerah tingkat I bersangkutan. Bagi daerah Tingkat I Propinsi yang memiliki penduduk di bawah 1 juta jiwa diberi jatah 4 orang utusan daerah, propinsi yang berpenduduk antara 1 s/d 5 juta jiwa diberikan jatah 5 orang utusan daerah, propinsi yang berpenduduk 5 s/d 10 juta jiwa diberikan jatah 6 orang utusan daerah, propinsi yang berpenduduk di atas 10 s/d 15 juta jiwa diberikan jatah 7 orang utusan daerah, dan bagi daerah propinsi yang berpenduduk di atas 25 juta jiwa diberi jatah kursi utusan daerah sebanyak 8 orang.[80]

Oleh karena penentuan jumlah utusan daerah yang akan duduk di MPR RI berdasarkan kepada jumlah penduduk masing-masing propinsi secara proporsional maka jumlah anggota MPR RI dari unsur utusan daerah selalu mengalami peningkatan dalam setiap lima tahun sekali seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk Indonesia. Namun setelah Orde Baru turun dari tampuk kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998, berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, penetapan jumlah utusan daerah yang akan duduk di MPR RI tidak lagi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk propinsi bersangkutan, akan tetapi berdasarkan

[79] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 186-187. Pemilihan bertingkat yakni dalam pemilu rakyat daerah yang mempunyai hak pilih memilih wakilnya yang akan duduk di DPRD Propinsi, selanjutnya DPRD Propinsi memilih utusan daerah yang akan duduku di MPR RI.

[80] Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 1985.

kepada prinsip keterwakilan teritorial yang mana setiap Daerah Tingkat I Propinsi mempunyai jumlah wakil yang sama yakni sebanyak 5 orang tanpa melihat jumlah penduduk dan luas wilayah propinsi bersangkutan, sehingga utusan daerah MPR RI pada periode 1999-2004 mengalami penurunan yakni hanya 135 orang dari 27 Propinsi yang ada di NKRI saat itu.

Pengurangan jumlah utusan daerah di MPR RI pada masa awal reformasi di atas, terjadi sebagai konsekuensi logis dari pengurangan jumlah anggota MPR RI yang diinginkan oleh pembentuk UU, yang mana sebelumnya berjumlah 1.000 orang pada masa pemerintahan Orde Baru menjadi 700 orang pada awal masa reformasi. Perkembangan jumlah utusan daerah di MPR RI pada masa pemerintahan Orde Baru dan awal masa reformasi dapat dilihat dalam tabel berikut ini;

Tabel IV: 5; Jumlah Utusan Daerah MPR Masa ORBA dan Awal Reformasi [81]

No	Periode	Jumlah
1.	1972 s/d 1977	130 orang
2.	1977 s/d 1982	139 orang
3.	1982 s/d 1987	140 orang
4.	1987 s/d 1992	147 orang
5.	1992 s/d 1997	149 ornag
6.	1997 s/d 1999	149 orang
7.	1999 s/d 2004	135 orang

Sumber; A.S.S. Tambunan, (1991), *Op. Cit.*, hlm., 52.

Utusan daerah yang ada di MPR RI pada masa Pemerintahan Orde Baru di atas cukup banyak dan signifikan dari waktu ke waktu yakni hampir 15% dari total jumlah anggota MPR RI. Jika mereka mempunyai tekad ingin memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional, mereka

[81] Sumber diolah dari A.S.S. Tambunan, (1991), *Op., Cit.*, hlm., 52. Eddy Purnama, (2007), Op., Cit., hlm., 194 dan http://www.indonesiaindonesia.com., dan http://www.minihub.org., diakses tanggal 14 Agustus 2010.

pasti dapat mempengaruhi anggota MPR RI lainnya. Namun yang terjadi justru sebaliknya, utusan daerah yang ada di MPR RI pada masa itu tidak dapat berbuat banyak memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya di tingkat nasional karena sistem politik yang diciptakan pemerintah Orde Baru kala itu yakni; *pertama*, membuat peraturan perundang-undangan yang memungkinkan anggota MPR dari unsur utusan daerah diisi oleh elemen eksekutif yang ada di daerah, misalnya Gubernur, Panglima Kodam, Kepala Kepolisian Daerah, Rektor Universitas Negeri dan lain sebagainya.[82] *Kedua*, memberikan kewenangan pemilihan utusan daerah yang akan duduk di MPR kepada DPRD Propinsi[83] yang *nota bene*-nya berasal dari partai politik sehingga partai politik tertentu yang menguasai mayoritas kursi DPRD Propinsi dapat menyelundupkan (memilih) kader mereka yang gagal mendapatkan suara dalam pemilu terdahulu menjadi anggota MPR melalui utusan daerah.

Konsekuensi logis dari sistem politik yang diciptakan Pemerintah Orde Baru di atas, utusan daerah yang ada di MPR RI yang tadinya dipilih oleh DPRD Propinsi cenderung memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik parpol dan kelompok masyarakat tertentu dari pada memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang mereka wakili sehingga kepentingan daerah terabaikan dalam panggung politik nasional. Ketika kepentingan daerah terabaikan dalam panggung politik nasional, daerah merasa pemerintah pusat bertindak tidak adil sehingga timbul ancaman terhadap integrasi bangsa dari beberapa daerah di

[82] Misalnya UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang telah dicabut dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[83] Pasal 2 ayat (3) UU No. 4 Tahun 1999 yang telah dicabut menyebutkan, "Utusan Daerah dipilih oleh DPRD tingkat I."

Indonesia seperti yang pernah dilakukan oleh Aceh, Irian Jaya, Riau dan Kalimantan Timur (Kaltim) beberapa waktu yang lalu.

Dalam rangka mencegah disintegrasi bangsa dan meningkatkan peran serta daerah dalam menentukan arah kebijakan politik nasional di masa mendatang maka timbul gagasan meningkatkan status utusan daerah di MPR RI menjadi lembaga tersendiri sebagai salah satu kamar di parlemen (MPR) Indonesia yang berfungsi sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu; kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional. Gagasan ini kemudian diamini oleh MPR RI pada tahun 2001 dan 2002 melalui proses perubahan ketiga dan perubahan keempat UUD 1945 yang kemudian akan dibahas lebih lanjut di bawah nanti.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa semenjak awal kemerdekaan, hingga saat ini keterwakilan daerah (*regional representatives*) di lembaga perwakilan Indonesia selalu ada dan mendapat tempat kecuali dalam rentang waktu antara 1 Maret 1956 sampai 5 Juli 1959 ketika UUDS 1950 berlaku. Pada saat berlakunya UUD 1945 tahap I, keterwakilan daerah diakomodasi melalui keanggotaan KNP yang mana sebagian anggotanya berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang ada di daerah. Sedangkan ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, keterwakilan daerah diakomodasi melalui Senat RIS yang merupakan salah satu kamar di lembaga perwakilan, bahkan ketika berlakunya UUDS 1950 yang menganut lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar), keterwakilan daerah masih ada yakni dari unsur Senat RIS sampai dilantiknya DPR hasil pemilu 1955 sebagaimana dikehendaki UUDS 1950. Kemudian, semenjak

kembali ke UUD 1945 yang dikenal dengan masa berlakunya UUD 1945 tahap II, keterwakilan daerah diakomodasi melalui utusan daerah di MPR RI sampai terbentuknya DPD berdasarkan hasil perubahan UUD 1945.

B. Sejarah Pembentukan DPD dalam NKRI

Menurut Satya Arinanto, gagasan tentang perlu atau tidaknya DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI sudah berhembus sebelum pemilu 1999 dilaksanakan, sebagai bentuk penyempurnaan terhadap utusan daerah di MPR RI yang selama ini tidak menjalankan fungsinya dengan baik.[84] Kemudian gagasan tersebut semakin lama semakin berkembang dan mencapai puncaknya pada saat proses perubahan UUD 1945 berlangsung pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002.[85] Dalam proses perubahan UUD 1945, timbul gagasan agar sistem perwakilan di NKRI diubah dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dengan cara meningkatkan status utusan daerah yang ada di MPR RI menjadi institusi tersendiri, sejajar dengan institusi DPR, dalam rangka untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional karena kepentingan daerah selama ini diabaikan oleh pemerintah pusat sebagai akibat dari sistem politik yang diciptakan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan sebelumnya. Sedangkan utusan golongan-golongan di MPR RI, terkait dengan praktek politik pemerintah yang

[84] Satya Arianto, (2003), *Dewan Perwakilan Daerah dan Mekanisme Kerja Intelektualnya*, Makalah disampaikan dalam seminar,"Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sisten Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, tanggal 24 Maret 2003, hlm., 1.

[85] Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekjen MPR RI, (2007), hlm., vii.

cenderung mengangkat utusan golongan dari karif karabat dan orang-orang yang pro-terhadap kepentingan politiknya, diusulkan untuk dihapuskan. Di samping itu menurut Moh. Mahfud MD, konsep golongan selama ini sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik,[86] tidak sejalan dengan apa yang dimaksud oleh Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (lama) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan utusan golongan-golongan adalah utusan badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan badan kolektif lainnya.[87]

Mengutif pendapat Slamet Effendy Yusuf, ada tiga asumsi dasar perlunya keterwakilan daerah (*regional representatives*) dipertahankan di lembaga perwakilan Indonesia menuju lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* yakni; *pertama*, agar ada keterkaitan kultural, historis, ekonomis dan politis antara penduduk dengan ruang atau wilayah/daerah. *Kedua*, untuk menciptakan mekanisme *cheks and balences* dan menghindarkan diri dari kesewenang-wenangan salah satu lembaga (kamar) perwakilan. *Ketiga*, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga UU yang dihasilkan oleh lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna.[88]

Gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) di atas, pada awalnya di sambut baik oleh fraksi-fraksi yang ada di MPR RI

---

[86] Moh. Mahfud MD, (2003), *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan,* Renike Cipta, Jakarta, hlm., 154.

[87] Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 ini dinyatakan tidak berlaku lagi, selain karena tidak lazim, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 Hasil Perubahan menyebutkan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, tidak termasuk penjelasan.

[88] Slamet Effendy Yusuf, (2001), *"Bikameralisme; Pembahasan yang Belum Selesai," dalam Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi,* kerjasama antara National Democratic Institute For Internastional Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, hlm., 17.

sebagaimana tergambar dalam pandangan umum fraksi-fraksi MPR RI yang disampaikan pada rapat Paripurna ke 5 MPR RI tanggal 4 Novemver 2001 ketika menanggapi hasil kerja Badan Pekerja (BP) MPR RI. Dari sebelas fraksi yang ada di MPR RI saat itu, tujuh di antaranya secara tegas menyatakan setuju merubah sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) di antaranya yakni; Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB), Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Golkar (F-PG) dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuanagn (F-PDIP). Sedangkan tiga fraksi lainnya yakni Faksi Daulatul Ummah (F-DU), Fraksi TNI/Polri dan Fraksi Reformasi tidak menyatakan sikapnya dengan tegas dan hanya satu fraksi yakni Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yang secara tegas menolak gagasan melakukan perubahan terhadap sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). F-UG MPR RI saat itu tetap ingin mempertahankan sistem perwakilan Indonesia sebagaimana terdapat dalam format UUD 1945 lama.[89]

Sikap Fraksi-Fraksi MPR RI yang setuju atau paling tidak, tidak menolak gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dapat dilihat sebagai berikut;

[89] Penolakan F.UG berdasarkan penilaian subyektif penulis merupakan suatu hal yang wajar karena jika sistem perwakilan Indonesia menurut UUD 1945 lama diubah menjadi sistem perwakilan dua kamar eksistensi utusan golongan di MPR RI akan dihapus. Setiap orang pasti tidak rela eksistensinya dihapuskan.

Pertama, F-PDKB melalui juru bicaranya K. Tunggul Sirait menyatakan;

> "....sesuai prinsip *cheks and balences* MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, MPR berkenan membuat dan mengubah UUD serta melantik Presiden dan Wakil Presiden, dalam pembuatan UU DPR membahas RUU bersama-sama presiden dan Dewan Perwakilan Daerah."[90]

Berdasarkan kutipan di atas terlihat bahwa F-PDKB menghendaki lembaga perwakilan di NKRI terdiri dari dua kamar yang kuat (*strong bicameralism*) yakni DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua. Dalam pembuatan UU, DPR sebagai kamar pertama harus membahas RUU bersama-sama Presiden dan DPD sebagai kamar kedua.

Kedua, F-PBB melalui juru bicaranya Mochtar Naim berpendapat;

> "...susunan MPR yang diharapkan ke depan adalah MPR yang *bicameral* yang terdiri dari DPR dan DPD yang semuanya dipilih oleh rakyat. MPR adalah sebuah majelis yang merupakan sidang bersama antara DPR dan DPD dan tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang memiliki *supreme power*...DPD adalah sebuah dewan yang merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah dan memiliki kewenangan yang signifikan bagi kepentingan daerah untuk ikut membahas dan mengawasi berbagai undang-undang yang menyangkut daerah...kewenangan yang demikian memberikan posisi dan kedudukan yang penting bagi dewan ini untuk menentukan kebijakan-kebijakan nasional yang terkait secara langsung dengan kepentingan-kepentingan daerah.[91]

Berdasarkan kutipan tersebut terlihat F-PBB juga menghendaki sistem perwakilan di NKRI adalah sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilu. DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua. DPD sebagai kamar kedua harus diberi fungsi yang kuat atau signifikan, khususnya yang berkaitan dengan

---

[90] Sekretariat Jenderal MPR RI, (2001), *Buku ke 3 Jilid 2; Risalah Rapat Paripurna ke 7 tanggal 3 November s/d 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001,* Jakarta, hlm., 79.

[91] *Ibid,* hlm., 103-104.

kepentingan daerah. Dengan demikian, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang diinginkan F-PBB di NKRI yakni *soft bicameralism*.

Ketiga, F-KKI melalui juru bicaranya Massardy Kaphad menyampaikan;

> "...mengenai susunan dan fungsi MPR apakah *policameral* atau *bicameral* perlu dikaji lebih mendalam...setiap sistem mempunyai hal yang disebut unsur pandangan sistemik sehingga rencana perubahan dari *unicameral* menjadi *bicameral* harus tersusun secara sistemik dengan semua pasal atau hal lain yang terbaik..."[92]

Pandangan F-KKI di atas memang tidak secara tegas menyatakan dukungannya terhadap gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), akan tetapi F-KKI juga tidak menolak gagasan tersebut. Selanjutnya F-KKI meminta agar perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) disusun secara sistematis agar tidak terjadi pertentangan antara pasal-pasal UUD 1945.

Keempat, F-KB melalui juru bicaranya Syaref Alaydarus menyatakan;

> "...melalui parlemen *bicameral* yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih oleh rakyat berdasarkan kedaulatan yang ada padanya, dapat diharapkan terjadi keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi...kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sebagai *joint session*...antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang memerlukan finalisasi berupa penetapan yaitu menetapkan UU yang belum dapat disepakati oleh salah satu (kamar, penulis) DPR atau DPD..."[93]

Kutipan di atas menunjukkan F-KB menghendaki sistem perwakilan yang akan dibentuk di NKRI adalah sistem perwakilan dua kamar yang kuat

[92] *Ibid*, hlm., 92.
[93] *Ibid*, hlm., 170-171.

(*strong bicameralism*) dengan bentuk *simetrical* dan *incongruence*. Disebut demikian karena F-KB menghendaki lembaga perwakilan yang akan dibentuk terdiri dari DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua, masing-masing mempunyai fungsi yang sama dalam proses pembuatan UU. Di samping itu, F-KB menghendaki agar anggota kedua kamar dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Kelembagaan MPR tetap masih diperlukan berfungsi sebagai *joint session* antara DPR dan DPD misalnya dalam menetapkan UU yang belum dapat disepakati oleh salah satu kamar lembaga perwakilan.

Kelima, F-PPP melalui juru bicaranya Nurdahri Ibrahim Naim menyatakan;

> "...jika kita hendak mengwujudkan keinginan masyarakat untuk lebih memperjelas mekanisme *cheks and balences* yang mencerminkan keterwakilan politik dan wilayah melalui sistem parlemen *bicameral*...mau tidak mau harus dilakukan perubahan...bentuk majelis...dari bentuk sekarang menjadi institusi yang mempertemukan lembaga negara DPR dan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya masing-masing.[94]

Kutipan di atas menunjukkan, F-PPP tidak menolak gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicamera*). Selanjutnya F-PPP berpendapat jika hendak memperjelas mekanisme *cheks and balences* yang mencerminkan keterwakilan politik (political *representatives*) dan keterwakilan wilayah (*regional representatives*) melalui sistem parlemen ***bicameral*** harus dilakukan perubahan terhadap MPR menjadi institusi yang dapat mempertemukan DPR

[94] *Ibid*, hlm., 183.

sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.

Keenam, F-PG melalui juru bicaranya Baiq Isvie Rufaeda menyatakan;

> "...sistem parlemen yang baik yang sungguh-sungguh dapat menjamin prinsip kedaulatan dan menjamin adanya khawatiran yang merata dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Indonesia di masa mendatang harus memiliki sistem ini. Fraksi Partai Golkar mengusulkan sistem ini karena demokrasi demikian akan memberi makna bukan saja kepada perwakilan politik tetapi juga pada perwakilan yang memberdayakan daerah...ketidakadilan yang selama ini dirasakan daerah antara lain (*disebabkan, penulis*) kurangnya terwakili daerah (*dalam, penulis*) proses pengambilan keputusan di tingkat nasional..."[95]

Kutipan di atas menunjukkan F-PG menghendaki sistem perwakilan di NKRI adalah sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Sistem ini menurut F-PG merupakan sistem yang paling baik karena dapat menjamin prinsip kedaulatan dan menjamin adanya khawatiran yang merata dan mencerminkan keberagaman yang terdapat di NKRI.

Ketujuh, F-PDIP melalui juru bicaranya Pataniari Siahaan menyampaikan;

> "...Bangsa Indonesia adalah bangsa yang besar. Tuhan Yang Maha Esa mengaruniakan kepada kita masyarakat yang amat majemuk yang mendiami sebuah kepulauan yang luas dengan aneka potensi yang sangat besar yang amatlah penting bagi kemajuan Bangsa Indonesia apabila keanekaragaman Indonesia yang amat potensial itu terwakili dan dilibatkan secara tepat dalam proses pengambilan keputusan penting di negeri ini. Untuk itu, Fraksi PIDP menghendaki adanya Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi wadah keterlibatan bermakna hasil potensi masyarakat majemuk Indonesia dalam proses politik nasional, khususnya mengenai pengembangan otonomi, hubungan kewenangan pusat dan daerah, penyusunan APBN dan sebagainya. Anggota DPR dan DPD merupakan anggota MPR yang mempunyai kewenangan-kewenangan yang amat penting dan tinggi dalam sistem ketatanegaraan.

[95] *Ibid*, hlm., 199.

> Untuk itu, kiranya anggota DPD meskipun dari calon perorangan dengan latar belakang keanekaragaman potensi daerah dan golongan-golongan dalam masyarakat yang diusulkan baik dari contoh masyarakat maupun oleh partai politik peserta pemilu. PDIP berkeinginan keberadaan DPD...dapat memantapkan persatuan dan kesatuan Indonesia yang amat majemuk ini dalam wadah negara persatuan Republik Indonesia sesuai dengan pesan *Bhinneka Tunggal Ika* di tengah-tengah upaya keras membangun dan memajukan bangsa..."[96]

Kutipan di atas menunjukkan bahwa sikaf F-PDIP tidak menolak gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Namun, sistem perwakilan dua kamar yang dikehendaki F-PDIP yakni sistem dua kamar yang *soft bicameralism* karena DPD yang dikehendaki F-PDIP adalah DPD yang berfungsi sebagai wadah keterlibatan masyarakat majemuk Indonesia dalam proses politik nasional, khususnya mengenai pengembangan otonomi, hubungan kewenangan pusat dan daerah, penyusunan APBN dan sebagainya. Keberadaan DPD menurut F-PDIP dapat memantapkan persatuan dan kesatuan Indonesia yang amat majemuk dalam wadah negara persatuan Republik Indonesia sesuai pesan *Bhinneka Tunggal Ika.*

Sebaliknya, Fraksi MPR RI yang menolak gagasan perubahan sistem perwakilan di NKRI dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) datang dari F-UG. F-UG tetap ingin mempertahankan format lembaga perwakilan Indonesia sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 lama. Hal ini tercermin dari pandangan F.UG sebagaimana disampaikan oleh juru bicanya Sulasmi Bobon Tabroni yakni;

[96] *Ibid,* hlm., 121.

"... Fraksi Utusan Golongan memandang perlu memantapkan keberadaan lembaga negara MPR yang oleh pendiri Republik dipandang sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat, suatu khususan-khususan sistem kenegaraan Indonesia. Oleh karena itu Fraksi Utusan Golongan mengajak seluruh (*anggota, penulis*) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terhormat untuk tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan atau ikut serta dalam proses penyusunan kesahan dari GBHN yang diajukan oleh Presiden terpilih, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden jika pemilihan Presiden secara langsung tidak memperoleh suara yang dipersyaratkan. Dalam kedudukan dan peran MPR RI yang demikian penting dan mendasar itu, lembaga negara yang wewenangnya diatur dalam Undang-Undang Dasar, keanggotaannya tidak cukup hanya terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum seperti DPR, tetapi juga perlu menyertakan utusan golongan yaitu mewakili golongan-golongan masyarakat yang memiliki aspirasi yang spesifik dan keberadaannya sangat mempengaruhi corak kehidupan masyarakat serta aspirasinya harus lebih diperhitungkan dalam menyusun dan menetapkan Haluan Negara dalam Garis Besar..."[97]

Keinginan F-UG tetap mempertahankan format lembaga perwakilan Indonesia seperti terdapat dalam UUD 1945 lama merupakan suatu hal yang wajar karena terkait kepentingan politik eksistensi utusan golongan di MPR RI. Jika sistem perwakilan di NKRI diubah dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) maka mau tidak mau keberadaan utusan golongan di MPR RI harus dihapuskan sesuai dengan dinamika keinginan masyarakat Indonesia yang berkembang saat itu.

Selanjutnya dari sebelas fraksi yang ada di MPR RI saat itu, tiga fraksi yakni Fraksi Reformasi, Fraksi TNI/Polri dan F-PDU tidak menyatakan sikapnya sebagaimana tergambar dalam pandangan umumnya berikut ini;

Fraksi TNI/Polri melalui juru bicaranya Paiman menyatakan;

[97] *Ibid,* hlm., 189.

"...Pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001 ini perubahan UUD 1945 difokuskan pada hal-hal yang berkenaan dengan MPR, pemilihan Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kehakiman. Kita pahami bersama apapun perubahan yang dilakukan akan menimbulkan dampak terhadap dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Kita harus berusaha semaksimal mungkin agar dampak apapun yang berkembang nantinya harus tetap menjamin kedaulatan serta keutuhan NKRI. Oleh karena formulasi perubahan apapun tetap menghormati nilai-nilai pokok-pokok pikiran yang menjadi landasan para pemimpin pendahulu kita waktu penyusunan UUD 1945 sekaligus mewaspadai keterkaitan dengan realitas keadaan dan dinamika bangsa dan negara..."[98]

Selanjutnya F-PDU melalui juru bicaranya Hartono Mardjono menyatakan; "...tidak ada tanggapan tentang Dewan Perwakilan Daerah, menunggu diadakan pembahasan oleh MPR dalam komisi..." Sedangkan Fraksi Reformasi melalui juru bicaranya T.B., Soemandjaja S.D., mengusulkan untuk membahas perubahan ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 dalam rapat komisi majelis dan membuat keputusan mengenai pasal-pasal yang dapat disepakati bersama dalam sidang tahunan majelis ini...[99]

Setelah semua Fraksi menyampaikan pandangan umum atas kerja BP-MPR di atas, atas saran Fraksi Reformasi, pembahasan perubahan tentang MPR, DPD dan lain sebagainya, kemudian dilanjutkan dalam sidang komisi yang dalam hal ini ditangani oleh Komisi A MPR RI yang terdiri dari 162 orang anggota yang mencerminkan perimbangan fraksi-fraksi dalam MPR RI secara proporsional.[100]

---

[98] *Ibid,* hlm., 108-109.

[99] *Ibid,* hlm., 159-160.

[100] Komposisi Anggota Komisi A MPR RI saat itu yakni; PDIP 42 orang, Partai Golkar 43 orang, Utusan Golongan 16 orang, PPP 15 orang, PKB?, Reformasi 11 orang, TNI/Polri 11 orang, PBB 3 orang, Kesatuan Kebangsaan Indonesia 4 orang, Daulah Ummah 3 orang, dan Partai Demokrasi Kasih Bangsa 1 orang. Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, hlm., 189.

Dalam Sidang Komisi A MPR RI berkembang tiga pendapat yang berkaitan dengan DPD yakni; *pertama*, pendapat yang menginginkan DPD mempunyai fungsi yang kuat (*strong bicameralism*) dalam hal ini dipelopori F-PG dan lain-lain. *Kedua*, pendapat yang tidak menginginkan atau menolak bikameralisme yang dipelopori F-UG kemudian diikuti F-PDIP karena F-PDIP menilai bicameralime bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan *ketiga*, pendapat yang menginginkan bikameral lemah (*soft bicameralism*) dalam hal ini dipelopori F-PPP.[101]

Setelah melalui tahapan-tahapan pembahasan dan perdebatan yang alot, akhirnya Komisi A MPR-RI menghasilkan kesepakatan yakni menerima kehadiran DPD dalam sistem perwakilan di NKRI sebagai bentuk kompromi antara pihak yang menghendaki sistem perwakilan dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di satu sisi yang dipelopori F-PG dan lain-lain dan pihak yang tidak menginginkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dipihak lain yang dipelopori F-PDIP dan F-UG. Hasil kesepakatan Fraksi-fraksi MPRI RI yang ada di Komisi A tersebut selanjutnya dituangkan ke dalam Rancangan Pasal-Pasal UUD 1945 yang mengatur tentang MPR dan DPD, di antaranya yakni Rancangan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C dan Pasal 22D yang selanjutnya akan dibawa ke sidang paripurna MPR RI pada tanggal 9 November 2001.

Rancangan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang komposisi anggota MPR terdapat dua alternatif yakni;

Alternatif 1;

---

[101] Soebardjo, (2007), *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Jurnal Hukum, Fak. Hukum UII, Vol. 14., No., 1., hlm., 145.

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

Alternatif 2;

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Selanjutnya Rancangan Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 yang secara khusus mengatur tentang eksistensi DPD berbunyi sebagai berikut;

Rancangan Pasal 22C;

(1). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Propinsi melalui pemilihan umum.

(2). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh Anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

(3). Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

(4). Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Rancangan Pasal 22D;

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

(2). Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

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

Rancangan Pasal 22C dan Pasal 22D di atas kemudian disetujui MPR dalam Sidang Tahunan (ST) MPR RI pada tanggal 9 November 2001, sedangkan Rancangan Pasal 2 ayat (1) yang terdiri dari dua alternatif di atas belum dapat disetujui MPR pada saat itu karena masih ada Fraksi MPR RI yang keberatan yakni F-UG dan F-DU.[102]

Oleh karena Rancangan Pasal 2 ayat (1) belum disetujui MPR pada ST-MPR tahun 2001 maka MPR kembali membahasnya pada masa ST 2002, dan pada tanggal 24 Juli 2002 Panitia Ad Hoc I BP-MPR berhasil menyelesaikannya sehingga dihasilkan Rancangan Pasal 2 ayat (1) dengan dua alternatif, yang mana alternatif 1 sedikit berbeda dengan Rancangan Pasal 2 ayat (1) alternatif 1 sebelumnya. Bunyi Rancangan Pasal 2 ayat (1) tersebut yakni;

Alternatif 1;

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.

Alternatif 2;

[102] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Op. Cit*, hlm., 193.

> Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.[103]

Dua alternatif Rancangan Pasal 2 ayat (1) di atas, kemudian diajukan dalam ST-MPR Tahun 2002, dan melalui mekanisme voting akhirnya MPR menyetujui alternatif kedua sehingga Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi; "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang"[104] berubah menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang,"[105]

Oleh karena itu semenjak Rancangan Pasal 2 ayat (1) alternatif 2, Rancangan Pasal 22C dan Rancangan Pasal 22D UUD 1945 disahkan atau disetujui MPR pada tahun 2001 dan 2002 menjadi pasal-pasal (Batang Tubuh) UUD 1945, keterwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia tidak lagi disebut dengan istilah utusan daerah akan tetapi disebut dengan istilah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD merupakan representasi keterwakilan daerah propinsi-propinsi yang ada di Indonesia. Masing-masing propinsi mempunyai wakil yang akan duduk di DPD dengan jumlah yang sama tanpa memandang luas wilayah dan jumlah penduduk propinsi bersangkutan,[106]dipilih melalui pemilu

[103] Badan Pekerja MPR RI, (2002), *Laporan Panitia Ad Hoc Pada Rapat ke 4 Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002,* Setjen MPR, Jakarta, hlm., 2.

[104] Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 lama.

[105] Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan.

[106] Pasal 227 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menentukan jumlah anggota DPD dari setiap propinsi yakni empat orang.

dengan sistem distrik berwakil banyak dari calon perorangan yang memenuhi syarat untuk itu. Dengan demikian, keinginan sebagian pihak (yang dipelopori F-PG MPR) membentuk DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam rangka merubah struktur Parlemen Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) gagal. Selanjutnya, berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 di atas, kehadiran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia hanya sekedar memformalkan utusan daerah yang dulu dikenal dalam MPR RI sehingga kehadiran DPD dapat disebut cacat konstitusional karena tidak diberi fungsi yang layak seperti yang lazim dimiliki suatu lembaga perwakilan, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Hal itu disebabkan karena sebagian besar anggota MPR RI periode 1999-2004, terutama yang berasal dari F-UG dan F-PDIP sebagai partai pemenang pertama pemilu 1999, menolak konsepsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) untuk lembaga perwakilan Indonesia karena mereka memandang sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut RI dan hanya cocok diterapkan pada negara-negara yang berbentuk federasi. Selain itu, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) hanya cocok diterapkan pada negara-negara yang penduduknya terdiri dari berbagai macam golongan-golongan, misalnya golongan bangsawan, tuan-tuan tanah dan lain-lain, sedangkan NKRI semenjak kemerdekaan tidak lagi mengenal penggolongan masyarakat seperti itu, semuanya disebut warga negara Indonesia tanpa memandang etnis, warna kulit, agama, suku bangsa dan lain-lain.

C. Fungsi DPD dalam NKRI

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, DPD mempunyai fungsi sangat terbatas jika dibandingkan dengan fungsi yang dimiliki DPR dalam sistem perwakilan Indonesia. DPR sebagai representasi politik seluruh rakyat Indonesia mempunyai fungsi sangat kuat, sebalik DPD sebagai representasi regional mempunyai fungsi sangat terbatas, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan.

Pertama, fungsi legislasi DPD hanya sebatas *dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR* yakni RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.[107] Kemudian *ikut membahas RUU tertentu dengan DPR*[108] yakni RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; di samping itu di bidang legislasi DPD juga berwenang *memberikan pertimbangan* kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.[109] Sedangkan kewenangan memutus atau menetapkan RUU menjadi UU tetap ada di tangan DPR karena Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan; DPR berwenang menetapkan UU. Namun sebelum RUU ditetapkan DPR menjadi UU terlebih dahulu harus dibahas DPR dan Presiden untuk mendapatkan

[107] Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

[108] Berdasarkan Pasal 43 ayat (2) dan (3) UU. No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, keikutsertaan DPD membahas UU tertentu bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah hanya pada tahap Pembicaraan Tingkat I.

[109] Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

persetujuan bersama sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan; setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.[110] Kemudian jika RUU tersebut telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden maka Presiden mengesahkan RUU tersebut menjadi UU.[111] Lalu bagaimana halnya jika RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, kemudian tidak disahkan oleh Presiden menjadi UU? Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, RUU tersebut tetap sah menjadi UU pada waktu hari ke tiga puluh semenjak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, dan wajib diundangkan dalam lembaran negara. Hal ini menunjukkan atau menegaskan bahwa kewenangan membentuk UU adalah kewenangan DPR, bukan kewenangan lembaga lain.

Kedua, fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPD hanya sebatas pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Namun, hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut tidak dapat ditindak-lanjuti langsung oleh DPD, akan tetapi harus diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak-lanjuti[112] karena fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undang merupakan

[110] Pasal 20 ayat (2) UUD 1945

[111] Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 menyatakan, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.

[112] Lihat Pasal 22D ayat (3) UUD 1945.

kewenangan DPR.[113] Oleh karena itulah maka DPD tidak mempuyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat seperti yang dimiliki DPR.

Ketiga, fungsi anggaran. Fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN,[114]sedangkan kewenangan menetapkan RUU APBN menjadi UU tetap berada di tangan DPR.

Keempat, selain tiga fungsi di atas, DPD masih mempunyai kewenangan lain yakni menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang diberikan BPK dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK.[115] DPD tidak memiliki kewenangan untuk memilih anggota BPK dan juga tidak memiliki kewenangan memilih atau memberikan persetujuan dalam pemilihan pejabat publik, baik yang diajukan Presiden maupun yang diajukan lembaga negara lain.

Lemahnya eksistensi DPD dibandingkan DPR dalam sistem perwakilan Indonesia tidak hanya terlihat dari aspek fungsi yang dimiliki, akan tetapi juga terlihat dari komposisi keanggotaan. DPR sebagai representasi politik semua rakyat Indonesia, saat ini memiliki 560 orang anggota,[116] sedangkan DPD sebagai representasi regional propinsi di NKRI, saat ini hanya memiliki 132 orang anggota.[117] Jumlah anggota DPD jauh lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota DPR. Hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 22C ayat (2) UUD 1945

[113] Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

[114] Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Rancangan undang-undang pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

[115] Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945.

[116] Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan, Anggota DPR berjumlah 560 orang.

[117] Pasal 227 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan, Anggota DPD setiap propinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang. Saat ini jumlah propinsi di Indonesia sebanyak 33 propinsi sehingga total jumlah anggota DPD sebanyak 132 orang.

membatasi jumlah anggota DPD yakni tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.[118] Konsekuensi logis ketidak-seimbang jumlah anggota DPR dengan jumlah anggota DPD, jika DPR dan DPD melakukan sidang bersama dalam forum sidang MPR, DPR dapat mengabaikan suara dan kehadiran DPD karena anggota MPR yang berasal dari anggota DPR sudah mayoritas di MPR. Oleh karena itu mengutif Dahlan Thaib, dalam rangka menyeimbangkan jumlah anggota DPD dengan jumlah anggota DPR, ada baiknya setiap daerah kabupaten/kota yang terdapat di NKRI diwakili satu anggota DPD.[119] Gagasan ini menurut penulis masih relevan guna menyeimbangkan komposisi jumlah anggota DPR dengan anggota DPD di kemudian hari. Sekarang jumlah daerah kabupaten/kota di NKRI kurang lebih sebanyak 530 buah,[120] jika satu daerah kabupaten/kota diwakili satu orang anggota DPD maka akan tercipta keseimbangan jumlah anggota DPR dan anggota DPD dalam forum MPR (560:530) sehingga DPR tidak dapat mengabaikan kehadiran atau suara DPD di forum MPR. Ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menitik beratkan otonomi daerah pada daerah otonom kabupaten/kota bukan di daerah propinsi.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi DPD, baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran maupun di bidang lainnya sangat terbatas atau sangat sumir, padahal DPD merupakan representasi regional propinsi-propinsi

[118] Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Anggota Dewan Perwakilan Daerah setiap daerah propinsi sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

[119] Dahlan Thaib, (2002), *Menuju Parlemen Bikameral; Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar, Fakultas Hukum UII Jogyakarta, hlm., 19.

[120] http://www.depdagri.go.id, diakses tanggal 26 September 2012.

yang terdapat di NKRI. Terbatasnya fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia disebabkan berbagai macam faktor di antaranya yakni; *pertama,* meminjam pendapat Subardjo adalah karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak mau memberikan fungsi yang seimbang kepada DPD dan DPR dalam penerapan sistem Parlemen bikameral,[121] baik kekuatan politik yang ada di MPR ketika proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung maupun kekuatan politik yang ada di MPR saat ini. Kekuatan politik yang sama sekali tidak mau memberikan fungsi yang seimbang kepada DPD dan DPR dalam menciptakan sistem perwakilan dua kamar (*bicamera*) pada saat proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung yakni F-TNI/Polri, dan F-PDIP MPR yang pada saat itu merupakan partai politik pemenang pemilu (1999) nomor satu di Indonesia. Mereka khawatir keberadaan DPD yang kuat dapat mengarah kepada pembentukan negara federal sehingga membahayakan kelangsungan NKRI.[122] Begitu juga dengan kekuatan politik yang ada di MPR hasil pemilu 2004 yang mana sebagian besar partai pemenang pemilu, terutama partai koalisi pendukung pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono juga tidak mau meningkatkan fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari fenomena tidak adanya dukungan signifikan anggota MPR, terutama anggota MPR yang berasal dari DPR terhadap usul perubahan kelima UUD 1945 yang diajukan DPD kepada MPR pada tahun 2007 dengan alasan waktunya kurang tepat karena akan menghadapi pemilu 2009. Di samping itu usul DPD dipandang terlalu parsial, jika diteruskan dapat menimbulkan kerumitan-kerumitan baru

[121] Subardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 365.

[122] Valina Singka Subekti, (2007, *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945,* Jakarta, Rajawali Press, hlm., 217.

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.[123] Sekarang pemilu 2009 sudah selesai, anggota MPR baru hasil pemilu 2009 sudah terbentuk, begitu juga dengan naskah komprehensif rencana perubahan UUD 1945 sudah disiapkan oleh kelompok DPD di MPR.[124] Namun, hingga saat ini belum ada tanda-tanda kekuatan politik yang ada di MPR memberikan dukungan terhadap rencana perubahan UUD 1945 secara komprehensif yang selalu dikumandangkan DPD.

Kedua, menurut Palguna terbatasnya fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD saat ini sengaja diciptakan MPR hasil pemilu 1999 karena waktu itu ada kekhawatiran, jika DPD diberi fungsi yang seimbang atau sama kuat dengan fungsi yang dimiliki DPR maka suatu saat dikhawatirkan akan tercipta otonomi kuat bagi daerah-daerah otonom yang ada di NKRI. Otonomi kuat yang dimiliki daerah otonom dipandang MPR saat itu dapat mengancam atau membahayakan eksistensi NKRI karena anggota DPD yang *nota-bene*-nya merupakan perwakilan daerah-daerah propinsi di Indonesia, dipastikan akan selalu memperjuangkan kepentingan daerah masing-masing di atas kepentingan nasional.[125]

Ketiga, hampir sama dengan Palguna, Saldi Isra menyatakan, terbatasnya fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD juga tidak terlepas dari kekhawatiran yang berkembang ketika proses perubahan UUD 1945 berlangsung

---

[123] Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu,* Jakarta, Rajawali Press, hlm., 181.

[124] Semenjak bulan Mei 2009 DPD RI telah menyiapkan naskah komprehensif perubahan UUD 1945, tidak lagi bersifat parsial seperti yang diusulkan pada tahun 2007. Lihat Naskah Komprehensi Perubahan UUD 1945, Kelompok DPD MPR RI, Jakarta, 2009.

[125] Menurut Palguna, anggota MPR Utusan Daerah dari Propinsi Bali periode 1999 s/d 2004, pembatasan jumlah anggota DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR seperti yang termaktup dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, mempunyai tujuan agar dalam pengambilan keputusan politik, di mana DPD ikut berperan serta di dalamnya, tidak terlalu didominasi oleh kepentingan daerah sehingga mengabaikan kepentingan nasional. Palguna, (2003), *Mendialogkan Pusat dan Daerah, Bali Post*, Edisi Jum'at, tanggal 18 Juli 2003 hlm., 4. Wawancara dengan (alm) Dahlan Thaib dilakukan di Yogyakarta pada tanggal 23 Maret 2007.

yakni penguatan DPD dipandang sebagian besar anggota MPR akan mendekatkan Indonesia kepada model negara federal[126] karena bagi mereka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) merupakan ciri khas negara federal. Padahal sebagaimana disebutkan di atas negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) ada mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) misalnya; Inggris, Prancis, Belanda, Thailand, Fhilipina, Jepang, Colombia, Afrika Selatan, Egypt, Algeria, Congo[127]

Keempat, terbatasnya fungsi yang dimiliki DPD khususnya di bidang legislasi jika dibandingkan dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR karena MPR ketika melakukan perubahan UUD 1945 terlebih dahulu telah menetapkan kewenangan membentuk UU ada di tangan DPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pada perubahan pertama tahun 1999, sedangkan eksistensi DPD dan fungsi yang dimilikinya baru disahkan MPR dua tahun kemudian pada saat perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001. Alasan pemberian fungsi legislasi kepada DPR dilakukan MPR pada perubahan pertama UUD 1945 barangkali terpengaruh oleh pendapat dan usul F-PG yang menyatakan; DPR merupakan kamar lembaga perwakilan yang paling dekat dengan rakyat dibandingkan dengan DPD, oleh karena itu bobot pembuatan undang-undang lebih berada di DPR dibandingkan DPD.[128]

Kelima, menurut Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti terbatasnya fungsi yang dimiliki DPD sengaja diciptakan oleh mayoritas anggota MPR terutama yang berasal dari DPR ketika proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung karena secara politik waktu itu muncul ketakutan, DPD jauh lebih akan populis

[126] Saldi Isra, (2010), *Op. Cit.*, hlm. 259.
[127] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 236.
[128] Risalah Rapat ke 37 PAH III BP MPR tanggal 30 Mei 2000, hlm., 302.

dibandingkan DPR sehingga untuk mencegahnya dilakukan proses pengekangan sejak ia dipikirkan untuk lahir.[129]

Terlepas dari itu semua, namun yang pasti saat ini DPD sebagai representasi daerah propinsi yang terdapat di NKRI telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari lembaga perwakilan Indonesia walaupun dengan fungsi sangat terbatas atau sangat sumir. Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah dengan dihapusnya utusan golongan[130] di MPR dan hadirnya DPD dalam sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, sistem perwakilan Indonesia dapat disebut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*)? Menanggapi pertanyaan ini ada tiga pendapat yang berkembang yakni pendapat yang mengatakan sistem perwakilan Indonesia pasca perbahan UUD 1945 tetap sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), namun ada pula yang mengatakan sistem perwakilan dua kamar *bicameral*) dan bahkan ada yang menyatakan sistem perwakilan tiga kamar (*tri-kameral*) yang selanjutnya dibahas sebagai berikut.

Pertama, pendapat yang menyatakan sistem perwakilan di NKRI pasca perubahan UUD 1945 tetap menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) yakni Abd. Rahman. Beliau dalam disertasinya berjudul *"Kedudukan dan Fungsi*

---

[129] Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, (2008), *Untuk Apa DPD RI,* Jakarta, Kelompok DPD Di MPR RI, hlm., 23-25.

[130] Menurut Hendra Nurtjahyo, ada lima persoalan mendasar yang menyebabkan banyak kalangan ingin mengahapus utusan golongan di MPR RI yakni; (1), utusan golongan selama ini direkrut tidak melalui mekanisme pemilihan melainkan pengangkatan (penunjukan) sehingga dianggap tidak demokratis. (2), Utusan golongan ditetapkan melalui klasifikasi yang kurang obyektif dan kurang rasional secara akademis sehingga tidak dapat memilih wakil-wakil atau utusan yang signifikan mewakili kepentingan golongan yang memang patut diwakili. (3), Utusan golongan hampir sepanjang sejarah politik Indonesia telah dijadikan alat perpanjangan tangan oleh partai politik dan eksekutif yang berkuasa. (4), Utusan golongan adalah "lahan tak bertuan" yang dapat dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan politik yang bermain di DPR. (5). Utusan golongan selama ini kurang mampu mengartikulasikan aspirasi atau kepentingan komunitas, organisasi profesional maupun kelompok yang diwakili atau mengutusnya. Lihat Hendra Nurtjahyo, (2002), *Perwakilan Golongan di Indonesia,* Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm., 105.

Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia" menyatakan, jika mengacu kepada perspektif lembaga pembuat UU (legislatif) maka sulit untuk mengatakan lembaga pembuat UU kita menganut sistem *bicameral* melainkan masih bersifat *unicameral* disebabkan beberapa hal; (1), kekuasaan membentuk UU hanya ada pada DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan fungsi DPD hanya pelengkap terhadap fungsi DPR (Pasal 22D UUD 1945). Dalam konsep *bicameral* sebagaimana lazimnya di beberapa negara lain seperti di Amerika Serikat, Belanda, Australia dan lain-lain kata Abd. Rahman, kedudukan *Upper House* (DPD) sebagai *the second chamber* dan *Lower House* (DPR) sebagai *the first chamber* berada dalam posisi sederajat. (2), UUD 1945 tidak menempatkan kedudukan MPR sebagai forum sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, tetapi malahan berkedudukan sebagai lembaga mandiri. Hal ini menurut Abd. Rahman disebabkan rumusan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan keanggotaan MPR adalah anggota masing-masing kamar (anggota DPR dan anggota DPD), memiliki alat kelengkapan sendiri, Sekretaris Jenderal sendiri, keprotokolan sendiri dan kewenangan mandiri. Dalam sistem perwakilan dua kamar, keanggotaan perwakilan adalah institusi masing-masing kamar (DPR dan DPD), wadah pertemuannya disebut forum sidang bersama (*joint session*). MPR tidak berkedudukan sebagai lembaga mandiri, tetapi hanya forum belaka seperti di Amerika Serikat *Congress* adalah forum sidang gabungan antara *Senate* dan *House of Representatives*, *Staten General* di Belanda yang terdiri atas *De Tweede Kamer* dan *De Eerste Kamer.*[131] Namun demikian, Abd. Rahman juga

[131] Abd. Rahman, (2006), *Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam*

menyatakan jika mengacu kepada perspektif lembaga pembuat UUD, kemudian dihubungkan dengan ketentuan Pasal 22D UUD 1945 maka sistem yang dibangun Indonesia bukan *bicameral* murni, melainkan lunak (*soft bicameral*).[132]

Kedua, berbeda dengan Abd. Rahman, Dahlan Thaib berkeyakinan bahwa sistem perwakilan di NKRI pasca perubahan ketiga UUD 1945 sudah mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Pendapat Dahlan Thaib ini tercermin dalam pidato pungukuhannya sebagai Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Jogyakarta. Beliau menyatakan; "...MPR melalui ST-MPR pada tanggal 9 November 2001 telah menetapkan sistem lembaga legislatif bikameral lewat perubahan (ketiga) UUD 1945. Prinsip yang mendasari penetapan tersebut...adalah usaha untuk mencapai keterwakilan dan kemampuan responsif dan juga keinginan untuk mengwujudkan perimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem dan praktek ketatanegaraan mendatang.[133] Kedua kamar parlemen itu dinamakan dengan DPR dan DPD dengan tetap mempertahankan MPR sebagai nama forum persidangan bersama antara kedua kamar parlemen tersebut.[134]

Kalau kita perhatikan pendapat Dahlan Thaib di atas, beliau tidak menyebut jenis bikameralisme yang dianut lembaga perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, akan tetapi Valina Singka Subekti menyebutnya dengan nama *soft bicameralism* karena DPD mempunyai fungsi sangat terbatas akibat kompromi politik antara Fraksi besar di MPR yakni antara F-PDIP yang

Sistem Perwakilan Indonesia, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fak. Hukum Unair, Surabaya, hlm., 261-262.

[132] *Ibid,* hlm., 260-261.

[133] Dahlan Thaib, (2002), *Op. Cit.*, hlm., 21.

[134] *Ibid,* hlm., 8.

menghendaki DPD bukan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi dan kedudukan sejajar dengan DPR di satu sisi dan F-PG yang menghendaki DPD sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi dan kedudukan sejajar dengan DPR di pihak lain.[135] Namun pendapat yang menyatakan sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 dengan nama sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), apapun jenisnya telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusannya Nomor 117/PUU-VII/2009. Melalui putusan tersebut MK berpendapat; "desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa lembaga perwakilan Indonesia bukanlah sistem *bicameral* karena baik DPR maupun DPD bukanlah kamar dari MPR, lain halnya jika rumusannya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, seperti rumusan Konstitusi Amerika Serikat yang menganut sistem bikameral yang tercermin dalam *Congress* sebagaimana tercantum dalam *article 1 Section 1, All leguslative Power herein granted shall be vested in a Congress of the United Stated, which shall consist of a Senate and House of Refresentatives.*"[136]

Ketiga, Jimly Assiddiqie,[137] Bagir Manan[138] dan Fatmawati[139] menyebut sistem perwakilan di NKRI pasca perubahan UUD 1945 dengan sistem tiga kamar (tri-kameral) karena; (1), MPR merupakan lembaga sendiri di samping DPR dan

[135] Valina Singka Subekti, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 318.

[136] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 117/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

[137] Jimly Asshiddiqie, (2003), *Op. Cit.*, hlm., 8 & 10. Jimly Asshiddiqie, (2004), *Op. Cit*, hlm., 13.

[138] Bagir Manan, (2003), *Op. Cit.*, hlm., 55.

[139] Fatmawati, (2010), *Op., Cit.*, hlm., 118.

DPD, bukan sebagai sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 yang menyatakan; MPR merupakan lembaga negara,[140] di samping DPR dan DPD. (2), MPR menurut UUD 1945 hasil perubahan masih mempunyai kewenangan tersendiri yaitu; (a), menetapkan UUD dan atau mengubah UUD, (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (c) memutus usul DPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diputus bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MK (d), memilih Wakil Presiden pengganti dari dua calon yang diusulkan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden. (e), Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 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. (3), MPR mempunyai pimpinan sendiri dan memiliki Sekretariat Jenderal sendiri. UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan; MPR mempunyai pemimpin sendiri yang berasal dari DPR dan DPD, dipilih dari dan oleh anggota MPR,[141] terpisah dari pimpinan DPR dan pimpinan DPD.

Berbeda dengan tiga pendapat di atas, Soebardjo (*keempat*) dalam Disertasinya pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII Jogyakarta

[140] Pasal 3 UU No. 27 Tahun 2009 menyebutkan, MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

[141] Pasal 14 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

dengan judul "*DPD Menurut UUD RI 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*" menyatakan; berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan secara formal perwakilan Indonesia bersifat bikameral karena terdiri atas DPR dan DPD dan secara struktural bersifat trikameral karena terdiri atas MPR, DPR dan DPD. Namun secara praktis bersifat unikameral karena kekuasaan legislasi secara penuh ada di DPR.[142]

Terlepas dari pendapat di atas, melihat kepada eksistensi dan kewenangan konstitusional yang dimiliki DPD berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, penulis cenderung menyebut sistem perwakilan Indonesia dengan nama sistem perwakilan satu setengah kamar dengan alasan; *pertama,* Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPD sebagai salah satu kamar di MPR. *Kedua*, MK melalui Putusannya Nomor 117/PUU-VII/2009 berpendapat bahwa "desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa lembaga perwakilan Indonesia bukanlah sistem bikameral. *Ketiga*, ditinjau dari aspek pembuatan UU, satu-satunya lembaga yang berwenang menetapkan RUU menjadi UU adalah DPR sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.[143] *Keempat*, pada sisi lain DPD yang nota benenya adalah perwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia mempunyai fungsi legislasi sangat terbatas yakni hanya sebatas mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu bersama DPR pada masa pembicaraan

[142] Soebardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., lihat juga Soebardjo, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 155.

[143] Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat berwenang menetapkan undang-undang.

Tingkat I,[144] dan memberikan pertimbangan mengenai RUU tertentu kepada DPR. Padahal fungsi legislasi dikatakan penuh apabila (kamar) lembaga perwakilan berwenang membuat RUU, mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan menetapkan RUU menjadi UU. Jadi fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya setengah dari fungsi legislasi yang di miliki DPR, itupun berkaitan dengan UU tertentu. *Kelima*, ditinjau dari pengertian kekuasaan legislatif dalam arti sempit yakni kekuasaan membentuk UU, maka menurut UUD 1945 hasil perubahan hanya terdapat satu lembaga perwakilan yang berwenanang penuh membentuk UU yakni DPR. Selanjutnya jika ditinjau dari pengertian kekuasaan legislatif dalam arti luas, lembaga perwakilan selain berwenang membentuk UU juga berwenang menetapkan dan merubah UUD. Maka menurut UUD 1945 hasil perubahan, lembaga yang berwenang menetapkan dan merubah UUD adalah MPR yang anggota terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagai perwakilan politik dan perwakilan teritorial di lembaga perwakilan Indonesia. *Keenam*, ditinjau dari tiga ukuran unikameralisme dan bicameralisme yang dibuat C.F Strong yakni ditinjau dari aspek fungsi, keanggotaan dan keterlibatan dalam proses pembuatan UU[145] hanya satu yang terpenuhi yakni aspek keanggotaan DPD dan DPR berbeda satu sama lain, sedangkan aspek fungsi dan aspek keterlibatan dalam proses pembuatan UU hanya sebagian yang dimiliki DPD.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa DPD merupakan lembaga negara yang tak terpisahkan dalam sistem perwakilan Indonesia. Namun DPD

[144] Pembahasan RUU di DPR sebelumnya empat tingkat, sekarang berdasarkan Pasal 149 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diperpendek hanya dua tingkat yakni Pembicaraan Tingkat I dan II.

[145] C.F.Strong, (1966), *Loc. Cit.*

sebagai representasi regional dalam sistem perwakilan Indonesia hanya memiliki fungsi sangat terbatas atau sangat sumir dibandingkan fungsi yang dimiliki DPR, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran sehingga sistem perwakilan Indonesia lebih tepat disebut dengan sistem perwakilan satu setengah kamar. Sumirnya fungsi yang dimiliki DPD sebagai representasi regional di lembaga perwakilan Indonesia disebabkan kompromi politik di MPR antara pihak yang menghendaki lembaga perwakilan di NKRI berstruktur dua kamar yang sama kuat (*strong bicameral*) di satu sisi dan pihak yang tidak menghendaki kehadiran DPD di lembaga perwakilan Indonesia di pihak lain karena mereka menganggap lembaga perwakilan *berstruktur bicameral* hanya dianut negara-negara bersusunan federal. Keadaan tersebut membuat DPD tidak dapat bekerja maksimal memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI sehingga kepentingan daerah dapat diabaikan pemerintah. Padahal awal tujuan pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui proses perubahan ketiga UUD 1945 adalah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yakni kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional.

D. Keterwakilan Daerah Di Beberapa Negara Kesatuan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, jumlah negara kesatuan (*unitary state*) di dunia saat ini sebanyak 107 buah negara.[146] Dari 54 negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) yang diteliti oleh *Internasional Parliementary Union*,

[146] Lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesatuan, diakses tanggal, 16 Agustus 2010.

separuh di antaranya memiliki lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* dan separoh lagi memiliki lembaga perwakilan berstruktur *bicameral*[147] di antaranya yakni; negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda, Thailand, Fhilipina, Jepang, Colombia, Afrika Selatan, Egypt, Algeria dan Congo.[148]

Oleh karena itu, dalam rangka untuk memperkaya studi ini penulis melalukan studi perbandingan terhadap lembaga perwakilan *bicameral* yang terdapat pada beberapa negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) di atas. Studi ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja sistem perwakilan negara lain karena masing-masing negara mempunyai sejarah ketatanegaraan, budaya dan kebutuhan yang berbeda antara satu sama lain. Akan tetapi ingin melihat, dari berbagai macam model atau klasifikasi *bicameralisme* yang ada yakni; *strong bicameralism, medium strong bicameralism* dan *soft bicameralism*, model manakah yang banyak dianut oleh negara-negara bersusunan kesatuan. Sistem perwakilan apapun yang dipilih dan diterapkan oleh suatu negara, yang penting bisa memenuhi tujuan negara bersangkutan yakni tercapainya masyarakat demokratis, sejahtera, adil dan makmur. Berikut ini dibahas badan perwakilan *bicameral* yang terdapat di beberapa negara kesatuan (*unitay state*) yakni Prancis, Belanda, Inggris, Jepang dan Thailand.

1. Prancis

Republik Prancis merupakan salah satu negara bersusunan kesatuan (*unitary state*). Badan perwakilannya disebut Parlemen, terdiri dari dua kamar

[147] Moh Mahfud MD, (2009), *Op. Cit,* hlm. 192.
[148] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 236.

(*bicamera*) yakni; *Nastional Assembly* (*Lower House*) dan Senat (*Upper Haouse*).[149] *National Assembly* merupakan kamar pertama sebagai representasi politik seluruh rakyat negara kesatuan Prancis, sedangkan Senat merupakan kamar kedua mewakili wilayah-wilayah otonom atau *Prefect,* semacam daerah-daerah propinsi yang terdapat di negara kesatuan Prancis yang mana saat ini berjumlah sebanyak 22 propinsi yakni; Alsce, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardanne, Corse, France-Comte, Haute-Normande, Lie-de-France, Languedoc-Rousillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrenees, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provece-Alpes-Cote d'Azur, Rhone-Alpes.[150]

Jumlah anggota *National Assembly* (*Lower House*) sebanyak 577 orang dengan masa jabatan 4 tahun, dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Sedangkan jumlah anggota Senat (*Upper House*) Prancis sebanyak 321 orang dengan masa jabatan 9 tahun, namun dipilih secara bertahap sebanyak 1/3 anggota dalam setiap 3 tahun sekali oleh *electoral college* (Dewan Pemilih)[151] yang oleh Eddy Purnama disebut dengan pemilihan bertingkat.[152] Calon anggota Senat Prancis berasal dari masyarakat biasa, tokoh-tokoh masyarakat, pemuka agama dan tokoh-tokoh politik yang diusulkan oleh partai politik yang memenuhi persyaratan untuk itu.[153]

---

[149] Article 24 Constitution of France Republic. UUD Prancis dapat dilihat dalam buku Jerome Samuel Sidney Peyroles. (ed)., (1991), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Prancis,* Duta Wacana University Press, Jogyakarta, hlm., 205-230.

[150] Subardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 159. Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 72.

[151] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 163.

[152] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit,* hlm., 133.

[153] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*,hlm., 74.

Jumlah anggota Senat Prancis dari masing-masing daerah propinsi di atas tidak sama, berbeda satu sama lain karena penentuan jumlah anggota Senat dari masing-masing propinsi berdasarkan kepada jumlah penduduk propinsi bersangkutan secara proporsional.[154] Namun yang menarik, dari 321 kursi Senat, hanya 304 yang diberikan kepada daerah-daerah otonom (296 di Metropolitan Prancis, 8 luar negeri), sisanya 3 kursi untuk teritorial luar negari yakni Caledonia Baru, Polynesia, Pulau Willis dan Pulau Futuna. Selanjutnya 2 untuk komunitas dengan kedudukan spesial yakni Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelton dan sisanya 12 kursi Senat untuk rakyat Prancis yang hidup di luar negeri.[155] Pemberian 12 kursi Senat untuk representasi rakyat Prancis yang tinggal di luar negeri di atas menurut penulis merupakan suatu hal yang aneh karena rakyat Prancis, baik yang ada di dalam negeri maupun yang tinggal di luar negeri sudah mempunyai wakil di *National Assembly* (*Lower House*) yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu.

Sebagai salah satu kamar di Parlemen Prancis, Senat mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggara. Fungsi legislasi yang dimiliki Senat yakni dapat mengajukan dan membahas semua RUU,[156] namun tidak dapat menetap RUU menjadi UU, baik yang diajukan pemerintah maupun yang diajukan *Nastional Assembly* atau Senat. Jika RUU datang dari pemerintah, pemerintah dapat mengajukan RUU tersebut ke *National Assembly* atau Senat. Namun jika RUU yang diajukan pemerintah tersebut merupakan RUU tentang

[154] Samuel C. Petterson & Antony Mugham, (1999), *Senates Bicameralism In The Comtemporary World*, Oshio State University, Oshio, hlm., 25.
[155] Soebardjo, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 160.
[156] Lihat Article 39 dan Article 45 Constitution of France Republic.

APBN atau tentang jaminan sosial maka RUU tersebut pertama kali harus diajukan ke *National Assembly*. Akan tetapi jika RUU yang diajukan pemerintah itu adalah RUU tentang organisasi wilayah, daerah otonom atau RUU tentang lembaga yang mewakili Bangsa Prancis maka RUU tersebut harus diajukan pemerintah pertama kali ke Senat.[157] Senat mempunyai hak untuk mengamandemen. Jika RUU tersebut disetujui Senat maka Senat mengirimkan RUU tersebut ke *National Assembly* untuk ditetapkan menjadi UU, kemudian *National Assembly* mengirimkan UU tersebut ke Presiden untuk disahkan.

Selanjutnya Senat juga memiliki fungsi pengawasan yakni mengawasi jalannya pemerintahan yang dijalankan kabinet. Namun demikian, Senat tidak dapat menjatuhkan pemerintah atau kabinet dalam masa jabatannya melalui mosi tak percaya karena yang dapat menjatuhkan kabinet melalui mosi tak percaya hanya *National Assembly*.[158] Apabila pemerintah atau kabinet mendapat mosi tak percaya dari *National Assembly*, kabinet berhak atau dapat meminta dukungan kepada Senat. Jika Senat memberikan dukungan, kabinet tak mesti mengundurkan diri dari jabataannya. Sebaliknya, jika Senat tidak memberikan dukungan, dan *National Assembly* tetap pada pendiriannya, maka kabinet harus mengundurkan diri dari jabatannya.[159]

Selain memiliki fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, Senat juga mempunyai fungsi anggaran yakni menetapkan RUU tentang APBN menjadi UU. Namun, RUU tentang APBN tersebut pertama kali harus diajukan pemerintah

[157] Article 39 Constitution of France Republic. Lihat Juga Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 163.
[158] Article 49 Constitution of France Republic.
[159] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 134.

kepada *National Assembly*. Jika *National Assembly* dalam kurun waktu 40 hari tidak memberikan persetujuan maka pemerintah dapat menyerahkan RUU tentang APBN tersebut kepada Senat. Senat mempunyai waktu 15 hari untuk membahas dan menyetujui RUU tentang APBN tersebut. Jika Senat tidak memberikan persetujuan dalam kurun kurun waktu 15 hari maka berlaku ketentuan pembentukan UU secara umum. Selanjutnya, jika parlemen tidak memberikan persetujuan terhadap RUU tentang APBN tersebut dalam kurun waktu 75 hari, maka pemerintah dapat memberlakukan RUU APBN tersebut melalui peraturan pemerintah (*ordinance*).[160]

Selain tiga fungsi di atas, Senat masih memiliki kewenangan lain yakni; (1), memberikan persetujuan terhadap kebijakan umum pemerintah jika diminta Perdana Menteri.[161] (2), Memberikan referensi kepada *Constitutional Council* yang di Indonesia disebut dengan MK bahwa perjanjian internasional yang dibuat pemerintah Prancis dengan negara lain atau dengan lembaga internasional lainnya bertentangan dengan UUD Prancis.[162] (3), Memilih 3 orang anggota (hakim) *Constitutional Council.*[163] (4), Memilih 1 orang warga negara Prancis untuk menjadi hakim pada *High Council Judicary* atau MA.[164]

Fungsi Senat di atas, jika dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Arend Lijphar yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang-kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak*

[160] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 164. Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 135.
[161] Article 49 Constitution of France Republic.
[162] Article 54 Constitution of France Republic.
[163] Article 56 Constitution of France Republic.
[164] Article 65 Constitution of France Republic.

bicameralism),[165] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Prancis termasuk dalam kategori *soft bicamrelaism* (dua kamar lunak) dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent* karena Senat sebagai kamar kedua di Parlemen Prancis memiliki fungsi yang tidak setara dengan fungsi yang dimiliki *National Assembly*, kamar pertama Parlemen Prancis. Di samping itu, Senat Prancis memiliki legitimasi politik (demokrasi) yang relatif rendah jika dibandingkan dengan legitimasi politik yang dimiliki *National Assembly* karena anggota Senat Prancis dipilih oleh *electoral college* (dewan pemilih), sedangkan anggota *National Assembly* dipilih oleh rakyat Prancis melalui pemilu yang diadakan untuk itu.

Namun, jika fungsi Senat Prancis di atas dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism,*[166] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicamera*) yang dianut negara kesatuan Prancis tergolong ke dalam kateggori *weak bicameralism* karena Senat Prancis hanya berwenang mengajukan RUU ke *National Assembly* dan ikut membahas RUU bersama *National Assembly*, sedangkan kewenangan menetapkan RUU menjadi UU merupakan kewenangan *National Assembly*. Di samping itu, Senat yang tadinya merupakan perwakilan daerah propinsi yang terdapat di negara kesatuan Prancis, tetapi anggotanya merupakan wakil partai, sama seperti anggota *National Assembly* karena calon anggota Senat diusulkan oleh partai politik dan partai politik yang ada di Prancis cenderung mengusulkan tokoh partai dibandingkan tokoh masyarakat yang ada.

[165] Arend Lijphart, (1999), *Log. Cit.*
[166] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

Berdasarkan urain di atas terlihat bahwa keterwakilan daerah pada negara kesatuan Prancis disebut Senat. Anggotanya dipilih oleh dewan pemilih (*electoral college*) dari tokoh masyarakat dan tokoh politik yang diusulkan oleh partai politik. Senat mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, namun tidak setara dengan fungsi yang dimiliki *National Assembly,* kamar pertama Parlemen Prancis. Oleh karena itu, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Prancis dikategorikan sebagai *soft bicamrelaism* (dua kamar lunak) dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent* berdasarkan klasifikasi Arend Lijphart dan *weak bicameralism* berdasarkan klasisfikasi Giovani Sartori.

2. Belanda

Belanda merupakan negara monarki konstitusional bersusunan kesatuan. Parlemennya disebut *Steten General*, terdiri dari dua kamar (*bicameral*) yang terpisah satu sama lain yakni *Tweede Kamer (Lower House)* dan *Eerste Kamer (Upper House).*[167] *Tweede Kamer (Lower House)* merupakan perwakilan politik seluruh rakyat negara kesatuan Belanda. Sedangkan *Eerste Kamer (Upper House)* merupakan perwakilan daerah propinsi yang terdapat di negara kesatuan Belanda.

Jumlah anggota *Tweede Kamer (Lower House)* saat ini yakni sebanyak 150 orang,[168] sedangkan jumlah anggota *Eerste Kamer (Upper House)* sebanyak 75 orang,[169] mewakili 12 propinsi yang terdapat di negara kesatuaan Belanda saat

[167] *Article 51 ayat (1), Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.
[168] *Article 51 ayat (2), Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.
[169] *Article 51 ayat (3), Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

ini yakni; Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Droningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijsse, Utrecht, Zeeland dan Zuid-Holland.[170]

Penentuan jumlah anggota *Tweede Kamer (Lower House)* maupun anggota *Eerste Kamer (Upper House)* di atas ditentukan secara proporsional terbatas berdasarkan jumlah penduduk daerah propinsi bersangkutan.[171] Anggota *Tweede Kamer (Lower House)* dipilih rakyat melalui pemilu, sedangkan anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) dipilih Dewan Propinsi (*Provincial Council*) dari warga negara yang berusia minimal 18 tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya oleh pengadilan.[172]

Pemilihan anggota *Eerste Kamer* (*Upper Houase*) oleh Dewan Propinsi (*Provincial Council*) di atas tidak boleh lebih dari 3 bulan semenjak Dewan Propinsi (*Provincial Councial*) terbentuk. Masa jabatan anggota *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan masa jabatan anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) sama-sama 4 tahun, namun masa jabatan *Eerste Kamer* (*Upper House*) harus diubah jika masa jabatan Dewan Propinsi (*Provincial Councils*) diubah dengan UU selain 4 tahun.[173]

Eerste Kamer (*Upper House*) mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Namun fungsi legislasi yang dimiliki *Eerste Kamer* (*Upper House*) harus dijalankan melalui *joint session* antara *Eerste Kamer* (*Lower House*) dengan *Tweede Kamer* (*Upper House*) di *Steten General* atau dengan kata lain *Eerste Kamer* (*Upper House*) tidak dapat menjalankan fungsi

[170] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 96.
[171] *Ibid*, hlm., 97.
[172] *Ibid.*
[173] *Article 51 ayat (1) dan ayat (2), Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

legislasi secara mandiri tetapi harus bersama-sama dengan *Tweede Kamer* (*Lower House*) di *Steten General.*[174] Fungsi legislasi yang dimiliki *Eerste Kamer* (*Upper House*) melalui *joint session* yakni mengusulkan RUU, membahas RUU dan juga menetapkan RUU menjadi UU, baik yang diusulkan oleh pemerintah atas nama Raja maupun yang datang dari *joint session.* Setiap RUU baru dapat menjadi UU apabila sudah mendapat persetujuan dari *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan *Eerste Kamer* (*Upper House*) melalui *joint session* di *Staten General.* Dengan demikian terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki *Eerste Kamer* (*Upper House*) di negara kesatuan Belanda, setara dengan fungsi legislasi yang dimiliki *Tweede Kamer* (*Lower House*). Bahkan *Eerste Kamer* (*Upper House*) mempunyai hak (veto) menolak RUU yang telah disetujui *Tweede Kamer (Lower House)* menjadi UU apabila RUU tersebut diajukan pemerintah atas nama Raja ke *Tweede Kamer (Lower House).*

Untuk menghindari veto dari *Eerste Kamer (Upper House),* biasanya *Tweede Kamer* (*Lower House*) mengirimkan beberapa anggotanya ke *Eerste Kamer* (*Upper House*) untuk mempertahankan RUU yang telah disetujui *Tweede Kamer* (*Upper House*). Jika RUU tersebut diterima atau tidak diveto *Eerste Kamer (Upper House)* maka RUU tersebut disetuji menjadi UU dalam *joinst session,* kemudian dikirimkan kepada Raja untuk disahkan. Namun demikian, Raja Belanda mempunyai hak untuk menerima atau menolak RUU yang telah disetujui *joint session* untuk disahkan menjadi UU.[175] Jika RUU yang telah disetujui *joint session* tersebut tidak disahkan oleh Raja maka Raja harus

[174] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Op. Cit.,* hlm., 98.
[175] *Article 81Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

mengirimkan RUU tersebut kepada *joint session* (*Stetan General*) beserta alasan-alasan keberatannya. Kemudian *joint session* kembali membahas RUU tersebut. Jika mayoritas anggota *joint session* keberatan dengan alasan yang dikemukan Raja, kemudian melalui pemungutan suara mayoritas anggota *joint session* tetap menyetujui RUU tersebut menjadi UU maka RUU tersebut sah menjadi UU. Raja harus mensahkan RUU tersebut menjadi UU.

Di samping memiliki fungsi legislasi, *Eerste Kamer* (*Upper House*) juga memiliki fungsi pengawasan yakni mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan ini *Eerste Kamer* (*Upper House*) dapat meminta pemerintah/kabinet dan Sekretaris Negara memberikan informasi, baik secara lisan maupun tulisan dalam sidang *Eerste Kamer* (*Upper House*),[176]serta dapat pula melakukan penyelidikan melalui hak angket jika pemerintah atau kabinet diduga melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat.[177] Jika melalui penyelidikan *Eerste Kamer* (*Upper House*) berpendapat bahwa pemerintah/kabinar diduga melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undang maka *Eerste Kamer* (*Upper House*) dapat mengajukan mosi tak percaya kepada kabinet. Namun demikian, kabinet tidak dapat dijatuhkan oleh *Eerste Kamer* (*Uper House*) kecuali *Tweede Kamer* (*Lower House*) juga mengajukan mosi tak percaya kepada pemerintah/kabinet.

Jika *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan *Eerste Kamer* (*Upper House*) mengajukan mosi tidak percaya kepada kabinet dalam sistem pemerintahan

[176] *Article 69 ayat (1) dan ayat (3) Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.
[177] *Article 70 Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

parlementer Belanda maka kabinet harus mengundurkan diri dari jabatannya. Sebagai penyeimbang kekuasaan *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan *Eerste Kamer* (*Upper House*) yang dapat menjatuhkan kabinet maka konstitusi negara kesatuan Belanda memberikan kewenangan kepada Raja untuk membubarkan *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan *Eerste Kamer* (*Upper House*) melalui Dekrit Kerajaan (*Royal Decree*).[178] Jika *Tweede Kamer* (*Lower House*) dan *Eerste Kamer* (*Upper House*) dibubarkan oleh Raja, maka pemilu untuk memilih anggoata *Tweede Kamer* (*Lower House*) harus dilaksanakan dalam kurun waktu 30 hari semenjak *Tweede Kamer* (*Lower House*) dibubarkan. Sedangkan anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) kembali dipilih oleh Dewan Propinsi (*Provincial Council*) dalam kurun waktu paling lama 30 hari semenjak dibubarkan.

Selain memiliki fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, *Eerste Kamer* (*Upper House*) bersama *Tweede Kamer* (*Lower House*) melalui *joint session* di *Staten Ganeral* juga memiliki fungsi anggaran yakni menetapkan RUU tentang APBN menjadi UU.[179]

Selain memiliki tiga fungsi di atas, *Eerste Kamer* (*Upper House*) masih memiliki kewenangan lain yang harus dijalankan secara bersama dengan *Tweede Kamer* (*Lower House*) dalam *joint session* yakni; (1), Memberikan persetujuan terhadap pernikahan Raja. (2), Mengeluarkan seseorang atau beberapa orang dari kedudukannya sebagai pewaris tahta kerajaan. (3), Menunjuk pengganti Raja. (4), Mengambil sumpah Raja. (5), Menentukan pengasuh dan pendamping Raja apabila Raja masih di bawah umur. (6), Memutus berdasarkan pendapat Menteri

[178] *Article 50-51 Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.
[179] *Article 105 Constitution of The Kingdom of The Netherlands* 2002.

bahwa Raja tidak mampu melaksanakan kekuasaan prerogatif kerajaan dan menunjuk pembimbing Raja. (7), Mempertimbangkan dan memutuskan apabila Raja ingin melepaskan untuk sementara waktu kekuasaan prerogatif kerajaan. (8), Menunjuk wakil sebagai pengganti Raja hingga Raja berumur 18 tahun dan mengambil sumpahnya. (9), Menyatakan negara dalam keadaan perang dan (10), menentukan jangka waktu negara dalam keadaan bahaya.[180]

Selain memiliki fungsi di atas, *Eesrte Kamer* (*Upper House*) masih memiliki kewenangan lain yakni; memeriksa kelengkapan surat dari anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) yang baru terpilih berdasarkan UU serta menyetujui RUU tentang perubahan UUD.[181]

Fungsi *Eerste Kamer* (*Upper House*) di atas jika dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang-kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*),[182] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Belanda tergolong ke dalam *strong bicamrelaism* (dua kamar sama-sama kuat) dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent* karena di satu sisi *Eerste Kamer* (*Upper House*) sebagai kamar kedua di *Staten General* memiliki fungsi setara dengan fungsi yang dimiliki *Tweede Kamer* (*Lower House*), kamar pertama Parlemen Belanda, namun di sisi lain anggota *Eerste Kamer* (*Upper House*) memiliki legitimasi politik (demokrasi) yang relatif lebih rendah atau kurang dibandingkan dengan legitimasi politik yang dimiliki *Tweede Kamer* (*Lower House*) karena anggota *Eerste Kamer* (*Upper*

[180] *Ibid*, hlm., 182-183.
[181] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 182.
[182] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*

House), kamar kedua dipilih oleh Dewan Propinsi (*Provincial Council*), sedangkan anggota *Tweede Kamer* (*Lower House*), kamar pertama dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang diadakan untuk itu.

Selanjutnya, jika fungsi *Eerste Kamer* (*Upper House*) dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism,*[183] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Belanda termasuk dalam kategori *perfect bicameralism* karena *Eerste Kamer* (*Upper House*) sebagai kamar kedua di Parlemen negara kesatuan Belanda mempunyai fungsi legislasi satara dengan fungsi legislasi yang dimiliki *Tweede Kamer* (*Lower House*), mulai dari mengajukan RUU, membahas RUU dan menetapkan RUU menjadi UU, bahkan di bidang legislasi ini *Eerste Kamer* (*Upper House*) mempunyai hak (veto) menolak RUU yang telah disetujui *Tweede Kamer* menjadi UU.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa keterwakilan daerah (*regional representatives*) propinsi di negara kesatuan Belanda disebut *Eerste Kamer* (*Upper House*). Anggotanya dipilih oleh Dewan Propinsi (*Provincial Council*) dari warga negara Belanda yang berumur minimal 18 tahun yang sedang tidak dicabut hak pilihnya oleh pengadilan. *Eerste Kamer* (*Upper House*) mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, setara dengan fungsi yang dimiliki *Tweede Kamer* (*Lower House*), namun harus dijalankan secara bersama-sama dengan *Tweede Kamer* (*Lower House*) dalam *joint session* di *Staten General.* Oleh karena itu, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdapat di negara

[183] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

kesatuan Belanda dikategorikan s*trong bicamrelaism* dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent* berdasarkan klasifikasi Arend Lijphart dan *perfect bicameralism* berdasarkan klasisfikasi Giovani Sartori.

3. Inggris

Inggris merupakan negara monarki konstitusional bersusunan kesatuan dan diyakini oleh para ahli ilmu politik dan hukum tata negara memiliki Parlemen tertua di dunia yang cikal bakalnya sudah ada semenjak akhir abad 12 masehi.[184]

Negara kesatuan Inggris mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Lembaga perwakilannya disebut Parlemen, terdiri dari *House of Common* (*Lower House*) sebagai kamar pertama dan *House of Lord* (*Upper House*) sebagai kamar kedua. *House of Common* (*Lower House*) merupakan perwakilan politik seluruh rakyat Inggris yang dipilih melalui pemilu dengan sistem distik dalam sekali 5 tahun,[185] sedangkan *House of Lord* (*Upper House*) merupakan perwakilan kaum bangsawan, pemuka agama dan tokoh masyarakat yang diangkat oleh Mahkota Inggris.[186]Anggota *House of Lord* (*Upper House*) yang berasal dari kaum bangsawan menduduki jabatan secara turun temurun, sedangkan anggota *House of Lord* (*Lower House*) yang berasal dari tokoh agama dan tokoh masyakat menduduki jabatan karena diangkat oleh Mahkota atas pertimbangan ketokohan dan jasanya terhadap negara, misal di bidang pendidikan, pemerintahan, lingkungan hidup dan lain sebagainya. Mereka

[184] Paimin Napitu Pulu, (2007), *Menuju Pemerintah Perwakilan,* Alumni, Bandung, hlm., 19.

[185] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.,* hlm., 209.

[186] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.,* hlm., 105.

menjadi anggota *House of Lord* (*Upper House*) seumur hidup,[187] kemudian setelah meninggal dunia digantikan oleh tokoh masyarakat lain yang juga melalui proses pengangkatan oleh Mahkota.

Jumlah anggota *House of Common* (*Lower House*) hasil pemilu 2001 sebanyak 659 orang,[188]sedangkan jumlah anggota *House of Lord* (*Upper House*) yang diangkat Mahkota pada masa itu sebanyak 1.067 orang dengan komposisi *hereditary peers* sebanyak 633 orang, *life peers* sebanyak 408 orang dan *clergy* 26 orang. Namun sekarang, baik jumlah anggota *House of Common* (*Lower House*) maupun jumlah anggota *House of Lord* (*Upper House*) mengalami pengurangan yakni menjadi 646 orang untuk anggota *House of Common* (*Lower House*) dan 726 orang untuk *House of Lord* (*Upper House*).[189] Anggota *House of Lord* (*Upper House*) pada umumnya sudah berusia lanjut. Sangat jarang di antara mereka menduduki jabatan di bawah umur 50 tahun. Mereka rata-rata baru menduduki jabatan sebagai anggota *House of Lord* (*Upper House*) ketika berumur 60 tahun, dan rata-rata umur anggota *House of Lord* (*Upper House*) adalah 65 tahun.[190] Hal ini konsekuensi logis dari masa jabatan *House of Lord* (*Upper House*) yang seumur hidup.

House of Lord (*Upper House*) di atas semula merupakan Dewan Raja, pemimpin tuan-tuan tanah, tetapi lama-kelamaan fungsinya berubah menjadi pembuat UU bersama dengan *House of Common* (*Lower House*),[191] bahkan dalam

[187] Numensen Sinamo, (2010), *Perbandingan Hukum Tata Negara,* Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm., 115.
[188] Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.,* hlm., 82.
[189] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.,* hlm., 210.
[190] Samuel C. Petterson & Antony Mugham, (1999), *Op. Cit.*, hlm., 206 dan 209.
[191] Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.,* hlm., 83.

hal pembuatan UU dulunya *House of Lord* (*Upper House*) mempunyai hak veto menolak RUU yang telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) menjadi UU. Namun kemudian melalui *Parliement Act* 1911 dan tahun 1946, hak veto yang dimiliki *House of Lord* (*Upper House*) tersebut dihapus.[192]

Sekarang berdasarkan *Parliement Act* 1911 yang kemudian diubah dengan *Paliement Act* 1946, *House of Common* (*Lower House*) memiliki tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Sedangkan *House of Lord* (*Upper House*) mempunyai lima kewenangan yakni; kekuasaan di bidang peradilan (*judicial power)*, kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan (*legislative power*), kekuasaan di bidang keuangan (*financial power*), kekuasaan di bidang eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan di bidang konstitusional (*constitutional power*)[193] yang selanjutnya dibahas satu persatu di bawah ini.

Pertama, kekuasaan di bidang peradilan, *House of Lord* (*Upper House*) merupakan peradilan tertinggi tingkat banding bagi semua perkara sipil dan kriminal untuk wilayah England dan Irlandia serta khusus perkara sipil untuk wilayah Skotlandia.[194] *Kedua,* kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan atau legislasi, *House of Lord* (*Upper House*) hanya berwenang menangguhkan RUU yang telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) paling lama dalam waktu satu tahun, dan khusus untuk RUU tentang APBN hanya dapat ditunda oleh *House of Lord* (*Upper House*) paling lama satu bulan semenjak RUU tersebut disetujui *House of Common* (*Lower House*). Dengan demikian

[192] *Ibid,* hlm., 85.

[193] I Gde Pantja Astawa, (2002), *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945,* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 137-139.

[194] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.,* hlm., 111.

terlihat, dalam bidang legislasi *House of Lord* (*Upper House*) tidak berwenang mengajukan RUU. RUU hanya dapat diajukan oleh pemerintah atas nama Ratu atau datang dari *House* of *Common* (*Lower House*) sendiri, kamar pertama Parlemen Inggris.

Jika RUU datang dari pemerintah atas nama Ratu maka RUU tersebut harus diajukan kepada *House of Common* (*Lower House*). *House of Common* (*Lower House*) mempunyai hak amandemen, kemudian jika RUU tersebut telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) menjadi UU, sebelum disahkan oleh Mahkota, *House of Common* (*Lower House*) harus mengirimkan RUU tersebut terlebih dahulu kepada *House of Lord* (*Upper House*) untuk mendapat persetujuan menjadi UU. *House of Lord* (*Upper House*) tidak mempunyai hak amandemen, akan tetapi hanya berwenang memberikan persetujuan atau menolak (menangguhkan) RUU yang telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) menjadi UU. Jika *House of Lord* (*Upper House*) menolak memberikan persetujuan terhadap RUU yang telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) maka *House of Lord* (*Upper House*) hanya berwenang menunda pelaksanaan RUU tersebut paling lama satu tahun semenjak RUU tersebut disetujui *House of Common* (*Lower House*), dan khusus untuk RUU tentang APBN sebagaimana disebutkan di atas, hanya dapat ditunda persetujuannya oleh *House of Lord* (*Upper House*) paling lama satu bulan.

Ketiga, dalam bidang pajak dan keuangan atau anggaran, berdasarkan *Parliament Act 1911* dan 1946, *House of Lord* (*Upper House*) tidak berwenang sama sekali menetapkan APBN, yang berwenang menetapkan RUU APBN

menjadi UU hanya *House of Common* (*Lower House*) saja.[195] Namun demikian, sebelum RUU tentang pajak, dan RUU tentang APBN tersebut disahkan oleh Mahkota menjadi UU, *House of Lord* (*Upper House*) dapat menolak dan menunda RUU tersebut paling lama satu bulan sebagaimana disebutkan di atas.[196]

Keempat, di bidang eksekutif, *House of Lord* (*Upper House*) mempunyai kewenangan yang sama dengan *House of Common* (*Lower House*) untuk menyetujui atau menolak berlakunya peraturan pemerintah. Penolakan biasanya dilakukan oleh *House of Lord* (*Upper House*) apabila peraturan pemerintah tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi atau bertentangan dengan konvensi ketatanegaraan Inggris.[197]

Kelima, di bidang konstitusional, *House of Lord* (*Upper House*) berwenang menghalangi atau menolak keinginan *House of Common* untuk merubah masa jabatan Parlemen dari 5 tahun menjadi lebih pendek atau lebih lama.[198]

Fungsi *House of Lord* (*Upper House*) di atas, jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameralisme lemah (*weak bicameralism*)[199] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Inggris tergolong ke dalam *soft bicameralism* dengan bentuk *asymmetrical* dan *congruent* karena kewenangan

[195] Numensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 116. Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 111.

[196] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 210.

[197] Eddy Purnama, (2007), *Op. Cit.*, hlm., 111.

[198] *Ibid.*

[199] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*

yang dimiliki *House of Lord* (*Upper House*) sebagai kamar kedua di Perlemen Ingrris tidak setara dengan fungsi yang dimiliki *House of Common* (*Lower House*), kamar pertama Parlemen Inggris. Di samping itu *House of Lord* mempunyai legitimasi poitik relatif lebih rendah dibandingkan dengan legitimasi politik yang dimiliki *House of Common* (*Lower House*) sebab anggota *House of Lord* (*Upper House*) diangkat oleh Mahkota dari kaum bangsawan, tokoh agama dan tokoh masyarakat Inggris, sedangkan anggota *House of Common* (*Lower House*) dipilih melalui pemilu oleh rakyat Inggris dalam 5 tahun sekali.

Selanjutnya, jika fungsi *House of Lord* (*Upper House*) di atas dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism*[200] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Inggris tergolong ke dalam *weak bicameralism* karena *House of Lord* (Upper House) tidak berwenang mengajukan RUU kepada *House of Common* (*Lower House*) dan juga tak berwenanag ikut membahas RUU bersama *House of Common* (*Lower House*) akan tetapi hanya berwenang memberikan persetujuan, menolak atau menangguhkan RUU yang telah disetujui *House of Common* (*Lower House*) menjadi UU paling lama satu tahun dan khusus untuk RUU APBN paling lama satu bulan sebelum disahkan oleh Mahkota.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kamar kedua Parlemen Inggris disebut *House of Lord* (*Upper House*), anggotanya bukan berasal dari perwakilan teritorial, akan tetapi merupakan perwakilan kaum bangsawan dan etnis tertentu

[200] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

yang diangkat oleh Mahkota untuk masa jabatan seumur hidup. Berdasarkan fungsi yang dimiliki *House of Lord* (*Upper House*), sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Inggris termasuk dalam kategori *soft bicameralism* dengan bentuk *asymmetrical* dan *congruent* berdasarkan klasifikasi Arend Lijphart dan termasuk dalam kategori *weak bicameralism* berdasarkan klasifikasi yang dibuat Giovani Sartori.

4. Jepang

Jepang secara geografis terletak di Asia Timur, merupakan negara monarki konstitusional bersusunan kesatuan (*unitary state*). Negara kesatuan Jepang memiliki sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Parlemennya disebut *Diet* dan merupakan lembaga tertinggi negara. *Diet* (Parlemen) terdiri dari dua kamar yakni *Shugi-in* (*House of Representatives*) dan *Sangi-in* (*House of Councillors*).[201] *Shugi-in* (*House of Representaves*) merupakan kamar pertama dan *Sangi-in* (*House of Councillors*) merupakan kamar kedua. *Shugi-in* (*House of Representatives*) maupun *Sangi-in* (*House of Councillors*) sama-sama merupakan perwakilan politik rakyat Jepang yang dipilih langsung melalui pemilu.[202]

Jumlah anggota *Shugi-in* (*House of Representatif*) pada tahun 2001 sebanyak 550 orang,[203] empat tahun kemudian dikurangi menjadi 480 orang dengan masa jabatan selama 4 tahun.[204] Sedangkan jumlah anggota *Sangi-in* (*House of Councillors*) pada tahun 2001 sebanyak 252 orang, kemudian pada

[201] Article 42 Constitution of Japan Tahun 1946. Glenn D. Hook & Gavan Mc Cormack, (2001), *Japan Contested Constitution; Document and Analisys*, Routledge, London, hlm,. 195.
[202] Article 42 Constitution of Japan Tahun 1946. Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 177.
[203] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 176.
[204] Reni Punomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 92.

tahun 2004 dikurangi menjadi 242 orang[205] dan terakhir pada tahun 2008 dikurangi lagi menjadi 128 orang[206] dengan masa jabatan selama 6 tahun. Namun separoh dari anggota *Sangi in* (*House of Councillors*) dipilih setiap tiga tahun sekali oleh rakyat Jepang melalui pemilu dari calon-calon yang diusulkan oleh partai politik[207] yang mana pada umumnya merupakan tokoh-tokoh partai politik dan hanya sebagian kecil saja yang berasal dari tokoh-tokoh masyarakat Jepang.[208] Oleh karena itu-lah *Sangi in* (*House of Councillors*) juga disebut dengan perwakilan politik seperti *Shugi-in* (*House of Representatif*).

Menurut Konstitusi Jepang Tahun 1946, *Shugi in* (*House of Representatives*) dan *Sangi-in* (*House of Councillors*) mempunyai kedudukan dan fungsi yang setara satu sama lain, baik di bidang legislasi, bidang pengawasan maupun bidang anggaran. Namun dalam praktek perpolitikan di Jepang tidak demikian halnya, kekuasaan *Shugi-in* (*House of Representatives*) jauh lebih menonjol ketimbang kekuasaan *Sangi-in* (*House of Councillors*). Hal itu disebabkan karena sebagian besar anggota *Sangi-in* (*House of Councillors*) berasal dari partai politik, dan mereka berapliasi dengan anggota *Shugi-in* (*House of Representatives*) yang juga berasal dari partai politik.[209]

Di bidang legislasi, RUU bisa datang dari pemerintah/kabinet atas nama Kaisar atau dari salah satu kamar yang ada di *Diet* (Parlemen), baik dari *Shugi-in* (*House of Representatives*) maupun dari *Sangi-in* (*House of Councillors*). RUU

---

[205] *Ibid,* hlm., 93.
[206] Fatmawati, (2010), *Op. Cit.,* hlm., 176.
[207] Article 42 Constitution of Japan Tahun 1946.
[208] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.,* hlm., 100-101.
[209] Glenn D. Hook & Gavan Mc Cormack, (2001), *Japan Contested Constitution; Document and Analisys,* Routledge, London, hlm,. 197.

tersebut kemudian dibahas oleh masing-masing kamar untuk disetujui menjadi UU, namun dapat pula melalui *joint commitee*. Akan tetapi, khusus mengenai RUU tentang APBN yang diajukan pemerintah pertama kali harus disampaikan kepada *Shugi-in* (*House of Representatives*), kemudian setelah disetujui *Shugi-in* (*House of Representatives*) baru dikirimkan ke *Sangi-in* (*House of Concillord*) untuk dimintai persetujuan.[210]

Di negara kesatuan Jepang, setiap RUU sebelum disahkan menjadi UU oleh Kaisar, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kedua kamar *Diet* (Parlemen). Namun dalam pembuatan UU, *Shugi-in* (*House of Representatives*) lebih supreme dari pada *Sangi-in* (*House of Councilors*) karena RUU yang telah disetujui *Shugi-in* (*House of Representaves*) walaupun di kemudian hari tidak mendapat persetujuan atau di veto *Sangi-in* (*House of Councillors*), RUU tersebut tetap dapat menjadi UU melalui sidang *Shugi-in* (*House of Representatives*) yang diadakan untuk itu dengan syarat mendapat persetujuan minimal dari 2/3 anggota *Shugi-in* (*House of Representatives*).[211] Sidang *Shugi-in* (*House of Refresentatives*) untuk mematahkan veto *Sangi-in* (*House of Councillors*) baru dapat diadakan setelah 60 hari semenjak RUU tersebut diterima *Sangi-in* (*House of Councillors*), namun tidak mendapat persetujuan.[212]

Kedua, di bidang pengawasan, baik *Shugi-in* (*House of Representatives*) maupun *Sangi-in* (*House of Councillors*) sama-sama mempunyai kewenangan mengawasi jalannya pemerintahan. *Shugi-in* (*House of Representatives*) maupun

[210] Article 60 ayat (1) Constitution of Japan Tahun 1946.

[211] Article 59 ayat (2) Constitution of Japan Tahun 1946. lihat juga Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 176.

[212] Article 59 ayat (4) Constitution of Japan Tahun 1946. lihat juga Fatmawati, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 176.

Sangi-in (*House of Councillors*) dapat meminta penjelasan dari kabinet, baik secara lisan maupun tulisan dalam *joint commitee* atau dalam sidang masing-masing kamar guna meminta informasi dan keterangan yang diperlukan.[213] Dalam rangka melakukan fungsi pengawasan tersebut, masing-masing kamar mempunyai hak angket[214] yakni hak untuk melakukan penyelidikan terhadap tindakan kabinet yang meresahkan masyarakat dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penyelidikan terhadap tindakan kabinet yang diduga melakukan pelanggaran terahadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan bersama-sama oleh *Shugi-in* (*House of Representatives*) dan *Sangi-in* (*House of Councillors*), namun dapat pula dilakukan oleh masing-masing kamar secara sendiri-sendiri. Jika hasil penyelidikan menunjuk bahwa kabinet melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan maka *Shugi-in* (*House of Representatives*) dan *Sangi-in* (*House of Councillors*) dapat mengajukan mosi tidak percaya kepada kabinet, dan kabinet harus mengundurkan diri dari jabatannya.[215] Sebagai penyeimbang terhadap kekuasaan Parlemen yang demikian dalam sistem pemerintahan parlementer Jepang maka konstitusi Jepang memberikan kekuasaan kepada Kaisar untuk membubarkan Parlemen atas saran dari Perdana Menteri/Kabinat.

Ketiga, di bidang anggaran. *Shugi-in* (*House of Representatives*) maupun *Sangi-in* (*House of Councillors*) sama-sama berwenang menetapkan APBN Jepang. Namun sebagaimana disebutkan di atas, RUU tentang APBN yang

[213] Article 63 Constitution of Japan Tahun 1946.
[214] Article 62 Constitution of Japan Tahun 1946.
[215] Dalam tradisi Jepang, pejabat yang diduga melakukan pelanggaran hukum biasanya terlebih dahulu mengundurkan diri dari jabatannya sebelum penyelidikan dimulai oleh aparat yang berwenang.

Menteri atau karena ketidak-setujuan *Sangi-in* (*House of Councillors*) maka keputusan terakhir ada pada tangan *Shugi-in* (*House of Representatives*).[221]

Fungsi *Shugi-in* (*House of Representatives*) dan fungsi *Sangi-in* (*House of Councillors*) di atas jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*soft bicameralism*)[222] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Jepang termasuk dalam kategori bikameralisme kuat (*strong bicameralism*) dengan bentuk *symmetrical* dan *incongruet* karena fungsi yang dimiliki *Sangi-in* (*House of Councillors*), kamar kedua Parlemen Jepang setara dengan fungsi yang dimiliki *Shugi-in* (*House of Representatives*), kamar pertama. Di samping itu anggota *Sangi-in* (*House of Councillors*), kamar kedua parlemen Jepang memiliki legitimasi politik yang tinggi, sama dengan legitimasi politik yang dimiliki anggota *Shugi-in* (*House of Councillors*) karena sama-sama dipilih oleh rakyat Jepang melalui pemilu.

Selanjutnya jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism*[223] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang dianut negara kesatuan Jepang termasuk masuk dalam kategori *perfect bicameralism* karena *Sangi in* (*House of Councillors*), kamar kedua Parlemen Jepang mempunyai kewenangan setara dengan *Shugi-in* (*House of representatives*), kamar pertama. Mulai mengajukan RUU, ikuti membahas RUU

[221] Article 67 ayat (2) Constitution of Japan Tahun 1946.
[222] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[223] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

sampai menetapkan RUU menjadi UU. Bahkan *Sangi-in* (*House of Councillors*) ini dapat memveto RUU yang telah disetujui *Shugi in* (*House of Representatives*) menjadi UU. Namun realitas politik menunjukkan *Shugi-in* (*House of Representatives*) lebih kuat dari pada *Sangi-in* (*House of Councillors*) karena mayoritar anggota *Sangi-in* (*House of Councillors*) berasal dari anggota partai politik yang dalam menentukan kebijakan negara Jepang mereka berapliasi dengan anggota yang berasal dari *Shugi in* (*House of Representatives*).

Berdasarlan uraian di atas terlihat bahwa kamar kedua Parlemen (*Diet*) Jepang yakni *Sangi-in* (*House of Councillors*) bukanlah perwakilan regional, akan tetapi merupakan perwakilan politik rakyat Jepang, sama seperti anggota *Shugi-in* (*House of Representatives*), kamar pertama Parlemen Jepang karena anggota *Shangi-in* (*House of Councillors*) pada umumnya berasal dari tokoh partai politik dan hanya sebagian kecil saja yang berasal dari tokoh masyarakat Jepang yang anggotanya dipilih rakyat melalui pemilu dari calon yang diusulkan oleh partai politik peserta pemilu. Selanjutnya, berdasarkan fungsi yang dimiliki oleh *Sangi in (House of Councillors)*, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Jepang termasuk dalam kategori *strong bicameralism* berdasarkan klasifikasi yang dibuat Arend Lijphar dan termasuk dalam kategori *perfect bicameralism* berdasarkan klasifikasi yang dibuat Giovani Sartori.

5. Thailand

Thailand merupakan negara monarki konstitusional bersusunan kesatuan (*unitary state*) dan tidak pernah dijajah oleh bangsa lain. Nagara Kesatuan

Thailand mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Parlemennya disebut *Rathasapha* (*National Assembly*), terdiri dari *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) sebagai kamar pertama dan *Wusthisapha* (Senat) sebagai kamar kedua.[224] *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) merupakan perwakilan politik seluruh rakyat Thailand, sedangkan *Wusthisapha* (Senat) merupakan perwakilan daerah propinsi yang terdapat di negara kesatuan Thailand yang mana saat ini berjumlah sebanyak 76 propinsi.[225]

Jumlah anggota *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) pada tahun 2000 sebanyak 360 orang,[226] kemudian mengalami tambahan pada pemilu 2004 dan 2008 sehingga anggotanya saat ini menjadi 500 orang,[227] dipilih melalui pemilu (*popular vote*) untuk masa jabatan 4 tahun. Selanjutnya, anggota *Wusthisapha* (Senat) Thailand pada tahun 2000 berjumlah 200 orang,[228] kemudian mengalami tambahan pada pemilu berikutnya sehingga anggota *Wusthisapha* (Senat) saat ini menjadi 270 orang,[229] dipilih oleh rakyat melalui pemilu dengan sistem distrik terbuka berwakil banyak.

---

[224] Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 120.

[225] Propinsi (Changwat) tersebut yakni; Amnat Charoen, Ang Thong, Buriram, Chachoengsao, Chai Nat, Chaiyabhum, Chanthaburi, Chiang Mai, Chiang Rai, Chan Buri, Chumphon, Kalasin, Kamphaeng Phet, Kancanaburi, Khon Kaen, Krabi, Krup Thep Mahanakhon (Bangkok), Lampang, Lamphun, Loei, Lop Buri, Mae Hong Son, Maha Sarakham, Mukdahan, Nakson Nayok, Nakhon Pathom, Nakhon Phanom, Nakhon Ratchasima, Nakhon Sawan, Nakhon Si Thammarat, Nan, Narathiwat, Nong Bua Lamphu, Nong Khai, Nonthaburi, Pathun Thani, Pattani, Phangnga, Phatthalung, Phayao, Phetchabun, Phetchaburi, Phichit, Phitsanulok, Phra Nakhon Si Ayutthaya, Phrae, Phuket, Prachin Buri, Prachun Khiri Khan, Ranong, Ratchaburi, Rayong, Roi Et, Sa Kaeo, Sakhon Nakhon, Samut Prakan, Samut Sakhon, Samut Songkhram, Sara Buri, Surat Thani, Surin, Tak, Trang, Trat, Ubon Ratchathani, Udon Tani, Uthai Thani, Uttaradit, Yala, Yasothon. Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 120.

[226] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 107.

[227] Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 120.

[228] Reni Purnomowati, (2005), *Ibid.*, hlm., 120.

[229] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 104.

Masing-masing daerah propinsi mempunyai jumlah wakil yang berbeda satu sama lain karena penentun jumlah wakil daerah propinsi yang akan duduk di *Wusthisapha* (Senat) ditentukan berdasarkan jumlah penduduk propinsi bersangkutan secara proporsional. Masa jabatan anggota *Wusthisapha* (Senat) yakni selama 6, namun separoh dari mereka dipilih setiap tiga tahun sekali[230] dari warga negara Thailand yang menjadi warga negara karena kelahiran, berusia tidak kurang dari 40 tahun pada saat hari pemilihan, berpendidikan tidak kurang dari *Bachelor Degree* atau sederajat dan hak pilihnya tidak sedang dicabut oleh pengadilan.[231]

Wusthisapha (Senat) mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. *Pertama*, fungsi legislasi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat) yakni membahas RUU yang telah disetujui *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) menjadi UU. *Wusthisapha* (Senat) mempunyai hak amandemen dan hak veto terhadap RUU yang telah disetujui *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*). Namun *Wusthisapha* (Senat) tidak mempunyai kewenangan mengajukan RUU,[232] yang berwenang mengajukan RUU hanya Dewan Menteri dan *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*).[233] Apabila RUU diajukan oleh Dewan Menteri atau diajukan oleh anggota *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*), kemudian setelah mendapat persetujuan dari *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) maka RUU tersebut selanjutnya dikirim oleh *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) ke *Wusthisapha* (Senat) untuk mendapat

[230] Konstitusi Thailand, Section 121.
[231] Konstitusi Thailand, Section 125.
[232] Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 121.
[233] Konstitusi Thailand, Section 173.

persetujuan. Sebagaimana disebutkan di atas, *Wusthisapha* (Senat) dapat mengamandemen, memberikan persetujuan atau menolak RUU yang telah disetujui *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) tersebut. Apabila RUU yang telah disetujui *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) tersebut ditolak oleh *Wusthisapha* (Senat) menjadi UU maka *Wusthisapha* (Senat) mengembalikan RUU tersebut ke *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*).

Namun demikian, *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) dapat mengabaikan veto *Wusthisapha* (Senat) tersebut setelah 180 hari semenjak RUU tersebut dikembalikan oleh *Wusthisapha* (Senat) dengan syarat lebih dari ½ anggota *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) menyetujui RUU tersebut menjadi UU dalam sidang yang diadakan untuk itu.[234]

Kedua, di bidang pengawasan *Wusthisapha* (Senat) berwenang mengawasi jalannya pemerintahan yang dijalankan oleh Dewan Menteri.[235] Dewan Menteri harus memberikan penjelasan kepada *Wusthisapha* (Senat), baik secara lisan maupun tulisan dalam sidang *Wusthisapha* (Senat) yang diadakan untuk itu apabila diminta. Dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan tersebut, *Wusthisapha* (Senat) mempunyai hak interpelasi yakni hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas kepada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.[236] Jika keterangan yang diberikan Dewan Menteri tidak memuaskan *Wusthisapha* (Senat), dengan persetujuan minimal 3/5 anggota *Wusthisapha* (Senat), *Wusthisapha* (Senat) dapat mengeluarkan mosi tak percaya kepada

[234] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit,* hlm., 109.
[235] *Ibid,* hlm., 105.
[236] Pasal 77 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dewan Menteri.[237] Namun demikian, *Wusthisapha* (Senat) tidak dapat menjatuhkan Dewan Menteri melalui mosi tidak percaya tersebut karena menurut Konstitusi Thailand yang dapat menjatuhkan Dewan Menteri melalui mosi tidak percaya hanyak *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*).[238] Sebagai penyeimbang kewenangan *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) yang seperti itu, Raja dapat membubarkan *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) atas saran Perdana Menteri.

Ketiga, fungsi anggaran yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat) yakni membahas RUU tentang APBN[239] setelah RUU tersebut disetujui terlebih dahulu oleh *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*). Namun jika RUU tentang APBN tersebut tidak disetuji *Wusthisapha* (Senat), RUU tersebut harus dibahas dalam *joint session* di *National Assembly*. Jika telah dibahas melalui *joint session* di *National Assembly,* akan tetapi juga tidak mendapat persetujuan dari *Wusthisapha* (Senat) maka *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) dapat menetapkan RUU tentang APBN tersebut menjadi UU dalam sidang yang diadakan untuk itu dengan syarat harus disetujui ½ lebih anggota *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*).[240]

Selain tiga fungsi di atas, *Wusthisapha* (Senat) masih mempunyai kewenangan lain yakni; (1), mengawasi urusan administrasi kenegaraan, (2), melakukan seleksi, menunjuk, memberi rekomendasi dan memberi persetujuan kepada orang yang memegang posisi dalam badan independen, (3), bertindak

[237] Nomensen Sinamo, (2010), *Op. Cit,* hlm., 106.
[238] *Ibid,* hlm., 105.
[239] *Ibid.*
[240] *Ibid,* hlm., 110.

sebagai *National Assembly* ketika masa jabatan *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) berakhir sampai terbentuk yang baru dan (4), melakukan pemecatan terhadap pejabat tertentu.[241]

Fungsi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat) di atas, jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism*[242] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Thailand termasuk dalam kategori *medium-strength bicameralism* dengan bentuk *assymetrical* dan *congruent* karena di satu sisi fungsi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat), kamar kedua Parlemen Thailand hampir setara dengan fungsi yang dimiliki *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*), kamar pertama. Namun pada sisi lain anggota *Wusthisapha* (Senat) memiliki legitimasi politik yang tinggi, sama dengan legitimasi politik yang dimiliki anggota *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*) karena sama-sama dipilih oleh rakyat dalam pemilu. Selanjutnya, jika fungsi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat), kamar kedua Parlemen Thailand dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism*[243] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dianut negara kesatuan Thailand termasuk dalam kategori *weak bicameralism* karena *Wusthisapha* (Senat) tidak berwenang mengajukan RUU, akan tetapi hanya berwenang membahas, memberikan persetujuan atau menolak RUU yang telah disetujui *Sapha Phutaen* (*House of Representatives*), kamar pertama menjadi UU.

[241] Konstitusi Thailand, Section 173. Reni Purnomowati, (2005), *Op. Cit.*, hlm., 122.
[242] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[243] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kamar kedua Parlemen Thailand disebut dengan *Wusthisapha* (Senat), mewakili daerah-daerah propinsi yang terdapat di negara kesatuan Thailand, namun masing-masing propinsi mempunyai wakil yang berbeda karena jumlah anggotanya ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk propinsi secara proporsional. Mereka dipilih oleh rakyat melalui pemilu dengan masa jabatan selama 6 tahun, namun separoh dari anggotanya dipilih setiap tiga tahun sekali. Jika fungsi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat), kamar kedua Parlemen Thailand dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Arend Lijphart maka sistem perwakilan dua kamar dianut negara kesatuan Thailand tergolong kedalam *medium-strenght bicameralism.* Selanjutnya, jika fungsi yang dimiliki *Wusthisapha* (Senat), kamar kedua Parlemen Thailand dihubungkan dengan klasifikasi bicameralism yang dibuat Giovani Sartori maka sistem perwakilan dua kamar yang dianut negara kesatuan Thailand tergolong ke dalam kategori *weak bicameralism.*

Berdasarkan kajian terhadap kamar kedua lembaga perwakilan di beberapa negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) di atas dapat disimpulkan; *pertama*, sebagaimana disebutkan sebelumnya, negara kesatuan (*state unitary*) menurut C.F Strong dan Fried Isjwara adalah bentuk negara di mana kewenangan legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional,[244] tidak relevan lagi karena terdapat anomali di beberapa negara bersusunan kesatuan seperti di Inggris, Prancis, Belanda, Jepang, Thailand dan lain-lain yang memiliki badan legislatif dua kamar (*bicameral*).

[244] Fred Isjwara, (1974), *Loc. Cit.* C.F. Strong, (1966), *Loc. Cit.*

Kedua, kamar kedua Parlemen yang terdapat di negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) tidak hanya perwakilan regional (*regional representatives*) propinsi seperti yang terdapat di negara kesatuan Prancis, Belanda dan Thailand, namun ada pula perwakilan kaum bangsawan dan etnis (*fungtional representatives*) tertentu seperti di negara kesatuan Inggris dan ada juga perwakilan politik (*political representatives*) seperti yang terdapat di negara kesatuan Jepang.

Ketiga, anggota kamar kedua Parlemen pada negara bersusunan kesatuan ada yang dipilih melalui pemilu oleh rakyat seperti di negara kesatuan Jepang dan Thailand, ada yang diangkat oleh kepala negara (Mahkota) seperti di negara kesatuan Inggris dan ada pula yang dipilih oleh Dewan (Perwakilan Rakyat Daerah) Propinsi seperti di negara kesatuan Belanda dan Prancis. Anggota kamar kedua yang dipilih melalui pemilu oleh rakyat mempunyai legitimasi pilitik yang tinggi, sebaliknya anggota kamar kedua yang diangkat oleh kepala negara atau dipilih oleh Dewan (Perwakilan Rakyat Daerah) Propinsi memiliki legitimasi politik lebih rendah.

Keempat, masa jabatan anggota kamar kedua Parlemen pada negara bersusunan kesatuan berpariasi satu sama lain, ada yang empat tahun seperti di negara kesatuan Belanda, enam tahun seperti di negara kesatuan Jepang dan Thailand, sembilan tahun seperti di negara kesatuan Prancis dan bahkan ada yang seumur hidup seperti di negara kesatuan Inggris.

Kelima, fungsi kamar kedua Parlemen pada negara bersusunan kesatuan ada yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang

diwakilinya seperti yang terdapat pada negara kesatuan Prancis, dan Thailand, ada yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan golongan yang diwakilinya seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris, dan ada pula bertugas memperjuangkan kepentingan rakyat secara nasional seperti yang terdapat di negara kesatuan Jepang dan Belanda.

Keenam, fungsi yang dimiliki kamar kedua Parlemen di negara-negara bersusunan kesatuan ada yang setara dengan fungsi yang dimiliki kamar pertama seperti yang teradapat di negara kesatuan Belanda dan Jepang, hampir setara seperti yang terdapat di negara kesatuan Thailand dan tidak setara seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris dan Prancis. Dengan demikian terlihat, ada negara bersusunan kesatuan yang mana pada negara itu demokrasi sudah relatif lebih maju, memiliki sistem perwakilan dua kamar yang *strong bicameralism* dan ada pula negara bersusunan kesatuan yang mana pada negara itu demokrasi juga relatif lebih maju akan tetapi memiliki sistem perwakilan dua kamar yang *soft/weak bicameralism* (Prancis dan Inggris). Selanjutnya, negara bersusunan kesatuan yang mana demokrasi pada negara itu sedang berkembang memilih sistem perwakilan dua kamar yang *medium-strenght bicameralism* seperti kasus negara kesatuan Thailand.

BAB IV
KETERBATASAN DAN UPAYA PENINGKATAN FUNGSI DPD DALAM NKRI

A. Kinerja DPD Periode 2004 s/d 2009

Secara legal formal eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah ada semenjak perubahan ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001. Namun secara defacto, DPD baru ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia semenjak anggota DPD hasil pemilihan umum (pemilu) tahun 2004 dilantik pada tanggal 1 Oktober 2004.[1] Namun demikian, hingga saat ini, keanggotaan DPD sudah dua kali terbentuk melalui pemilu legislatif yakni keanggotaan periode 2004-2009 yang dipilih melalui pemilu legislatif 2004 dan keanggotaan periode 2009-2014 yang dipilih melalui pemilu legislatif 2009.

Anggota DPD periode 2004-2009 berjumlah 128 orang, berasal dari 32 propinsi yang terdapat di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) saat itu yang nama-namanya terdapat pada lampiran I. Sedangkan anggota DPD periode 2009-2014 dilantik Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Oktober 2009 sebanyak 132 orang, berasal dari 33 propinsi yang ada di NKRI saat ini[2] yang nama-namanya terdapat pada lampiran II. Masing-masing daerah propinsi diwakili 4 orang anggota DPD, tanpa melihat luas wilayah dan jumlah penduduk suatu propinsi. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 227 ayat (1) UU

[1] Indra J Piliang dan Bivitri Susanti, (2008), *Untuk Apa DPD RI,* Jakarta, Kelompok DPD Di MPR RI, hlm., 12.

[2] Jumlah propinsi di Indonesia saat ini sebanyak 34 buah. Propinsi termuda yakni Propinsi Kalimantan Utara yang dibentuk pada tanggal 25 Oktober 2012, dan saat ini belum mempunyai wakil yang duduk di DPD RI.

Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa; "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi ditetapkan sebanyak 4 orang,"[3] dipilih melalui pemilihan umum memakai sistem distrik berwakil banyak.[4] Diterapkannya sistem pemilu distrik berwakil banyak untuk memilih calon anggota DPD karena calon anggota DPD bukan berasal dari partai pilitik peserta pemilu, akan tetapi berasal dari peserta perorangan yakni warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan untuk itu.[5]

Setelah anggota DPD terpilih dilantik Presiden, selanjutnya mereka dibagi ke dalam empat Panitia *Ad Hoc,* yang mana semenjak tahun 2009 disebut dengan istilah Komite yakni; Komite I, Komite II, Komite III dan Komite IV. Komite I membidangi masalah otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah. Komite II membidangi masalah pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan pengelolaan sumber daya ekonomi

[3] Pasal 227 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[4] Miriam Budiardjo, (2009), *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Edisi Revisi, Cetakan Keempat, hlm., 487.

[5] Persyaratan calon anggota DPD diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yakni; (a), WNI yang telah berumur 21 tahun atau lebih, (b), bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, (c), bertempat tinggal di wilayah NKRI, (d), cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia, (e), berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat, (f), setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, (g), tidak pernah dijatuhi hukuman penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, (h), sehat jasmani dan rohani, (i), terdaftar sebagai pemilih (j), bersedia bekerja penuh waktu, (k), mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus pada BUMN/D, serta badan lainnya yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, (l), bersedia untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, PPAT dan tidak melakukan pekerjaan penyediaan barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan; ~~(m), bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada BUMN/D, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;~~ (n), dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; (o), dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan (p), mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.

lainnya. Komite III membidangi masalah pendidikan dan agama. Sedangkan Komite IV, membidangi masalah rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN), perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memberikan pertimbangan hasil pemeriksaan keuangan negara, pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan persoalan perpajakan.[6]

Dalam rangka menjalankan kewenangan di atas, masing-masing komite mempunyai tugas sebagai berikut; *pertama*, dalam pengajuan rancangan undang-undang (RUU) yakni mengadakan persiapan dan pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD. *Kedua*, dalam pembahasan RUU yang berasal dari DPR atau Presiden adalah melakukan pembahasan serta menyusun pandangan dan pendapat DPD. *Ketiga*, dalam memberikan pertimbangan adalah; (a) melakukan pembahasan dan penyusunan pertimbangan DPD mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama dan, (b) menyusun pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK yang diajukan DPR. *Keempat*, di bidang pengawasan adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang (UU) bidang tertentu yang menjadi kewenangan konstitusional DPD. *Kelima*, membahas laporan hasil pemeriksaan BPK.[7]

Tugas dan kewenangan komite di atas merupakan elaborasi dari tugas dan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D dan Pasal 22F UUD 1945 hasil perubahan yang semuanya berkaitan dengan kepentingan daerah

[6] Pasal 49 ayat (1) huruf a, b, c dan d Peraturan DPD RI Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 sebagaimana diubah dengan Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib. Lihat juga Indra I Piliang dan Bivitri Susanti, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 46.

[7] Pasal 48 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan DPD RI Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 sebagaimana diubah dengan Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib.

dalam NKRI. Oleh karena itu, untuk mengetahui apa saja aspirasi dan kepentingan daerah yang telah diperjuangkan DPD semenjak lembaga ini menghiasi sistem ketatanegaraan Indonesia, di bawah ini disajikan hasil kinerja DPD, khususnya Periode 2004 s/d 2009, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.[8]

1. Bidang Legislasi

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, di bidang legislasi DPD dapat mengusulkan RUU tertentu kepada DPR yakni RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.[9]

Kewenangan DPD dapat mengajukan RUU (tertentu) kepada DPR, telah dilaksanakan DPD periode 2004-2009, meliputi berbagai macam hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI seperti terdapat pada lampiran III. Berdasarkan data pada daftar lampiran III terlihat bahwa DPD periode 2004-2009 telah menyampaikan 19 buah usul RUU kepada DPR atau kurang lebih sekitar 4 buah RUU dalam setiap tahunnya, suatu jumlah yang sangat sedikit. Menurut penulis, sedikitnya jumlah RUU yang dihasilkan DPD periode 2004-2009 disebabkan oleh dua faktor sebagai berikut; *pertama*, sistem pemilu yang dipakai untuk memilih calon anggota DPD sebagaimana diatur dalam UU Nomor

[8] Keberadaan DPD di NKRI sudah dua periode yakni Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014. Studi terhadap kinerja DPD ini dibatasi hanya pada periode pertama karena periode kedua masih sedang berjalan.

[9] Lihat Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah sistem distrik berwakil banyak. Salah satu kelemahan pemilu memakai sistem distrik sebagaimana disebutkan sebelumnya yakni; dapat menghasil para wakil terpilih yang akan duduk di lembaga perwakilan dari calon-calon yang populer di daerah pemilihannya, bukan dari calon yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas.[10] Begitu juga dengan anggota DPD periode 2004-2009, sebagian besar dari mereka berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang popular di daerah pemilihannya masing-masing misal, G.K.R. Hemas dari Propinsi Daerah Istimewa Jogyakarta, G.K.R. Ayu Koes Indriyah dari Propinsi Jawa Tengah, Maimanah Umar dari Propinsi Riau dan lain sebagainya. *Kedua*, latar belakang pendidikan anggota DPD periode 2004-2009 hanya sebagian kecil yang memiliki latar belakang pendidikan hukum yakni; hanya 11 orang atau 14% dari 128 orang anggota DPD.[11] Sedangkan sisanya memiliki latar belakang pendidikan non-hukum, bahkan ada yang hanya tamatan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA). Anggota DPD yang tidak memiliki latar belakang pendidikan hukum, apalagi hanya tamatan SLTA, tentu mereka tidak mempunyai kemampuan yang baik dalam merancang RUU.

Bukti ketidak-mampuan anggota DPD membuat RUU, selain tergambar dari sedikitnya jumlah RUU yang dihasilkan, juga tergambar dari substansi RUU yang diusul DPD kepada DPR, 3 di antaranya substansinya sama yakni RUU

[10] Robert A. Dhal, (2000), *Loc. Cit.* Miriam Budiardjo, (2009), *Loc. Cit.* Afan Gaffar, (1999), *Loc. Cit.*

[11] Diolah dari data http://dpd.go.id, diakses tanggal 1 November 2010 dan Dwi Rustiono Widodo dkk, (2010), *Wajah DPR & DPD 2009-2014; Latar Belakang Pendidikan dan Karier,* Jakarta, Kompas, hlm., 583-728.

tentang Daerah Istimewa Jogyakarta, RUU tentang Tata Informasi Geospasial Nasional dan RUU tentang Sistem Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.[12]

Menurut penulis, pengajuan RUU yang substansinya sama secara berulang-ulang oleh DPD kepada DPR dapat menjadi preseden buruk bagi kinerja DPD di bidang legislasi karena DPD dapat dipandang pihak lain tidak tuntas membahas suatu RUU sebelum diajukan kepada DPR. Namun hal ini ditampik oleh Irman Gusman, anggota DPD periode 2004-2009 yang sekarang menjadi Ketua DPD periode 2009-2014. Irman mengatakan, pengajuan RUU yang substansinya sama oleh DPD kepada DPR secara berulang bukanlah menunjukkan kinerja DPD buruk di bidang legislasi, akan tetapi adalah untuk mengupayakan semaksimal mungkin agar RUU yang dipandang sangat mendesak dan fundamental oleh DPD, segera disahkan oleh DPR. Oleh karena itu menurut Irman Gusman, setiap kali ada kesempatan, DPD selalu melakukan *overview* terhadap RUU yang sudah dihasilkan, terutama RUU hasil kerja anggota DPD periode sebelumnya. Tujuan *overview* itu menurut Irman Gusman adalah demi kesempurnaan sebuah RUU yang akan diperjuangkan DPD di DPR.[13]

Namun demikian, walaupun DPD telah berulang kali mengajukan RUU kepada DPR, fakta menunjukkan hingga akhir tahun 2010 tidak ada satupun RUU

[12] Tiga RUU ini kembali diusulkan DPD Periode 2009-2014 masing-masing melalui Keputusan DPD RI Nomor 08/DPD RI/I/2010-2011 tentang RUU RI tentang DIY tertanggal 26 November 2010, Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Usul RUU tentang Tata Informasi Geopasial Nasional tertanggal 18 Agustus 2010 dan Keputusan DPD RI Nomor 09/DPD RI/I/2010-2011 tertanggal 11 November 2010 tentang RUU RI tentang Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sumber Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

[13] Wawancara dengan Irman Gusman, Ketua DPD RI Periode 2009-2014, pada hari Kamis tanggal 10 Februari 2011 di Kantor Ketua DPD RI, Jakarta.

usul inisiatif DPD yang ditetapkan DPR dan Presiden menjadi UU.[14] Hal ini dapat dilihat dari dua hal; *pertama,* pernyataan Ginandjar Kartasasmita, Ketua DPD Periode 2004-2009. Dalam Pidatonya pada Sidang Paripurna Khusus DPD RI tanggal 19 Desember 2009, beliau menyatakan; "...Dalam bidang legislasi, RUU inisiatif DPD tidak ada yang jelas kelanjutannya. Kami tidak bermaksud menyampaikan itu dalam forum ini sebagai wujud sengketa antar lembaga negara atau untuk menutupi kelemahan DPD, karena sebagai lembaga negara baru, kami sendiri mengakui masih banyak kelemahan..."[15] *Kedua*, pada tahun 2009-2010, melalui program legislasi nasional, DPR dan Presiden telah menetapkan 15 buah RUU menjadi UU sebagaimana terdapat pada lampiran IV. Namun, dari 15 buah RUU yang telah ditetapkan menjadi UU itu, tidak ada satupun yang berasal dari usul inisiatif DPD yang disampaikan kepada DPR.

Selain dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR, di bidang legislasi DPD juga berwenang ikut membahas RUU tertentu bersama DPR[16] yakni, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.[17] Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 43 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang kemudian diubah dengan Pasal 149 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD,

[14] Saldi Isra menyatakan sampai akhir tahun 2009, tidak ada satupun RUU usul DPD yang ditindak lanjuti oleh DPR. Lihat Saldi Isra, (2010), *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemenenter Dalam Sistem Presidensial Indonesia,* Rajawali Pers, Jakarta, hlm., 264.

[15] Pidato Ketua DPD RI Pada Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009, hlm., 17.

[16] Berdasarkan Pasal 43 ayat (2) dan (3) UU. No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD yang kemudian diubah dengan UU Nomor 27 Tahun 2009, keikutsertaan DPD membahas UU tertentu bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah hanya pada tahap Pembicaraan Tingkat I.

[17] Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan.

keikutsertaan DPD membahas RUU (tertentu) di atas bersama DPR hanya pada tahap pembicaraan tingkat I.[18] Padahal menurut Irman Gusman, UUD 1945 tidak menyebutkan seperti itu. DPR melalui pembuatan UU telah mereduksi (membatasi) kewenangan DPD yang terbatas menjadi lebih terbatas lagi dalam hal pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD. Ini dapat diartikan, DPR telah melanggar ketentuan UUD 1945 yakni Pasal 22D ayat (2).[19]

Pendapat Irman Gusman di atas menurut penulis ada benarnya karena di satu sisi ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut serta membahas RUU tertentu, sedangkan pada sisi yang lain, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Artinya, jika pembentuk UU dalam hal ini adalah DPR dan Presiden menghendaki keterlibatan DPD dalam membahas RUU tertentu yang menjadi kewenangan konstitusional DPD bukan hanya pada tahap pembicaraan tingkat I dapat saja dilakukan asalkan tidak menabrak norma yang terkandung dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yakni persetujuan terhadap RUU menjadi UU hanya dapat diberikan oleh DPR dan Presiden.

Konsekuenasi pengaturaan UU Nomor 27 Tahun 2009 seperti di atas, membuat pandangan dan pendapat DPD tentang RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya hanya dapat disampaikan kepada DPR pada tahap pembicaraan tingkat I saja. Selanjutnya pada tahapan pembicaraan tingkat berikutnya (II), DPD tidak lagi dapat memberikan pandangan dan pendapatnya. Namun demikian lanjut

[18] Lihat Pasal 149 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

[19] Wawancara, (2010), *Ibid.*

Irman Gusman, keikut-sertaan DPD dalam membahas RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya bersama DPR berdasarkan ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009 yang berlaku saat ini, jauh lebih baik ketimbang berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2003.[20]

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2003, keikut-sertaan DPD membahas RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya bersama DPR pada masa pembicaraan tingkat I hanya pada sesi pengantar musyawarah, tidak termasuk sesi inventarisir masalah, kemudian DPD langsung memberikan pandangan dan pendapatnya pada sesi penyampaian pandangan mini fraksi-fraksi DPR. Artinya menurut Irman Gusman, di sini ada yang terputus sehingga menimbulkan problem yakni DPD tidak diikut-sertakan pada sesi inventarisasi masalah yang terdapat dalam RUU tersebut di DPR. DPR menginventarisasi sendiri, begitu juga dengan DPD. Akibatnya, permasalahan yang terdapat dalam RUU tersebut tidak dibahas bersama oleh pihak DPD dan DPR, akan tetapi dibahas sendiri-sendiri. Kemudian khusus untuk hasil pembahasan yang dilakukan pihak DPD, dituangkan dalam pandangan dan pendapat DPD yang disampaikan pada saat fraksi-fraksi DPR menyampaikan pandangan mininya. Sekarang, berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2009, keikut-sertaan DPD membahas RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya bersama DPR juga pada tahap pembicaraan Tingkat I, akan tetapi DPD dilibatkan pada semua sesi, mulai sesi pengantar musyawarah,

[20] Wawancara, (2010), *Ibid.*

inventarisasi masalah yang terdapat dalam RUU (tertentu), hingga sesi penyampaian pandangan mini fraksi.[21]

Namun, pembahasan RUU seperti itu menurut Irman Gusman, belum sepenuhnya mencerminkan kehendak DPD. DPD menginginkan pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD bersama DPR seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 yakni; betul-betul sampai tuntas, tidak ada lagi hal yang dipersoalkan, baik oleh DPD sendiri maupun oleh DPR tentang RUU tersebut. Kemudian, jika DPD dan DPR telah sepakat, baru ditetapkan oleh DPR dan Presiden menjadi UU.[22] Keinginan DPD yang seperti ini lanjut Irman Gusman, cukup beralasan karena DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilu, dan masing-masing anggota DPD terpilih mendapatkan suara jauh lebih banyak dari pada anggota DPR terpilih. DPD yang nota bene-nya merupakan representasi daerah propinsi juga mendapat mandat dari rakyat pemilihnya. Oleh karena itu, DPD harus berjuang untuk kemakmuran rakyat di daerah propinsi pemilihannya. Semua produk DPD merupakan kebutuhan rakyat yang sepatutnya disetujui oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk itu.[23]

Untuk menuju pembahasan RUU yang seperti itu lanjut Irman Gusman, DPD dan DPR saling bekerjasama mencari formula yang tepat dalam hal pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD yang selanjutnya akan dituangkan ke dalam tata tertib bersama antara DPD dan DPR.[24] Namun, hingga saat ini peraturan tata tertib bersama tersebut belum disetujui oleh

[21] Wawancara, (2010), *Ibid.*
[22] Wawancara, (2010), *Ibid.*
[23] Wawancara, (2010), *Ibid.*
[24] Wawancara, (2010), *Ibid.*

kedua belah pihak sehingga formula pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD hingga saat ini masih seperti di atas.

Dalam rangka menjalankan kewenangan konstitusionalnya ikut membahas RUU tertentu bersama DPR, DPD Periode 2004-2009 telah menyampaikan pandangan dan pendapatnya kepada DPR tentang berbagai macam RUU seperti terdapat pada lampiran V yakni sebanyak 92 buah. Pendapat dan pandangan DPD tersebut pada umumnya berkaitan dengan RUU tentang pemekaran daerah, baik kabupaten/kota maupun propinsi yang terdapat di NKRI. Itu terjadi karena semenjak reformasi, bergulirnya kebijakan desentralisasi, timbul eforia dari berbagai daerah untuk memekarkan daerahnya, baik propinsi maupun kabupaten/kota yang mana pada masa Orde Baru sangat sulit untuk dilakukan. Sedangkan sisanya, berkaitan dengan masalah lain, misalnya sumber daya alam, pendidikan, keuangan dan lain sebagainya.

Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah pandangan dan pendapat DPD tentang berbagai macam RUU itu sungguh-sungguh diperhatikan oleh pihak DPR? Menurut Irman Gusman, sebagian pandangan dan pendapat DPD tentang masalah yang terdapat dalam RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD diperhatikan dan dimanfaatkan oleh DPR dalam proses pembuatan UU dan sebagian lagi tidak. Namun, sejauh mana perhatian dan pemanfaatannya oleh DPR lanjut Irman Gusman, DPD secara kelembagaan tidak mengetahuinya karena selama ini tidak ada laporan (resmi) dari DPR tentang hal ini. Di samping itu, DPD secara kelembagaan tidak bisa memonitor keputusan-keputusan DPD, termasuk pandangan dan pendapat DPD tentang RUU yang telah disampaikan

kepada DPR karena hingga saat ini belum ada ketentuan yang mengatur tentang masalah ini, baik yang dibuat DPD sendiri maupun yang dibuat DPR. Akan tetapi, Irman Gusman meyakini, pandangan dan pendapat DPD yang diberikan kepada DPR dalam pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD, sedikit-banyak sudah mewarnai program legislasi nasional yang dilakukan DPR dan pemerintah, misalnya tentang calon kepala daerah yang berasal dari calon independen ketika revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sedang berlangsung di DPR.[25] Namun, pernyataan Irman Gusman tersebut ditampik oleh Muhammad Ghazali, anggota DPD dari daerah pemilihan Propinsi Riau. Beliau menyatakan; dari 119 buah pandangan dan pendapat yang telah disampaikan DPD kepada DPR, termasuk 92 buah yang disampaikan DPD Periode 2004-2009, hanya satu yang diperhatikan dan ditindak-lanjuti DPR yakni; pandangan dan pendapat DPD tentang RUU sektor perikanan.[26]

Selanjutnya, selain berwenang mengajukan RUU tertentu dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR pada tahap pembicaraan tingkat I, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama...[27] Pertimbangan DPD yang berkaitan dengan RUU pajak, pendidikan dan agama ini harus disampaikan oleh pimpinan DPD kepada DPR paling lambat 30 hari semenjak surat pimpinan DPR diterima pimpinan DPD.[28]

---

[25] Wawancara, (2010), *Ibid.*

[26] DPD Sulitkan Perjuangkan Aspirasi Daerah di Pusat, Riau Pos, Edisi Selasa, tanggal 21 Desember 2010, hlm , 32.

[27] Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan.

[28] Lihat Pasal 257 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dalam rangka menjalankan kewenangan konstitusional tersebut, DPD Periode 2004-2009 telah menyampaikan berbagai macam pertimbangan tentang RUU kepada DPR seperti terdapat pada lampiran VI yakni sebanyak 7 buah, 2 di antaranya yakni tentang calon anggota BPK, sedangkan 5 lainnya yakni RUU tentang Guru dan Dosen, RUU tentang Penyelenggara Ibadah Haji, RUU tentang Pornografi dan Pornoaksi, RUU tentang Jaminan Produk Halal dan RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Apakah pertimbangan yang disampaikan DPD di atas sungguh-sungguh diperhatikan DPR? Berkaitan dengan hal ini Irman Gusman menyatakan, secara formal pertimbangan yang disampaikan DPD kepada DPR diperhatikan oleh DPR. Namun, dalam implementasinya belum terlihat ada keseriusan dari pihak DPR. Akan tetapi lanjut Irman Gusman, tugas dan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam konstitusi (UUD 1945) hanya sampai pada tahap menyampaikan hasil pertimbangan kepada DPR, apakah diperhatikan atau tidak, itu bukan domain DPD.[29] Jika tidak diperhatikan, itu suatu hal yang lumrah karena konstitusi dan UU tidak ada yang menyatakan pertimbangan yang disampaikan DPD bersifat mengikat.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kinerja DPD Periode 2004-2009 di bidang legislasi, telah menyampaikan 19 buah usul RUU kepada DPR, memberikan 92 buah pandangan dan pendapat tentang berbagai macam RUU serta memberikan 7 buah pertimbangan kepada DPR, baik tentang RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya maupun tentang pemilihan calon anggota

[29] Wawancara, (2010), *Ibid.*

BPK. Namun sayangnya, baik usul, pandangan, pendapat maupun pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR, pada umumnya tidak diperhatikan dan tidak ditindak-lanjuti DPR sehingga tidak menjadi keputusan politik bersifat mengikat. Hal ini disebabkan karena fungsi legislasi yang dimiliki DPD sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan sangat sumir dan terbatas, tidak layak seperti fungsi legislasi yang dimiliki suatu lembaga perwakilan dalam sebuah negara demokrasi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, fungsi legislasi lembaga perwakilan dalam negara demokrasi dikatakan sempurna apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan membuat RUU, mengajukan RUU, ikut serta membahas RUU dan menetapkan RUU menjadi UU,[30] baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan lembaga negara yang lain. Oleh karena itu, agar fungsi legislasi DPD di kemudian hari bisa menentukan kebijakan nasional, sebagaimana ide awal pembentukannya, di pandang perlu memberikan fungsi legislasi yang layak kepada DPD melalui perubahan UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan DPD dalam menjalankan fungsinya.

2. Bidang Pengawasan

Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan menyatakan, "DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta

[30] Miriam Budiardjo, (2009), *Loc. Cit.*

menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak-lanjuti.[31]

Berdasarkan ketentuaan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 di atas terlihat bahwa hasil pengawasan yang dilakukan DPD terhadap pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya, tidak dapat ditindak-lanjuti langsung oleh DPD, akan tetapi harus diserahkan kepada DPR sebagai pihak atau lembaga yang berwenang menindak-lanjuti karena fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan dimiliki oleh DPR sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan."[32]

Hasil pengawasan DPD tersebut, sebelum diserahkan kepada DPR, terlebih dahulu harus diputuskan dalam sidang paripurna DPD yang khusus diadakan untuk itu.[33] Kemudian setelah disampaikan kepada DPR, jika menurut pertimbangan DPR hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut perlu ditindak-lanjuti maka DPR akan memanggil pemerintah dalam rapat kerja atau dengar pendapat serta meminta penjelasan. Sebaliknya, jika menurut pertimbangan DPR hasil pengawasan yang dilakukan DPD tidak perlu ditindak-lanjuti maka DPR akan mendiamkan hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki DPD sangat terbatas karena di samping hanya dapat mengawasi pelaksanaan UU tertentu, hasil pengawasan yang dilakukan DPD tidak pula bisa ditindak-lanjuti

[31] Lihat Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan ketiga.

[32] Lihat Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan.

[33] Lihat Pasal 259 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

langsung oleh DPD sendiri, akan tetapi harus diserahkan kepada pihak lain yakni DPR. Idealnya, sebagai bagian dari lembaga perwakilan, DPD mestinya diberi fungsi pengawasan yang layak yakni melakukan pengawasan terhadap bidang yang menjadi kewenangan konstitusionalnya, menindak-lanjuti hasil pengawasan yang dilakukan jika ditemukan indikasi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan oleh pemerintah. Bahkan jika perlu disertai dengan pemberian hak-hak lainnya, misalnya hak bertanya, hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan hak-hak lain yang lazim dimiliki oleh suatu lembaga perwakilan guna efektifnya pengawasan yang dilakukan DPD.

Namun demikian, walaupun DPD memiliki fungsi pengawasan sangat terbatas, semenjak kehadirannya dalam sistem perwakilan Indonesia hingga saat ini, termasuk DPD periode 2004-2009 telah melakukan tugas konstitusionalnya mengawasi pelaksanaan UU tertentu yakni sebanyak 49 kali atau kurang lebih sebanyak 9 buah UU dalam setiap tahunnya, dan telah disampaikan kepada DPR untuk ditindak-lanjuti sebagaimana terdapat pada lampiran VII. Namun, kalau kita teliti hasil pengawasan yang dilakukan DPD terhadap pelaksanaan UU (tertentu) tersebut, maka tampak DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang sama berulang kali, misalnya terhadap pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Hal ini menurut penulis menggambarkan bahwa pelaksanaan UU di atas oleh pemerintah belum sesuai dengan harapan masyarakat. Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional misalnya, pelaksanaan ujian nasional

setiap tahun penuh dengan kecurangan, baik yang dilakukan oleh oknum murid, oknum guru maupun sekolah dalam rangka untuk mendapatkan nilai lulus, menjaga nama baik dan reputasi sekolah.[34] Begitu juga di bidang kehutanan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah yang mana sampai hari ini, persoalan *Illegal Loging*[35] dan konflik horizontal dalam masyarakat terkait dengan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah hingga saat ini. Keadaan ini dibenarkan oleh Irman Gusman, Ketua DPD RI. Irman menyatakan, DPD tentu memprioritaskan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang berkenaan langsung dengan hajat hidup masyarakat di daerah dalam konteks kewilayahannya seperti tiga UU di atas.[36]

Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah hasil pengawasan yang dilakukan DPD terhadap pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya ditindak-lanjuti DPR? Menurut Irman Gusman, secara formal hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan UU oleh pemerintah, diterima DPR. Namun, apakah kemudian ditindak-lanjuti atau tidak oleh DPR, lanjut Irman Gusman, secara kelembagaan DPD tidak bisa memonitor dan tidak mengetahuinya karena sampai saat ini tidak ada pemberitahuan dari pihak DPR.[37]

Menurut hemat penulis, hasil pengawasan DPD yang telah diberikan kepada DPR sampai saat ini tidak atau belum ditindak-lanjuti DPR karena DPR juga melakukan fungsi pengawasan terhadap objek yang sama. Jika DPR menemukan indikasi pelanggaran terhadap UU oleh pemerintah tentu DPR akan

[34] Sekretariat Jenderal DPD RI, (2008), *Hasil-Hasil Pelaksanaan Tugas Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jakarta, hlm., 481.
[35] *Ibid*, hlm., 312-320.
[36] Wawancara, (2010), *Ibid.*
[37] Wawancara, (2010), *Ibid.*

menindak-lanjuti temuannya sendiri, temuan DPD hanya sebagai bahan tambahan atau pelengkap. Di samping itu, tidak ada satupun ketentuan peraturan perundang-undang yang mengharuskan DPR menindak-lanjuti hasil pengawasan yang telah disampaikan DPD kepada DPR. Namun menurut Irman Gusman, walaupun tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan DPR memperhatikan keputusan-keputusan DPD yang telah disampaikan kepada DPR, semestinya ada fatsun-fatsun politik tidak tertulis yang mengharuskan setiap lembaga penyelenggara negara untuk menghargai dan memberikan perhatian serius kepada usulan dan masukan dari lembaga lain, apalagi dari mitra kerjanya seperti oleh DPR terhadap hasil kerja DPD yang disampaikan.[38]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kinerja DPD di bidang pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya sudah berjalan, namun tidak efektif dan tidak efisian karena DPD tidak memiliki fungsi pengawasan yang layak seperti yang dimiliki lembaga perwakilan dalam negara demokrasi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang layak dalam negara demokratis apabila lembaga perwakilan bersangkutan berwenang mengawasi pelaksanaan UU oleh pemerintah, jika dalam pengawasannya terdapat indikasi pelanggaran UU oleh pemerintah, maka lembaga perwakilan bersangkutan berwenang menindak-lanjuti hasil temuannya, dan untuk mengagregasi kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan tersebut, maka kepada lembaga perwakilan diberikan hak bertanya, hak

[38] Wawancara, (2010), *Ibid.*

interpelasi, hak menyatakan pendapat bahkan hak untuk menyatakan mosi tidak percaya terhadap pemerintah yang berkuasa,[39] dan inilah yang tidak dimiliki DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di NKRI, suatu hal yang sangat naif bagi demokrasi di negeri ini.

3. Bidang Anggaran

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, "DPD...memberikan pertimbang kepada DPR atas RUU APBN..."[40] Pertimbangan terhadap RUU APBN tersebut dapat diberikan DPD kepada DPR paling lambat 14 hari sebelum RUU tersebut disepakati bersama oleh DPR dan Presiden menjadi UU.[41]

Berdasarkan ketentuan Pasal 22D UUD 1945 di atas terlihat bahwa DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di NKRI tidak memiliki fungsi *budgeter* yang menentukan sebagaimana yang lazim dimiliki suatu lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan dikatakan memiliki fungsi *budgeter* yang menentukan apabila lembaga perwakilan bersangkutan berwenang membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU APBN yang diajukan pemerintah menjadi UU.

Namun demikian, walaupun di bidang anggaran DPD hanya dapat memberikan pertimbangan kepada DPR, DPD periode 2004-2009 telah melaksanakan fungsi tersebut sebanyak 29 kali sebagaimana terdapat pada lampiran VIII, baik yang berkaitan dengan RUU APBN, RUU tentang Perubahan APBN maupun RUU tentang Pertanggungjawaban Penggunaan Anggaran

[39] Miriam Budiardjo, (2010), *Loc. Cit.*
[40] Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.
[41] Pasal 257 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pendapatan dan Belanja Negara oleh pemerintah. Akan tetapi, jika kita teliti pertimbangan DPD yang berkaitan dengan APBN tersebut, dua di antaranya sama yakni pertimbangan DPD yang ditetapkan melalui Keputusan DPD RI Nomor 39/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2008 dan Keputusan DPD RI Nomor 48/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2008. Masing-masing disampaikan pada tanggal 19-07-2007 dan tanggal 26-09-2007.

Menurut penulis, penyampaian pertimbangan DPD kepada DPR berkaitan dengan masalah APBN secara berulang-ulang (tentang hal yang sama) dapat menjadi preseden buruk bagi kinerja DPD di bidang anggaran karena pihak luar dapat menilai DPD kurang profesional, tidak membahas RUU APBN secara tuntas, teliti dan komprehensif sebelum disampaikan kepada DPR. Namun ketika hal ini ditanyakan kepada Irman Gusman, dia menyatakan bahwa pengajuan pertimbangan DPD kepada DPR tentang RUU APBN secara berulang, agar menjadi *second opinion*, supaya DPR memperhatikan pertimbangan yang diberikan DPD.[42]

Apakah pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR berkaitan dengan RUU APBN sungguh-sungguh diperhatikan DPR? Menurut Irman Gusman, pertimbangan DPD berkaitan dengan RUU APBN, secara formalitas diterima DPR, namun implementasinya belum terlihat keseriusan karena belum sesuai harapan semua daerah-daerah yang terdapat di Indonesia sebagaimana diperjuangkan DPD. Namun demikian, lanjut Irman Gusman, jika kita bandingkan

[42] Wawancara, (2010), *Ibid.*.

tansfer pemerintah pusat kepada daerah semenjak otonomi daerah dilaksanakan pada tahun 2000, dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Sebagai perbandingan, menurut Irman Gusman, semenjak tahun 2000 hingga tahun-tahun sebelum DPD terbentuk, transfer pemerintah pusat kepada daerah hanya berkisar 17% dari total APBN. Kemudian, di awal-awal pembentukan DPD, berkat usul DPD, DPR dan keinginan pemerintah, transfer pemerintah kepada daerah meningkat menjadi 18%, kemudian pada tahun-tahun berikutnya selalu mengalami peningkatan. Untuk APBN 2010 dan 2011, transfer pemerintah pusat kepada daerah hampir mencapai angka 40% dari total APBN, sisanya 30% untuk belanja pemerintah pusat dan 30% lagi untuk membayar hutang pemerintah ke pihak lain. Tentu tak terlepas dari pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR dan juga kepada pemerintah tentang RUU APBN.[43]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kinerja DPD di bidang anggaran yakni memberikan pertimbangan kepada DPR tentang RUU APBN sudah berjalan, namun belum sepenuhnya diterima DPR dan pemerintah sebagai pihak yang berwenang menetapkan RUU APBN menjadi UU sehingga perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah belum sesuai dengan harapan banyak daerah. Kondisi ini menurut hemat penulis terjadi karena DPD tidak memiliki kewenangan *budgeter* yang layak seperti dimiliki lembaga perwakilan dalam negara demokrasi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, lembaga perwakilan daiam negara demokrasi dikatakan memiliki kewenangan *budgeter* yang layak apabila lembaga perwakilan bersangkutan berwenang membahas,

[43] Wawancara, (2010), *Ibid.*

kewenangan yang layak seperti yang dimiliki lembaga perwakilan dalam negara demokratis, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, lembaga perwakilan pada negara demokrasi dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang sempurna apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk mengajukan RUU, ikut membahas dan menetapkan RUU menjadi UU, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah.[45] Kemudian, di bidang anggaran, lembaga perwakilan pada negara demokrasi dikatakan memiliki fungsi *budgeting* yang kuat apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU tentang APBN yang diajukan pemerintah menjadi UU.[46] Selanjutnya, di bidang pengawasan, lembaga perwakilan pada negara demokrasi dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang baik apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan konstitusional untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU oleh pemerintah. Jika dalam pengawasannya lembaga perwakilan menemukan indikasi pemerintah melakukan pelanggaran maka lembaga perwakilan bersangkutan diberi pula kewenangan untuk menindak-lanjuti hasil temuannya, bahkan dapat pula disertai dengan pemberian hak-hak lain seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak menyatakan mosi tak percaya kepada pemerintah agar di kemudian hari penyimpangan dan pelanggaran hukum yang dilakukan pemerintah tidak terulang kembali.[47]

[45] Miriam Budiardjo, (2009), *Loc. Cit.*
[46] *Ibid.*
[47] *Ibid.*

Tiga fungsi lembaga perwakilan dalam negara demokratis di atas tidak dimiliki DPD sebagai bagian dari sistem perwakilan di NKRI, sehingga rakyat (daerah) melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPD selama ini tidak dapat berpartisipasi banyak menentukan arah kebijakan politik negara. Hal ini bertentangan dengan prinsip negara demokrasi yakni rakyat, termasuk melalui wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan harus diberi kesempatan seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam menentukan arah kebijakan politik negara.[48] Jika tidak, maka hal ini dapat dipandang sebagai bentuk penghianatan terhadap kedaulatan rakyat yang juga dianut NKRI. Akibat dari itu semua, usaha DPD memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yang dibuat melalui keputusan DPD menjadi sia-sia atau dengan kata lain kepentingan daerah yang diperjuangkan DPD dapat diabaikan begitu saja oleh DPR dan pemerintah dalam NKRI. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari keterbatasan fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran yang akhir-akhir ini mulai mendatangkan implikasi negatif terhadap kepentingan daerah dalam NKRI yang selanjutnya dibahas di bawah ini.

B. Implikasi Keterbatasan Fungsi DPD Terhadap Kepentingan Daerah Dalam NKRI

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, DPD mempunyai fungsi sangat sumir atau terbatas, tidak lazim seperti yang dimiliki lembaga perwakilan dalam negara demokrasi, baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran maupun dalam

[48] Moh. Mahfud MD, (1999), *Hukum..., Loc.Cit.*

memilih pejabat publik. Akibat fungsi DPD yang sangat terbatas dan tak lazim tersebut, timbul implikasi negatif terhadap kepentingan daerah dalam NKRI yakni; aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI dapat diabaikan begitu saja oleh pemerintah. Pengabaian terhadap aspirasi dan kepentingan daerah oleh pemerintah tersebut selain tergambar dari keputusan-keputusan DPD yang pada umumnya tidak ditindaklanjuti DPR dan Pemerintah sebagaimana disebutkan di atas, dapat pula dilihat dalam kasus dana bagi hasil minyak dan gas (migas) bumi antara pemerintah pusat dan daerah penghasil migas, kasus penarikan kewenangan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat di bidang pertanahan dan kasus amputasi peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selanjutnya akan dibahas satu persatu di bawah ini.

1. Kasus Dana Bagi Hasil Migas

Pasal 14 UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menentukan bahwa; "daerah penghasil minyak bumi mendapatkan bagian sebanyak 15% (lima belas persen) dari hasil penjualan minyak bumi yang dilakukan pemerintah,[49] sedangkan daerah penghasil gas bumi mendapatkan bagian sebanyak 30% (tiga puluh persen) dari hasil penjualan gas bumi yang dilakukan pemerintah."[50]

Selanjut, Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 menentukan bahwa; "Dana bagi hasil dari pertambangan minyak bumi

[49] Lihat Pasal 14 huruf e angka 2 UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

[50] Lihat Pasal 14 huruf f angka 2 UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf e angka 2 di atas dibagi dengan rincian; 3% (tiga persen) dibagikan untuk provinsi daerah penghasil, 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil dan 6% (enam persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.[51] Sedangkan dana bagi hasil dari pertambangan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf f angka 2 sebesar 30% (tiga puluh persen) di atas dibagi dengan rincian, 6% (enam persen) dibagikan untuk provinsi daerah penghasil, 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil dan 12% (dua belas persen) dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan.[52]

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 huruf e angka 2, Pasal 14 huruf f angka 2, Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 di atas terlihat bahwa persentase hasil penjualan migas yang menjadi bagian atau hak daerah penghasil migas sangat jelas dan tegas. Namun, dari tahun 2008 hingga 2010, pemerintah pusat belum mentransfer sebagian besar dana bagi hasil migas kepada daerah-daerah penghasil migas di Indonesia, yang jumlahnya mencapai 6,128 Trilyun Rupiah[53] guna menutupi kekurangan APBN saat itu akibat terjadinya krisis

[51] Lihat Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

[52] Lihat Pasal 19 ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

[53] Lihat Penjelasan Pasal 18 ayat (7) UU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang APBN Tahun Anggaran 2010. lihat juga http://www.riaumandiri.net. Diakses tanggal 31 Desember 2010. Lihat misalnya data hutang dana bagi hasil migas pemerintah kepada pemerintah propinsi dan kabupaten kota di Sumatera Selatan sampai tanggal 24 Agustus 2010. Utang atau kurang bayar dana bagi hasil migas pemerintah kepada Pemerintah Provinsi Sumsel tahun 2008 mencapai Rp235,9 miliar, Kabupaten Lahat sebesar Rp15,097 miliar, Musi Banyuasin Rp168,01 miliar, Musi Rawas Rp42,6 miliar, Muaraenim Rp12,7 miliar, OKI Rp13,7 miliar, OKU Rp14,1 miliar, Palembang Rp13,7 miliar,

ekonomi global, bukan sebagai bentuk hukuman dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom penghasil migas dalam NKRI.

Namun sayangnya, penundaan transfer dana bagi hasil migas tersebut dilakukan oleh pemerintah tanpa berdasarkan persetujuan lembaga perwakilan, termasuk DPD RI sebagaimana disampaikan Irman Gusman, "pemerintah tak pernah berkonsultasi dengan DPD soal penundaan transfer dana bagi hasil migas, sebaliknya DPD telah meminta pemerintah segera mentransfer dana bagi hasil migas kepada daerah-daerah penghasil migas."[54] Namun demikian, walaupun DPD telah menghimbau agar pemerintah segera mentransfer dana bagi hasil migas yang menjadi hak daerah penghasil, akan tetapi hingga tahun 2010 belum dilaksanakan pemerintah. Atas dasar itu, maka pemerintah pusat dapat dikatakan tidak melaksanakan atau telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yakni; UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Suatu tindakan yang bertentangan dengan prinsip negara hukum demokratis, khususnya prinsip kepastian hukum bagi semua pihak, termasuk bagi daerah penghasil migas. Akibat dari tindakan pemerintah pusat yang demikian, pembangunan di 93 daerah Kabupaten/Kota penghasil migas, termasuk beberapa daerah propinsi, tidak berjalan dengan baik sebagaimana direncanakan karena sebagian besar APBD daerah penghasil migas berasal dari dana bagi hasil migas.[55]

Pagaralam Rp13,7 miliar, serta Lubuklinggau Rp13,7 miliar, http://www.republika.co.id, diakses tanggal 3 November 2010.

[54] Irman Gusman, (2010), *Loc.Cit.*

[55] Kelambanan Pembagian Dana Migas Bawa Masalah Serius Bagi Daerah, http://berita.kapanlagi.com, lihat juga http://bataviase.co.id, diakses tanggal 3 November 2010.

Persoalan dana bagi hasil migas yang *nota bene*-nya merupakan hak dan kepentingan daerah penghasil migas, bukan semata-mata permasalahan lambat dan tidak pastinya transfer pemerintah pusat kepada daerah penghasil, akan tetapi juga ada persoalan ketidak-transpransi pemerintah pusat dalam menghitung jumlah *lifting* migas yang dihasilkan daerah penghasil sehingga berimbas kepada dana bagi hasil migas yang diterima daerah penghasil dari yang seharusnya. Menurut Mulyana Sukardi, Direktur Eksekutif Forum Konsultasi Daerah Penghasil Migas, setiap tahun daerah penghasil migas memang mendapatkan dana bagi hasil migas dari pemerintah, namun sejauh ini tidak diketahui secara jelas sistem perhitungan dana bagi hasil migas tersebut. Daerah penghasil migas hanya mengetahui persentase dana bagi hasil migas yang akan diterimannya sebagaimana diatur dalam UU (Nomor 33 Tahun 2004-pen), akan tetapi daerah penghasil migas tidak mengetahui bagaiman.. cara menghitung dana bagi hasil migas yang dilakukan Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu RI).[56]

Selanjutnya Rita Widyasari, Bupati Kutai Kartanegara menyatakan, tidak jelasnya sistem penghitungan dana bagi hasil migas oleh Kemenkeu RI disebabkan karena Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tidak transparan, cenderung menutup-nutupi dalam melakukan perhitungan *lifting* migas yang dihasilkan daerah penghasil.[57] Suatu tindakan yang menurut penulis bertentangan dengan prinsip demokrasi karena salah satu prinsip demokrasi yang

[56] Riau Pos, Edisi Jumat 3 Desember 2010, hlm., 32.

[57] Pernyataan tersebut disampaikan oleh Rita Widyasari ketika membuka sidang forum konsultasi daerah penghasil migas di makasar pada tanggal 8 Oktober 2010. lihat http://humas.kutaikartanegarakab.go.id, diakses tanggal 4 Novemver 2010.

juga dianut oleh NKRI, rakyat berhak mendapatkan informasi publik seluas-luasnya,[58] termasuk dari lembaga negara.

Oleh karena itu, dalam rangka untuk mengetahui jumlah *lifting* migas yang dihasilkan, sebagian daerah penghasil migas seperti Riau, Kalimantan Timur dan lain-lain membentuk Tim yang bertugas memantau hasil produksi migas di daerahnya masing-masing. Di satu sisi, daerah penghasil migas melakukan perhitungan terhadap *lifting* migas yang dihasilkannya, sedangkan di sisi yang lain Kementerian ESDM juga melakukan hal yang sama. Hasil perhitungan keduanya sering mengalami perbedaan mencolok. Hasil perhitungan daerah penghasil cenderung lebih banyak, sebaliknya hasil perhitungan yang dilakukan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral cenderung lebih sedikit dari pada perhitungan daerah penghasil, sehingga timbul klaim dari daerah penghasil terhadap dana bagi hasil migas yang diterimanya karena tidak sesuai dengan jumlah *lifting* yang dihasilkan.

Daerah-daerah penghasil migas selalu merasa benar dengan hasil perhitungan *lifting*-nya karena ketika daerah penghasil migas menanyakan dasar perhitungan dan jumlah *lifting* yang dihasilkannya kapeda Kementerian ESDM, Kementrian ESDM tidak mau memberikan penjelasan dengan alasan itu adalah rahasia negara.[59] Padahal, saat ini Indonesia sudah memiliki UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mana Pasal 4 ayat (2) UU tersebut menyatakan bahwa; setiap orang berhak melihat dan mendapatkan

[58] Moh. Mahfud MD, (1999), *Hukum...., Loc. Cit.*
[59] http://humas.kutaikartanegarakab.go.id, diakses tanggal 4 November 2010.

informasi publik.[60] Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) UU yang sama menyatakan, "Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.[61]

Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah jumlah *lifting* migas yang dihasilkan daerah penghasil termasuk ke dalam kategori rahasia negara? Menurut hemat penulis tidak karena *lifting* migas adalah data yang mesti harus diketahui publik, terutama publik daerah penghasil migas karena dengan diketahuinya jumlah *lifting* migas oleh publik daerah penghasil migas, publik daerah penghasil migas dapat mengetahui alokasi jumlah dana bagi hasil migas yang harus diterima daerahnya. Sebaliknya, jika publik daerah penghasil migas tidak mengetahui jumlah *lifting* migas yang dihasilkan daerahnya maka publik daerah penghasil migas tidak bisa mengetahui alokasi jumlah dana bagi hasil migas yang menjadi haknya. Persoalan *lifting* migas ini menurut penulis harus disikapi dengan baik oleh pemerintah, jika tidak di kemudian hari dapat menimbulkan ladang korupsi secara berkelanjutan bagi aparat pemerintah yang bertugas menghitung *lifting* migas karena *lifting* migas hanya diketahui pihak-pihak tertentu saja.

DPD sebagai representasi daerah di tingkat pusat menurut Irman Gusman, senantiasa mendorong agar pemerintah memperioritaskan pembayaran kekurangan bayar (hutang) dana bagi hasil migas kepada daerah penghasil. Begitu juga dengan masalah transfaransi tata cara penghitungan *lifting* migas yang dihasilkan. Ini penting dilakukan karena daerah penghasil migas harus melakukan

[60] UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
[61] *Ibid.*

investasi dari sekarang untuk menghadapi situasi pada satu saat nanti migas sudah habis, dan salah satu sumber investasi bagi daerah-daerah penghasil migas itu adalah dana bagi hasil migas itu.[62] Namun, hingga akhir tahun 2010 lanjut Irman Gusman, pemerintah belum bisa melunasi kekurangan bayar (hutang) dana bagi hasil migas kepada daerah-daerah penghasil karena APBN yang terbatas. Akan tetapi menurut Irman Gusman, pemerintah telah berkomitmen sebagaimana disampaikan kepada DPD bahwa kekurangan bayar dana bagi hasil migas kepada daerah penghasil adalah hutang pemerintah pusat kepada daerah penghasil, dan suatu saat pasti akan dibayar walaupun dengan cara dicicil atau diangsur-angsur.[63] Selanjutnya, Irman Gusman menyampaikan bahwa persoalan dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom bukan hanya persoalan dana bagi hasil migas semata, akan tetapi juga ada masalah dana bagi hasil yang lain yakni dana bagi hasil cukai tembakau, dana bagi hasil perkebunan dan daerah penghasil migas yang tidak mendapatkan dana bagi hasil migas.[64]

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa DPD sebagai representasi daerah telah menjalankan tugasnya memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah penghasil migas di tingkat nasional, namun aspirasi dan kepentingan daerah-daerah penghasil migas yang diperjuangkan DPD tersebut, hingga saat ini belum sepenuhnya diterima dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Hal ini menurut penulis bisa terjadi, di samping karena APBN yang terbatas dan sebagian digunakan untuk membayar hutang pemerintah kepada pihak luar, juga karena

[62] Irman Gusman, (2010), *Loc. Cit.*

[63] *Ibid.*

[64] *Ibid*, lihat juga sambutan Ketua DPD RI Pada Refleksi Akhir Tahun DPD RI dengan judul; *Indonedia 2010 Dalam Persfektif Daerah; Catatan Refleksi DPD RI Menyonsong 2011.*, Jakarta, 22 Desember 2010, hlm., 22-23.

keterbatasan fungsi yang dimiliki DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Jika DPD memiliki fungsi anggaran yang menentukan, lazim seperti yang dimiliki lembaga perwakilan maka DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional pasti mampu berbuat lebih maksimal memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, termasuk aspirasi dan kepentingan daerah-daerah penghasil migas karena melalui fungsi anggaran yang kuat, DPD pasti dapat bersama-sama dengan pemerintah dan DPR mengalokasikan dana bagi hasil migas dalam APBN untuk daerah penghasil, walaupun dengan cara diangsur-angsur karena dana itu merupakan hak daerah penghasil migas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Begitu juga dengan masalah penghitungan *lifting* migas yang dihasilkan daerah penghasil, jika DPD memiliki fungsi pengawasan yang layak, lazim seperti yang dimiliki lembaga perwakilan maka DPD dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam melakukan tatacara penghitungan *lifting* migas secara benar dan akurat.

Namun demikian, jika persoalan keterlambatan atau ketidak-pastian tranfer dana bagi hasil migas kepada daerah penghasil dan ketidak-transfaransi pemerintah dalam melakukan perhitungan *lifting* migas ditinjau dari aspek demokrasi jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi seperti yang dianut oleh NKRI, khususnya prinsip keterbukaan informasi bagi publik, kepastian hukum (hak) bagi semua pihak dan prinsip kekayaan negara yang harus

didistribusikan kepada rakyat secara adil,[65] termasuk kepada rakyat daerah penghasil migas. Namun jika persoalan ini ditinjau dari aspek pengelolaan keuangan negara, baik pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) maupun pada negara bersusunan federal, pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu urusan pemerintahan bersifat pokok yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.[66] Oleh karena itu, keterlambatan atau ketidak-jelasan transfer dana bagi hasil migas kepada daerah penghasil migas dalam NKRI demi kemaslahatan yang lebih besar, dapat saja dilakukan pemerintah pusat asalkan dilakukan dengan cara-cara legal, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

2. Kasus Penarikan Kewenangan Daerah Otonom di Bidang Pertanahan

Semenjak reformasi, otonomi daerah dalam NKRI diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008. UU tentang pemerintahan daerah di atas memberikan sejumlah urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom propinsi dan pemerintah daerah otonom kabupaten/kota.

Urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom propinsi berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 sebanyak enam belas urusan yakni; (1), perencanaan dan pengendalian

[65] Moh. Mahfud MD, (1999), *Loc.Cit.*
[66] Soehino, (2008), *Loc.Cit.*

pembangunan, (2), perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (3), penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (4), penyediaan sarana dan prasarana umum, (5), penaganan bidang kesehatan, (6), penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, (7), penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, (8), pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, (9), fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota, (10), pengendalian lingkungan hidup, (11), ***pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota,*** (12), pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (13), pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14), pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota, (15), penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan (16), urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.[67]

Selanjutnya urusan wajib yang harus dilaksanakan pemerintahan daerah otonom kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah; (1), perencanaan dan pengendalian pembangunan, (2), perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (3), penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (4), penyediaan sarana dan prasarana umum, (5), penaganan bidang kesehatan, (6), penyelenggaraan pendidikan, (7), penanggulangan masalah sosial, (8), pelayanan bidang ketenagakerjaan, (9), fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, (10), pengendalian lingkungan hidup, (11), ***pelayanan pertanahan***, (12),

[67] Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (13), pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14), pelayanan administrasi penanaman modal, (15), penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan (16), urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.[68] Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah (pusat) hanya enam buah yakni; (1), politik luar negeri, (2), pertahanan, (3), keamanan, (4), yustisi, (5), moneter dan fiskal nasional, dan (6), agama.[69]

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 di atas terlihat bahwa bidang pertanahan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom propinsi dan kabupaten/kota. Namun, urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan ini, kemudian diambil alih oleh pemerintah pusat tanpa alasan yang jelas berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI).[70] Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006. Pasal 1 ayat (1) Perpres Nomor 10 Tahun 2006 menyatakan, Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.[71] Selanjutnya, Pasal 2 Perpres yang sama menyatakan, Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas

[68] Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

[69] Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

[70] Winahyu, (2009), *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm., 11. Suriansyah Murhaini, (2009), *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan,* Surabaya, Laksbang Justitia, hlm., 17-18.

[71] Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.[72] Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006, kewenangan bidang pertanahan tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah daerah otonom propinsi dan kabupaten/kota, akan tetapi diambil alih oleh pemerintah pusat. Badan atau lembaga yang ditugasi oleh pemerintah pusat untuk mengurus bidang pertanahan tersebut adalah BPN, sebuah lembaga pemerintah (pusat) non-departemen yang kedudukannya langsung berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Menurut Irman Gusman, tindakan pemerintah pusat mengambil alih urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan merupakan persoalan serius yang membuktikan masih kuatnya pola pemerintahan negara sentralistik di NKRI. Belum ada otonomi daerah yang sesungguhnya. Tanah adalah bagian terpenting bagi kehidupan manusia di mana saja, terutama masyarakat daerah. Oleh karena itu, persoalan pertanahan perlu penanganan yang benar dan serius. DPD sebagai representasi daerah akan meminta penjelasan lebih lanjut kepada pihak pemerintah berkenaan dengan masalah ini.[73] Dengan demikian terlihat, semenjak pemerintah pusat mengambil alih urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan pada tahun 2006 hingga akhir tahun 2010, DPD belum meminta penjelasan kepada pemerintah tentang masalah ini, apalagi meminta pemerintah pusat mengembalikan urusan tersebut kepada daerah otonom sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Padahal semenjak tahun 2000, pemerintah pusat telah menangguhkan

[72] Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

[73] Irman Gusman, (2010), *Loc. Cit.*

pelaksanaan urusan pemerintah daerah di bidang pertanahan ini melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom,[74] dan kemudian diambil alih pada tahun 2006.

Menurut penulis, tindakan pemerintah pusat menangguhkan dan kemudian mengambil alih urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan secara sepihak merupakan tindakan yang tidak demokratis, melanggar hukum yakni Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang secara tegas menyatakan bidang pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom, baik propinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian, jika kasus pengambil-alihan urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan ini ditinjau dari teori susunan negara, hal itu boleh atau dapat saja dilakukan oleh pemerintah pusat dalam negara bersusunan kesatuan dengan catatan asalkan dilakukan melalui UU karena dalam negara bersusunan kesatuan, termasuk di NKRI, kewenangan asli urusan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui UU yang dibuat badan legislatif pusat.[75]

Oleh karena itu, Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN-RI yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah mengambil alih urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan seharusnya batal demi hukum karena bertentangan

[74] Sebelum pemerintah pusat mengambil alih kewenangan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2010, dari tahun 2000 kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dipending pelaksanaannya oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

[75] C. F. Strong, (1966), *Loc. Cit.*

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 yang secara tegas menyatakan bidang pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom, baik propinsi maupun kabupaten/kota.[76] Di samping itu, dalam teori (*hirarki*) hukum ada asas yang mengatakan, ***lex superior derogat legi inperior***, hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah.[77] Namun demikian, sampai saat ini secara legal formal Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut masih berlaku, tidak pernah dicabut oleh pemerintah pusat walaupun Asosiasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah melakukan protes terhadap tindakan pemerintah yang mengebiri kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan.[78]

Protes Asosiasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut menurut penulis hanya setengah hati sehingga tidak membuahkan hasil apa-apa. Seharusnya ketika pemerintah pusat tidak mengubris protes tersebut, Asosiasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengajukan *yudicial review* terhadap Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut kepada Mahkamah Agung (MA) karena berdasarkan ketentuan Pasal 24A UUD 1945, MA memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undang yang derajatnya di bawah UU terhadap UU.[79] Akan tetapi, hal itu tidak dilakukan oleh Asosiasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota karena bagaimana mungkin kepala daerah dalam negara bersusunan kesatuan, termasuk dalam NKRI dapat melakukan protes keras kepada Presiden. Presiden

[76] Lihat Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[77] Sudikno Mertokusumo, (2000), *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar,* Jogyakarta, Liberty, hlm., 85.

[78] Winahyu, (2009), *Op. Cit.,* hlm., 11-12.

[79] Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

dalam negara bersusunan kesatuan merupakan kepala pemerintahan tertinggi, semua kepala daerah otonom, baik kepala daerah otonom propinsi maupun kepala daerah otonom kabupaten/kota bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.[80] Oleh karena itu, ketika pemerintah daerah otonom mengalami problem seperti di atas, mestinya DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional mengambil posisi membela dan memperjuangkan kepentingan daerah yang nyata-nyata diberikan oleh UU. Hal itu dapat dilakukan DPD misalnya dengan cara melakukan pendekatan formal kepada Presidan berkuasa dan mengingatkan Presiden bahwa perbuatannya melangga UU dan harus dicabut. Jika pendekatan formal tidak membuahkan hasil, maka DPD dapat mengajukan gugatan *yudicial review* terhadap Perpres Nomor 10 Tahun 2006 ke MA karena bertentang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni UU Nomor 32 Tahun 2004. Akan tetapi sayangnya, hingga saat ini hal itu tidak pernah dilakukan DPD.

Menurut penulis, pemerintah pusat dapat dengan mudah mengambil alih urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan, salah satunya disebabkan karena DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional memiliki kewenangan sangat terbatas di bidang pengawasan, tidak layak seperti yang dimiliki lembaga perwakilan. Jika DPD memiliki fungsi pengawasan yang kuat terhadap pelaksanaan UU berkaitan dengan kepentingan daerah maka DPD dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU otonomi daerah oleh

[80] Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

pemerintah pusat, kemudian menindaklanjuti hasil pengawasannya, baik dilakukan sendiri maupun dilakukan secara bersama-sama dengan DPR.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa pengambil-alihan urusan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan oleh pemerintah pusat melalui Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN RI, bertentangan dengan prinsip demokrasi, prinsip kepastian hukum bagi semua pihak (negara hukum),[81] termasuk bagi pemerintah daerah otonom karena bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menetapkan bidang pertanahan menjadi salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom, baik propinsi maupun kabupaten/kota. Namun, jika tindakan pemerintah tersebut ditinjau dari aspek susunan negara kesatuan, termasuk di NKRI maka tindakan pemerintah tersebut dapat dibenarkan karena pada negara bersusunan kesatuan (*unitary state*), semua urusan pemerintahan pada dasarnya merupakan milik pemerintah pusat.[82] Oleh karena itu, agar tindakan pemerintah dipandang demokratis dan tidak melanggar hukum, sebaiknya pengambil-alihan urusan pemerintah daerah otonom, termasuk di bidang pertanahan oleh pemerintah, sebaiknya dilakukan melalui UU yang dibuat badan legislatif pusat, bukan melalui peraturan presiden.

3. Kasus Amputasi Peran DPRD

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, semenjak awal reformasi hingga saat ini, pelaksanaan otonomi daerah di NKRI berdasarkan kepada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam

[81] Moh. Mahfud MD, (1999), *Hukum...Loc. Cit.*
[82] Abu Daut Busroh, (1990), *Ilmu Negara...Loc. Cit.*

kedua UU tersebut diatur peran serta dan kewenangan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun menurut penulis pengaturan peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, lebih baik dari pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal; *pertama,* UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas menyatakan, DPRD merupakan badan legislatif daerah otonom yang mempunyai kedudukan sederajat dengan pemerintah daerah dan menjadi mitra pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.[83] Hal ini menurut hemat penulis sejalan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang dianut oleh NKRI berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Sebaliknya UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD bukan badan legislatif daerah otonom, akan tetapi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah otonom yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.[84]

Menurut penulis, konsekuensi dari pengaturan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang demikian membuat tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah ada di tangan kepala daerah semata, sedangkan DPRD berfungsi sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan pemerintahan daerah oleh kepala daerah. Sebaliknya UU Nomor 32 Tahun 2004 membuat tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan semata-mata di tangan kepala daerah, akan tetapi juga di tangan DPRD karena kedua lembaga tersebut sama-sama unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Karena tanggung jawab penyelenggaran pemerintahan daerah ada di tangan kepala daerah dan DPRD maka fungsi pengawasan DPRD

[83] Lihat Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
[84] Lihat Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

terhadap kepala daerah dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidaf efektif.

Kedua, UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengawasi kepala daerah dalam pelaksanaan peraturan daerah (perda) dan peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan kepala daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dan mengawasi pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.[85] Sama dengan UU Nomor 22 Tahun 2009, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga memberikan fungsi pengawasan kepada DPRD yakni; pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, pelaksanaan peraturan kepala daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.[86] Dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, baik UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat kepada DPRD.[87] Namun dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ada ketentuan yang mengatur, jika DPRD berdasarkan hasil pengawasan dan penyelidikannya berpendapat kepala daerah telah melakukan pelanggaran hukum, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah, melakukan tindakan yang dilarang bagi kepala daerah atau terjadi krisis kepercayaan publik akibat kasus yang melibatkan tanggung jawab

[85] Lihat Pasal 18 ayat (1) huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[86] Lihat Pasal 42 ayat (1) huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[87] Lihat Pasal Pasal 19 ayat (1) huruf b, c dan e UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

kepala daerah, maka DPRD dapat memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya, kemudian disahkan oleh Presiden.[88] Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan oleh Presiden atas usul DPRD setelah terlebih dahulu diputus MA bahwa pendapat DPRD adalah benar/terbukti, bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.[89]

Ketiga, UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD berwenang menetapkan APBD bersama-sama dengan kepala daerah.[90] APBD yang telah ditetapkan bersama oleh DPRD dan kepala daerah tersebut harus disampaikan kepada Gubernur bagi pemerintah kabupaten/kota dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pemerintah daerah propinsi. Namun menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, penyampaian APBD di atas hanya sekedar untuk diketahui,[91] bukan untuk dievaluasi. Sebaliknya menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, sebelum perda tentang APBD disahkan oleh kepala daerah, rancangan perda tersebut terlebih dahulu harus diajukan kepada gubernur bagi pemerintah daerah kabupaten/kota[92] dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi pemerintah daerah propinsi untuk

[88] Lihat Pasal 49 dan Pasal 50 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[89] Lihat Pasal 29 ayat (4) huruf a UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[90] Lihat Pasal 18 huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Pasal 45 ayat (1) huruf b UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[91] Pasal 86 ayat (5) UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[92] Pasal 186 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dilakukan dievaluasi.[93] Konstruksi pengaturan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang demikian membuat pemerintah pusat dalam NKRI dapat membatalkan keputusan DPRD dan kepala daerah tentang APBD yang telah disepakati bersama dalam sidang paripurna DPRD.[94] Lalu di mana letak otonomi seluas-luasnya bagi daerah propinsi dan kabupaten/kota di bidang anggaran? Bukankan pemerintah daerah otonom dan DPRD daerah otonom lebih mengetahui kebutuhan masyarakat daerahnya dari pada pemerintah pusat yang jauh di Jakarta?

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa pemerintah pusat melalui revisi UU tentang pemerintahan daerah telah mengamputasi peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tindakan tersebut menurut hemat penulis merupakan tindakan yang tidak demokratis karena bertentangan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD 1945. Selain itu, tindakan tersebut menurut penulis dapat membunuh demokrasi yang sedang tumbuh dan berkembang di daerah secara perlahan-lahan karena DPRD yang notabenenya adalah lembaga perwakilan, tidak lagi ditempatkan sebagai legislatif daerah yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di daerah sehingga fungsi *cheks and balences* antar lembaga negara di daerah tidak berjalan baik.

Persoalan pengamputasian peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ini, sudah mendapat perhatian serius dari DPD. DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional telah mengusulkan kepada DPR agar UU Nomor 32 Tahun 2004 yang masih berlaku saat ini diganti dengan UU

[93] Pasal 185 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[94] Lihat Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan daerah yang baru.[95] Usul tersebut telah disampaikan DPD kepada DPR tanggal 01 Oktober 2009, yang mana salah satu materi muatan yang diinginkan DPD adalah mengembalikan DPRD sebagai badan legislatif daerah seperti diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang masih berlaku saat ini.[96] Namun sampai saat ini (2010), RUU usul inisiatif DPD tersebut belum mendapat respon positif dari DPR. Sama dengan RUU-RUU lain yang diusulkan DPD. Oleh karena itu, sebaiknya ketika RUU pemerintah daerah yang diusulkan DPD tidak mendapat respon dari DPR, mestinya DPD melakukan pendekatan kepada Presiden sebagai salah satu lembaga negara yang juga berwenang mengajukan RUU, termasuk RUU pemerintah daerah. Jika usaha-usaha tersebut juga tidak membuahkan hasil maka DPD dapat menempuh cara lain yakni mengajukan *judicial rivew* terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 ke Mahkmah Konstitusi karena dinilai bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang dianut oleh UUD 1945.

Tiga contoh kasus di atas merupakan bukti bahwa beberapa tahun belakangan ini pemerintah pusat kembali mengabaikan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI, bukan sebagai bentuk hukuman dari pemerintah pusat kepada daerah otonom tertentu karena dalam kasus penarikan kembali kewenangan pemerintah daerah otonom di bidang pertanahan dan kasus amputasi peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, semua daerah otonom di NKRI merasakan akibatnya. Begitu juga pada kasus dana bagi hasil

[95] Lihat Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

[96] Sekretariat Jenderal DPD RI, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 963.

migas, penundaan tansfer dana bagi hasil migas oleh pemerintah pusat kepada semua daerah penghasil di NKRI yang terdiri dari 93 daerah otonom, baik kabupaten/kota maupun propinsi, bukan sebagai bentuk hukuman, akan tetapi guna menutupi defisit APBN karena terjadi krisis ekonomi global.

Dalam konteks ini perlu disadari bahwa sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat, pengabaian terhadap aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI oleh pemerintah, mulai semenjak awal kemerdekaan hingga beberapa dekade belakangan ini selalu mendatangkan ancaman terhadap integrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua merdeka di Papua, Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku, Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI)/Permesta di Sumatera dan Sulawesi, Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) di Jawa Barat dan Aceh dan lain sebagainya.[97]

Oleh karena itu, agar aspirasi dan kepentingan daerah tidak diabaikan pemerintah dan ancaman terhadap integrasi bangsa tidak terulang kembali di masa mendatang, dipandang perlu melakukan penguatan fungsi DPD. Hal ini sesuai dengan gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diusulkan oleh tim ahli panitia *ad hod* pada saat proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung tahun 1999-2002 yang salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan peran-serta daerah dalam pembangunan nasional guna menjaga integrasi bangsa. Namun, proses penguatan fungsi DPD tersebut tentu

[97] Indra J Piliang dan Bivitri Susanti, (2008), *Op. Cit*, hlm., 13. Lihat juga salah satu penyebab lahirnya Gerakan Aceh Merdeka yakni akibat kekecewaan sebagian rakyat Aceh terhadap sistem politik yang unitaris dan terlalu dominannya politik orang-orang Jawa. Moch. Nur Hasim, (2008), *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka; Kajian Tentang Konsensus Normatif Antara RI-GAM Dalam Perundingan Helsinki,* Jakarta, P2P-LIPI, hlm., 76.

memerlukan waktu yang cukup panjang, belum lagi keengganan para politisi di MPR untuk mengubah UUD 1945 hingga saat ini. Oleh karena itu, harus ada pihak yang mampu menjempati kepentingan daerah dan selalu mengingatkan pemerintah tentang kewajibannya terhadap daerah-daerah di Indonesia. Hal itu dapat dilakukan secara formal oleh lembaga negara dan secara non-formal oleh tokoh-tokoh nasional yang disegani oleh pemerintah yang berkuasa.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa keterbatasan fungsi DPD, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran dalam sistem perwakilan Indonesia mempunyai implikasi negatif terhadap kepentingan daerah dalam NKRI. Jika implikasi negatif tersebut tidak diatasi dengan baik dan hati-hati dapat menimbulkan ancaman terhadap integrasi bangsa seperti yang pernah terjadi beberapa dekade lalu. Oleh karena itu, sesuai dengan gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dipandang perlu penguatan fungsi DPD sebagaimana akan dibahas di bawah ini.

C. Relevansi Penguatan Fungsi DPD Menuju Parlemen Bikameral dalam NKRI

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, semenjak awal pembentukannya pada tahun 2004 hingga saat ini, DPD telah melahirkan banyak keputusan dan telah disampaikan kepada DPR, yang mana semuanya berkaitan dengan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI. Namun keputusan-keputusan DPD tersebut pada umumnya tidak diperhatikan dan tidak ditindak-lanjuti DPR sehingga usaha DPD memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional

menjadi sia-sia. Padahal jumlah anggaran pendapatan dan belanja negara yang dialokasikan untuk DPD setiap tahunnya kurang lebih sebanyak 2 trilyun rupiah.[98] Suatu anggaran yang sangat besar dan fantastis. Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah penguatan fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia relevan untuk dilakukan atau sebaliknya tetap dipertahankan seperti kondisi sekarang atau lebih ekstrim lagi perlu dibubarkan?

Pembubaran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia tidak boleh dilakukan karena dua hal; *pertama*, membubarkan DPD berarti mengingkari amanat reformasi. Salah satu amanat reformasi yakni perluasan peran daerah dalam pembangunan nasional dalam rangka memperkuat integrasi nasional dan mengurangi gejolak kedaerahan. DPD adalah sarana untuk itu. *Kedua,* secara normatif, membubarkan DPD berarti membubarkan MPR karena anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.[99] DPD sangat diperlukan, minimal dalam dua hal yakni merumuskan kebijakan nasional dalam kerangka hubungan pusat-daerah dan mengawal pelaksanaan kebijakan nasional yang telah dirumuskan tersebut, termasuk peraturan perundang-undangan terkait.[100]

---

[98] DPD RI, (2009), *Memoar Lima Tahun Masa Bakti Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI 2004-2009,* Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, hlm., 11. Masalah anggaran DPD ini diklarifikasi oleh Irman Gusman, Ketua DPD RI periode 2009-2014 pada saat wawancara dengan penulis tanggal 10 Februari 2011 di Kantornya. Beliau menyatakan, anggaran DPD RI setiap tahunnya hanya berkisar antara 450 Milyar s/d 500 Milyar Rupiah per tahun, bukan 2 Trilyun Rupiah. Namun ketika data ini (Dipa) penulis minta (secara langsung) berulang kali di Biro Keuangan DPD RI, Kepala Biro DPD RI tidak bersedia memberikan kepada penulis, padahal penulis sudah mengajukan surat permintaan secara tertulis kepada DPD RI pada tanggal 29 Oktober 2010 dan tidak pernah mendapat jawaban.

[99] Riri Nazriyah, (2007), *MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan,* Jogyakarta, FH UII Pers, hlm., 339.

[100] Abd. Rahman, (2006), *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia,* Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm., 70.

Selanjutnya mempertahankan fungsi DPD seperti sekarang merupakan suatu hal yang tidak logis karena; *pertama,* membiarkan DPD dengan fungsi seperti sekarang berarti pemborosan terhadap anggaran keuangan negara. Sebagaimana disebutkan di atas, setiap tahun alokasi APBN untuk DPD kurang lebih sebanyak 2 trilyun rupiah. Gaji dan tunjangan anggota DPD, Ketua dan Wakil DPD sama dengan gaji dan tunjangan yang diterima anggota DPR, Ketua dan Wakil Ketua DPR. *Kedua*, mempertahankan DPD dengan fungsi seperti sekarang berarti melanggengkan anomali dalam sistem perwakilan Indonesia karena DPD bukan sebagai legislator dan bukan pula sebagai dewan pertimbangan DPR karena secara politis, legitimasi politik yang dimiliki anggota DPD sejajar dengan legitimasi politik yang dimiliki anggota DPR karena sama-sama dipilih rakyat melalui pemilu.[101] DPD merupakan representasi daerah di lembaga perwakilan Indonesia dan DPR merupakan representasi politik seluruh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, pilihan paling tepat saat ini adalah memperkuat fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI. Gagasan pengutan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI, bukanlah gagasan yang aneh karena sebagaimana disebutkan sebelumnya, sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) selain dianut oleh negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) juga

[101] *Ibid.*

diadopsi oleh negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) seperti terdapat di negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda, Jepang, Thailand dan lain-lain.[102]

Penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI di atas sudah disampaikan oleh banyak pihak, di antaranya yakni Komisi Konstitusi dan DPD sendiri. Komisi Konstitusi yang dipimpin Sri Soemantri Mertosoewignyo, memandang hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999-2002, khususnya yang berkaitan dengan lembaga perwakilan Indonesia, gagal menata keseimbangan (*checks and balances*) kewenangan antara DPR dan DPD karena UUD 1945 hasil perubahan bias kepentingan DPR atau dengan kata lain DPR lebih superior dari pada DPD.[103]

Beberapa ketentuan UUD 1945 hasil perubahan yang menempatkan DPR lebih superior dari pada DPD diungkapkan oleh Komisi Konstitusi dalam laporannya kepada MPR yakni; *pertama dalam fungsi legislasi*. Perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dari "...tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR menjadi "DPR mempunyai kekuasaan membentuk UU" dan penambahan Pasal 20A ayat (1) bahwa DPR memiliki fungsi legislagi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, tidak hanya berakibat pada melemahnya fungsi legislasi Presiden, akan tetapi juga memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR atas DPD. Fungsi legislasi menurut Komisi Konstitusi harus dilihat secara utuh, mulai dari proses pengajuan RUU sampai menyetujui sebuah RUU menjadi UU.[104] *Kedua, dalam*

[102] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, (1999), *Loc. Cit.*

[103] Krisna Harahap (Ed), (2009), *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke 5,* Diterbitkan oleh DPD RI, Jakarta, hlm., 222.

[104] *Ibid,* hlm., 219-220.

fungsi anggaran. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "DPD...memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN." Merujuk kepada ketentuan tersebut, fungsi anggaran yang dimiliki DPD sangat terbatas yakni, hanya sekedar dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pembahasan RUU APBN. Padahal, pertimbangan menurut Komisi Konstitusi hanyalah sebagian kecil penggunaan hak dalam fungsi anggaran. Seharusnya DPD diberi kewenangan untuk mengusulkan, mempertimbangkan, mengubah dan menetapkan APBN seperti yang dimiliki DPR. Jika DPD tidak diberi kewenangan seperti itu, paling tidak DPD diberi hak atau kewenangan untuk menunda persetujuan rancangan APBN dalam waktu tertentu.[105] *Ketiga*, fungsi pengawasan yang dimiliki DPD juga sangat terbatas. Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan; "DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai; (a) otonomi daerah, (b), hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (e) pelaksanaan APBN, (f) pajak, (g) pendidikan dan, (h) agama. Hasil pengawasan itu disampaikan kepada DPR untuk ditindak-lanjuti.

Selain tiga hal di atas, superioritas DPR atas DPD menurut Komisi Konstitusi dapat pula dilihat dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya (*impeachment*). Pasal 7B ayat (1) sampai ayat (7) UUD 1945 mengatur; DPR dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili dan

[105] *Ibid*, hlm., 221.

memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi ketentuan Pasal 7A UUD 1945. Kalau MK membenarkan pendapat DPR, maka MPR akan menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR. Untuk itu Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 menentukan, keputusan harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Kalau ditelaah ketentuan kuorum sidang MPR dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut, peran DPD dapat diabaikan DPR karena jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR.[106] Anggota DPR saat ini sebanyak 560 orang,[107] sedangkan anggota DPD hanya 132 orang.[108] Oleh karena itu, *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan DPR/MPR tanpa melibatkan DPD karena jumlah anggota DPR sudah lebih dari ¾ dari anggota MPR. Celakanya, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD..."Artinya kehadiran DPD dalam sidang MPR tidak bersifat kelembagaan, melainkan perorangan. Kalaupun interpretasi konstitusi dipaksakan bahwa MPR ada apabila anggota DPR dan anggota DPD hadir secara bersamaan, atau dengan kata lain tanpa kehadiran anggota DPD maka forum MPR tidak sah,

[106] Lihat Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 227 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[107] Lihat Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[108] Pasal 227 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan, Anggota DPD dari setiap propinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang. Sekarang jumlah propinsi di Indonesia sebanyak 33 buah. Oleh karena itu jumlah anggota DPD saat ini berjumlah 132 orang.

maka bagi DPR cukup menghadirkan satu orang anggota DPD saja di forum MPR maka forum (sidang) MPR akan menjadi sah.[109]

Oleh karena itu, Komisi Konstitusi mengusulkan kepada MPR agar kewenangan DPD ditingkatkan untuk mengimbangi superioritas DPR atas DPD. Usulan Komisi Konstitusi ini dapat dilihat dalam rancangan perubahan kelima UUD 1945 yang diusulkannya, khususnya pada Pasal 22D dan Pasal 7B. Rumusan Pasal 22D usulan Komisi Konstitusi tersebut adalah;

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

2. Ayat (2) berbunyi; Dewan Perwakilan Daerah **dapat menyetujui atau menolak** 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 **yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat;** serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

3. Ayat (3) berbuyui; **Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya.**

4. Ayat (4) berbunyi; Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan

[109] Krisna Harahap, (Ed), (2009), *Op. Cit.*, hlm., 221-222.

itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

5. Ayat (5), berbunyi; Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari masa jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.[110]

Kalau diperhatikan usul perubahan terhadap ketentuan Pasal 22D UUD 1945 yang diajukan Komisi Konstitusi di atas maka terlihat bahwa Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan yang semula hanya terdiri dari empat ayat diusulkan menjadi lima ayat. Di samping itu, Komisi Konstitusi berkeinginan memberikan kewenangan kepada DPD untuk menyetujui atau menolak (memveto) RUU tertentu yang telah disetujui DPR yakni RUU 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.

Keinginan memberian hak veto kepada DPD untuk menolak atau menangguhkan RUU tertentu yang telah disetujui DPR menjadi UU merupakan hal yang lazim dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) seperti yang dimiliki oleh *House of Lord* di Inggris, *Bandesrat/Upper House* di Jerman, Senat di Amerika Serikat dan *House of Concilors* (*Sangi-in*) di Jepang.[111] Namun sayangnya, Komisi Konstitusi tidak mengusulkan bagaimana mekanisme penyelesaian veto yang dilakukan DPD terhadap RUU tertentu di atas. Tidak adanya mekanisme penyelesaian terhadap veto yang dilakukan DPD dapat membuat proses legislasi di kemudian hari menjadi "mandeg." Di Jepang

[110] *Ibid*, hlm., 348-352.

[111] Reni Dwi Purnomowati, (2005), *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia,* Jakarta, Rajawali Pers, hlm., 59, 67, 84 dan 94.

misalnya, RUU yang diveto *House of Concilors* (*Sangi-in*) tetap dapat menjadi UU apabila dua pertiga dari jumlah anggota *House of Refresentative* yang hadir dalam sidang, menyetujui diloloskannya UU tersebut, begitu juga di Amerika Serikat.[112]

Di samping itu, Komisi Konstitusi juga mengusulkan kepada MPR agar rumusan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 diubah. Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 beberbunyi; "Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR,"[113] diubah menjadi "Keputusan MPR untuk pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 4/5 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR."[114]

Usul perubahan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 yang sampaikan Komisi Konstitusi di atas adalah untuk memperberat persyaratan quorum sidang MPR dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang mana berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 yang sekarang masih berlaku, *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa dilakukan

[112] Arend Lijphart, (1984), *Democracies Pattern of Mayoritarian and Consesnsus Government in Twenty-One Countries,* New Haven and London, Yale University Press, hlm., 205-213.

[113] Pasal 7B ayat 7 UUD 1945 Hasil Perubahan.

[114] Krisna Harahap, (Ed), (2009), *Op. Cit.,* hlm., 312-313.

anggota DPR/MPR tanpa melibatkan (kehadiran) anggota DPD dalam forum sidang MPR. Jika usul Komisi Konstitusi tersebut diterima MPR, maka sidang MPR dalam rangka *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden di masa mendatang tidak akan bisa dilakukan oleh anggota DPR/MPR tanpa kehadiran anggota DPD di forum sidang MPR.

Usul pengutan fungsi DPD yang diajukan Komisi Konstitusi di atas, jika dihubungkan dengan klasifikasi bicameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni; *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism,*[115] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI yang diusulkan Komisi Konstitusi termasuk dalam kategori *soft bicameralism* (bikameral lemah) karena fungsi DPD selaku kamar kedua yang diusulkan Komisi Konstitusi tidak setara dengan fungsi yang dimiliki DPR sebagai kamar kedua. Kemudian, jika usul Komisi Konstitusi di atas dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni; *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism*[116] maka sistem perwakilan dua kamar (bicameral) yang diusulkan Komisi Konstitusi tersebut termasuk dalam kategori *weak bicameralism* karena fungsi DPD selaku kamar kedua yang diinginkan oleh Komisi Konstitusi dalam hal pembuatan UU tidak setara dengan fungsi DPR selaku kamar kedua.

Usul Komisi Konstitusi di atas, hingga saat ini tidak pernah ditindak-lanjuti MPR, padahal yang membentuk Komisi Konstitusi tersebut adalah MPR sendiri yakni pada tahun 2002 melalui Ketatapan MPR RI Nomor 1/MPR/Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Selain dari Komisi Konstitusi, usul

[115] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[116] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

perubahan UUD 1945 dalam rangka penguatan fungsi DPD menuju lembaga perwakilan *bicameral* dalam NKRI juga disampaikan oleh DPD sendiri kepada MPR yakni, pada tanggal 7 Mei 2007. Usul DPD tersebut pada awalnya mendapat dukungan cukup signifikan dari berbagai pihak, terutama dari perguruan tinggi, pengajar Hukum Tata Usaha Negara, lembaga swadaya masyarakat penggerak demokrasi[117] dan sebagian anggota MPR yang berasal dari anggota DPR dengan total jumlah dukungan sebanyak 238 orang anggota MPR[118] sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini;

Tabel V; 2;
Jumlah Pengusul Amandemen Kelima UUD 1945

No	Kelompok/Fraksi	Parpol	Jml Kursi	Pengusul
1	Dewan Perwakilan Daerah	-	128	128
2	Partai Golkar	Partai Golkar	127	12
		Partai Bintang Reformasi	14	13
		Partai Karya Peduli Bangsa	2	1
3	PDI Perjuangan	PDI Perjuangan	109	0
		Partai Damai Sejahtera	13	6
4	PPP	PPP	58	1
5	Partai Demokrat	Partai Demokrat	56	23
		Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1	0
6	PAN	PAN	53	5
7	Kebangkitan Bangsa	PKB	52	31
8	PKS	PKS	45	16
9	Bintang Pelopor Demokrasi	Partai Bulan Bintang	11	1
		Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	4	1
		Partai Pelopor	3	1
		PNI Marhenisme	1	0
		Partai Penegak Demokrasi Indonesia	1	0
	Jumlah		678	238

Sumber; DPD RI, (2009), *Memoar Lima Tahun Masa Bakti Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI 2004-2009,* Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, hlm., 39

[117] Moh Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu,* Jakarta, Rajawali Pers, hlm., 181.

[118] DPD RI, (2009), *Memoar...Op. Cit,* hlm., 39. Bandingkan dengan Sulardi, (2009), *Reformasi Hukum; Rekontruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi,* Malang, In-Trans Publishing, hlm., 151.

Jumlah dukungan tersebut pada awalnya telah memenuhi persyaratan yang ditentukan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.[119] Jumlah anggota MPR saat ini sebagaimana disebutkan sebelumnya yakni sebanyak 692 orang. 1/3 dari 692 orang adalah 231 orang.

Ada tiga alasan mendasar yang disampaikan DPD berkenaan dengan usul perubahan kelima UUD 1945 yakni; *pertama*, mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang amat besar terhadap DPD serta legitimasi politiknya yang tinggi, maka dalam rangka memperkuat demokrasi di Indonesia, dan memperkokoh otonomi daerah perlu lebih memberdayakan peran DPD yaitu melalui amandemen kelima UUD 1945. *Kedua*, Indonesia adalah negara besar, baik ditinjau dari aspek jumlah penduduk maupun luas wilayah dengan beragam kepentingan yang dilahirkan oleh sifat multi-etnis dan multi-kultural bangsa ini, yang memerlukan keterwakilan (*representation*) yang tidak hanya atas dasar jumlah penduduk, Indonesia membutuhkan sistem bikameral yang kuat. *Ketiga*, DPR dan DPD bisa saling mengisi dan saling memperkuat. Apabila DPR para anggotanya dipilih berdasarkan jumlah penduduk dan melalui partai politik maka anggota DPD dipilih berdasar keterwakilan daerah dan secara perorangan. Kedua sistem ini bisa saling mengisi, mengimbangi dan menjaga (*checks and balances*) antar lembaga perwakilan.[120]

[119] Pasal 37 ayat (1) UUD 1945.
[120] DPD RI, (2009), *Memoar...Op. Cit.*, Jakarta, hlm., 11.

Adapun Pasal UUD 1945 yang diusulkan DPD untuk diubah hanya ketentuan Pasal 22D UUD 1945 saja, yang selanjutnya berbunyi sebagai berikut;

1. ayat (1) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi; "Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

2. ayat (2) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi; Dewan perwakilan daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Raktat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

3. ayat (3) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi: Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengolaan sumber daya alam dan daya sumber daya ekonomi lainya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk ditindaklanjuti.

4. ayat (4) tetap, berbunyi: Anggota Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatanya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.[121]

Kalau diperhatikan usul perubahan terhadap ketentuan Pasal 22D UUD 1945 yang diajukan DPD di atas maka terlihat bahwa DPD menghendaki fungsi legislasi, mulai mengajukan RUU, membahas RUU dan menyetujui RUU menjadi UU bersama DPR dalam bidang tertentu yakni berkaitan dengan pembentukan UU 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

[121] *Ibid*, hlm., 27-28.

daerah. Sedangkan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang dikehendaki DPD dapat dikatakan tidak berbeda signifikan dengan fungsi pengawasan dan anggaran yang dimiliki DPD saat ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan.

Oleh karena itu, jika usulan DPD di atas dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni; *strong bicameralism, medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism,*[122] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI yang dikehendaki DPD saat itu yakni tergolong ke dalam kategori *soft bicameralism* karena DPD sebagai kamar kedua menginginkan kewenangan yang tidak setara dengan yang dimiliki DPR sebagai kamar pertama. Selanjutnya, jika dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat oleh Giovani Sartori yakni; *perfect bicameralism, strong bicameralism* dan *weak bicameralism,*[123] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dalam NKRI yang diinginkan DPD saat itu yakni tergolong ke dalam kategori *weak bicameralism* karena DPD sebagai kamar kedua tidak menginginkan kewenangan setara dengan yang dimiliki DPR sebagai kamar pertama dalam hal pembuatan UU kecuali dalam hal pembuatan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI.

Namun karena DPD hanya mengusulkan perubahan terhadap ketentuan Pasal 22D UUD 1945 saja, maka usul perubahan tersebut dipandang bersifat parsial dan waktunya tidak tepat oleh berbagai pihak, terutama oleh partai politik di antaranya yakni; Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai

[122] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*
[123] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) dan Partai Pelopor.[124]

Partai politik yang memandang usul perubahan ke lima UUD 1945 yang diajukan DPD bersifat parsial dan waktunya tidak tepat, meminta anggotanya yang duduk di DPR/MPR untuk menarik kembali dukungan yang telah diberikan sebelum jam 00;00 WIB tanggal 7 Agustus 2007, sebagai batas waktu terakhir pemberian dukungan yang disepakati oleh pimpinan MPR dalam rangka menanggapi usul perubahan UUD 1945 yang diajukan DPD.[125] Jika ada anggota partai di atas yang tetap memberikan dukungan, maka yang bersangkutan terancam *recall* dari kursi DPR/MPR dengan alasan tidak taat kepada kebijakan partai. Kondisi demikian membuat 41 orang anggota MPR yang berasal dari anggota DPR mencabut dukungannya terhadap usul perubahan kelima UUD 1945 di atas, di antara yakni anggota DPR/MPR yang berasal dari Partai Golkar 10 orang, Partai Karya Peduli Bangsa 1 orang, Partai Demokrat 23 orang, Partai Amanat Nasional 5 orang dan Partai Pelopor 1 orang, sehingga jumlah dukungan anggota MPR terhadap perubahan UUD 1945 tinggal sebanyak 216 orang,[126] tidak lagi mencapai angka 1/3 dari jumlah anggota MPR yang ada sebagaimana disyaratkan oleh ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945.

---

[124] DPD RI, (2009), *Memoar...Op. Cit.*, hlm., 27-28. Lihat juga Moh. Mahfud MD, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 181.

[125] Ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan, "Dalam hal usul pengubahan (*UUD, penulis*) dinyatakan oleh pimpinan MPR memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2), pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lambat 60 (enam puluh) hari (*semenjak usul pengubahan UUD diterima, penulis*).

[126] Ibid. Bandingkan pula dengan Sulardi, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 151.

Oleh karena usul perubahan UUD 1945 yang diprakarsai DPD di atas tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945, pimpinan MPR tidak mengagendakan sidang MPR untuk merubah UUD 1945, atau dengan kata lain usul perubahan UUD 1945 yang diprakarsai atau dimotori DPD dalam rangka pengutan fungsi DPD di atas gagal dilaksanakan. Namun, kegagalan tersebut tidak mengendorkan semangat DPD untuk mengubah UUD 1945, akan tetapi justru sebaliknya tetap bersemangat ingin melakukan perubahan UUD 1945 secara komprehensif, tidak lagi bersifat parsial sebagaimana dikatakan oleh banyak pihak. Bukti keseriusan DPD tersebut, saat ini DPD telah merampung Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, namun hingga saat ini naskah tersebut belum diajukan secara resmi oleh DPD kepada MPR karena belum memenuhi persyaratan Pasal 37 UUD 1945.

Menurut penulis, Naskah Amandemen Komprehensip UUD Negara RI Tahun 1945 yang disiapkan DPD tersebut sangat revolusioner karena jika disahkan MPR dapat merubah struktur ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Sebagai perbandingan, UUD 1945 hasil perubahan tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002, terdiri dari 21 Bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.[127] Sedangkan Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 yang disiapkan DPD saat ini untuk diajukan nanti ke MPR terdiri dari 21 Bab, 96 Pasal, 198 Ayat, 2 Pasal Aturan Peralihan dan 1 Pasal

[127] Krisna Harahap, (Ed), (2009), *Op. Cit.*, hlm., 64. lihat juga Jimly Assiddiqie, (2004), *Naskah Konsolidasi UUD 1945*, Jakarta, Pusat Studi Hukum HTN UI, hlm., 61.

Aturan Tambahan.[128] Khusus tentang DPD diatur dalam Bab X dengan judul Kekuasaan Legislatif, bersamaan dengan pengaturan DPR, mulai dari Pasal 30 sampai Pasal 44. Namun demikian, dalam Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, fungsi DPD yang ingin diperkuat tidak hanya di bidang legislasi, pengawasan, anggaran, memilih pejabat publik, akan tetapi juga dalam berbagai bidang lainnya.

Pertama, di bidang legislasi. Kewenangan membentuk UU diusulkan tidak hanya dipegang oleh DPR yang anggotanya dipilih melalui pemilu, akan tetapi juga dipegang oleh DPD yang anggotanya juga dipilih melalui pemilu. Hal ini dapat dilihat dalam rancangan Pasal 30 Naskah Komprehensif Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan, "DPR dan DPD memegang kekuasaan legislatif.[129] Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPR dan DPD mempunyai hak mengajukan RUU.[130] Setiap RUU dari DPR disampaikan kepada DPD.[131] DPD dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak RUU dari DPR.[132] Apabila DPD menyetujui RUU dari DPR, RUU disampaikan kepada Presiden untuk disahkan.[133]Apabila DPD mengusulkan perubahan terhadap RUU dari DPR, DPD dan DPR membentuk panitia bersama untuk membahas RUU

[128] Lihat Naskah Amandemen Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Kelompok DPD Di MPR RI, Jakarta, 2009, hlm., 67-104.

[129] Pasal 30 Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 76.

[130] Pasal 35 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 78.

[131] Pasal 38 ayat (1) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 79.

[132] Pasal 38 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 79.

[133] Pasal 38 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 79.

yang diajukan DPR.[134] Apabila RUU ditolak DPD, RUU tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan saat itu.[135] Selanjutnya, setiap RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.[136] DPR dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak RUU dari DPD.[137] Apabila DPR menyetujui RUU dari DPD, RUU disampaikan kepada Presiden untuk disahkan.[138] Apabila DPR mengusulkan perubahan atas RUU dari DPD, DPR dan DPD membentuk panitia bersama untuk membahas RUU yang diajukan DPD.[139] Apabila RUU ditolah DPR, RUU tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan saat itu.[140] Di samping itu, dalam proses legislasi, kepada Presiden hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan RUU, baik kepada DPR maupun kepada DPD.[141]

Berdasarkan rumusan di atas terlihat bahwa proses pembentukan UU yang dikehendaki DPD melalui Naskah Komprehensif Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 hanyak dilakukan oleh DPR dan DPD dalam forum yang berbeda atau forum bersama tanpa melibatkan presiden. Hal ini dalam rangka untuk menjaga konsistensi sistem pemerintahan presidential yang dianut oleh

[134] Pasal 38 ayat (4) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 79.
[135] Pasal 38 ayat (5) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 79.
[136] Pasal 39 ayat (1) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 80.
[137] Pasal 39 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 80.
[138] Pasal 39 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 80.
[139] Pasal 39 ayat (4) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 80.
[140] Pasal 39 ayat (4) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 80.
[141] Pasal 54 ayat (1) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 86.

Indonesia[142] seperti di negara Amerika Serikat. Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif maka Presiden diberi hak veto menolak RUU yang telah disetujui DPR dan DPD sebagaimana diatur dalam rancangan Pasal 40 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 yang dibuat DPD. "Presiden dapat menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD dalam jangka waktu paling lama sepuluh hari kerja sejak RUU tersebut disetujui."[143] Namun veto Presiden tersebut dapat diabaikan oleh DPR dan DPD jika 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD tetap meloloskan RUU tersebut menjadi UU. Hal ini dapat dilihat dalam rancangan Pasal 40 ayat (3) Naskah Komprehensif Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 yang dibuat DPD, "Jika Presiden menolak untuk mensahkan RUU yang telah disetujui DPR dan DPD, RUU dimaksud sah menjadi UU apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota DPR dan 2/3 dari anggota DPD dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari sejak penolakan tersebut disampaikan kepada DPR atau DPD, dan wajib diundangkan.[144]

Kedua, di bidang pengawasan. Fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan diusulkan oleh DPD melalui Naskah Amendemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 tidak hanya diberikan kepada DPR tetapi juga

[142] Pemberian kewenangan pembentukan UU kepada DPR dan DPD tanpa melibatkan Presiden merubah tradisi pembentukan UU di Indonesia. Namun perlu dipikirkan apakah sumber daya manusia yang ada di DPR dan DPD sudah siap, mengingat persyaratan pendidikan untuk menjadi anggota DPR dan DPD minimal SLTA telah menimbulkan banyak kasus pemalsuan ijazah.

[143] Pasal 40 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 81.

[144] Pasal 40 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 81-82.

diberikan kepada DPD. Hal ini dapat dilihat dalam rancangan Pasal 35 ayat (1) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 945 yang menyatakan bahwa "DPR dan DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, *fungsi pengawasan*, fungsi pengisian jabatan publik dan fungsi keterwakilan.[145] Oleh karena itu, agar fungsi pengawasan tersebut dapat berjalan dengan baik maka kepada DPR dan DPD diberikan hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat.[146] Hak interpelasi sebagaimana disebutkan di atas adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas kepada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.[147] Selanjutkan hak angket adalah hak penyelidikan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan berkaitan dengan penyelenggara negara atau pemerintahan, bukan penyelidikan dalam rangka menegakkan hukum (*investigation*), karena pemerintah diduga melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.[148] Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak lembaga perwakilan untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional, disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak-lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa

[145] Pasal 35 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 77.

[146] Pasal 35 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 78.

[147] Lihat Pasal 77 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[148] Bagir Manan, (2001), *Menyonsong Pajar Otonomi Daerah*, Jogyakarta, Pusham UII, hlm., 115. Lihat pula Pasal 77 ayat (3) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden karena terjadi perubahan.[149]

Ketiga, di bidang anggaran. DPD menginginkan fungsi anggaran tidak hanya dimiliki oleh DPR sebagaimana sekarang, tetapi juga diberikan kepada DPD. Hal ini dapat dilihat dalam rancangan Pasal 42 Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 yang disiapkan DPD, "Presiden mengajukan RUU tentang APBN kepada DPR dan DPD untuk dibahas pada waktu bersamaan.[150] DPR dan DPD dapat menyetujui, mengusulkan perubahan atau menolak RUU tentang APBN.[151] Apabila DPR dan DPD menyetujui RUU tentang APBN, RUU tersebut disampaikan kepada Presiden untuk disahkan.[152] Namun apabila DPR dan DPD mengusulkan perubahan atas RUU tentang APBN maka DPR dan DPD membentuk panitia bersama dengan mengikutsertakan Presiden untuk membahas RUU tentang APBN tersebut.[153] RUU APBN tersebut harus disetujui oleh DPR dan DPD selambat-lambatnya enam puluh hari sebelum tahun anggaran yang bersangkutan.[154] Penentuan batas waktu paling lambat enam puluh hari sebelum tahun anggaran, RUU APBN yang diajukan Presiden harus sudah disahkan oleh DPR dan DPD adalah untuk mempercepat penyelesaian R-

---

[149] Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 78.

[150] Pasal 42 ayat (1) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 83.

[151] Pasal 42 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 83.

[152] Pasal 42 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 83.

[153] Pasal 42 ayat (4) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 83.

[154] Pasal 42 ayat (5) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 83.

APBN dan juga untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk menyusun APBD lebih awal.[155] Namun demikian, apabila DPR dan/atau DPD tidak menyetujui R-APBN, Presiden menjalankan APBN tahun yang lalu.[156]Maksud ketentuan ini adalah untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penolakan atas R-APBN yang diajukan Presiden seperti yang pernah dilakukan DPR pimpinan Sartono pada tahun 1960-an ketika Presiden Soekarno berkuasa.[157]

Keempat, memberikan persetujuan dalam pengangkatan pejabat publik. Dalam UUD 1945 hasil perubahan yang berlaku saat ini tidak ada satupun ketentuan yang memberikan kewenangan kepada DPD untuk memilih atau memberikan persetujuan tentang pengangkatan pejabat publik. Pasal 22F ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPD untuk memberikan pertimbangan kepada DPR dalam hal memilih anggota BPK. Oleh karena itu, dalam rangka untuk menguatkan fungsi DPD sebagai badan perwakilan, DPD melalui Naskah Amandemen Komprehensi UUD Negara RI Tahun 1945 menghendaki diberi kewenangan untuk memilih atau memberikan persetujuan dalam pengangkatan pejabat publik tertentu seperti yang dimiliki DPR selama ini yakni; memilih anggota komisi pemilihan umum (KPU) karena kerja KPU berkaitan langsung dengan DPR dan DPD,[158] memilih anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),[159] anggota Komisi Yudisial (KY),[160] anggota

[155] Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op, Cit,* hlm., 83.

[156] Pasal 42 ayat (7) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 83.

[157] Mahmuzar, (2010), *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945,* Jogyakarta, Nusa Media, hlm., 67.

[158] Pasal 81 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 98.

[159] Pasal 82 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.,* hlm., 98.

Komisi Hak Azazi Manusia (Komnas HAM)[161] memilih tiga orang Hakim MK bersama DPR.[162] Pengisian jabatan publik di atas melibatkan DPD guna menghindari atau untuk meminimalisir proses pengisian jabatan publik dari kepentingan politik[163] yang selama ini sering terjadi.

Gagasan pengutan fungsi DPD sebagaimana terdapat dalam Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 yang disiapkan DPD di atas, jika dihubungkan dengan klasifikasi bikemeralisme yang dibuat Arend Lijphart yakni; *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism,*[164] maka sistem perwakilan yang dikehendaki DPD dalam NKRI termasuk dalam kategori *strong bicameralism* dengan bentuk *simetrical* dan *incongruence* karena DPD sebagai kamar kedua menghendaki kewenangan setara dengan yang dimilki DPR sebagai kamar pertama. Di samping itu, legitimasi politik demokrasi yang dikehendaki anggota DPD sebagai kamar kedua setara atau sama-sama tinggi dengan legitimasi politik yang dimiliki anggota DPR sebagai kamar pertama. Selanjutnya, jika gagasan pengutan fungsi DPD sebagaimana terdapat dalam Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945 yang disiapkan DPD di atas dihubungkan dengan klasifikasi bikameralisme yang dibuat Giovani Sartori yakni; *perfect bicameralism, strong*

---

[160] Pasal 83 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 99

[161] Pasal 84 ayat (3) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 99

[162] Pasal 93 ayat (2) Naskah Amandemen Komprehensif UUD Negara RI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm., 102-103.

[163] Buku yang membahas kedudukan komisi-komisi negara secara lengkap yakni Lukman Hakim, (2010), *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia,* Malang, Puskasi dan Setara Press.

[164] Arend Lijphart, (1999), *Loc. Cit.*

bicameralism dan *weak bicameralism,*[165] maka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang dikehendaki DPD termasuk dalam kategori *perfect bicameralism* karena DPD sebagai kamar kedua menghendaki kewenangan setara dengan DPR sebagai kamar pertama dalam hal pembuatan UU.

Perfect bicameralism menurut Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti berpotensi mengarah kepada kebuntuan proses politik[166] atau dengan kata lain menurut Denny Indrayana berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas Parlemen.[167] Oleh karena itu, dalam rangka penguatan fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, pilihan yang paling tepat menurut Deny Indrayana adalah memilih model *strong bicameralism* karena pilihan terhadap model *weak bicamerlism* atau *soft bicamerlism*, sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan *bicameral* itu sendiri yaitu, sifat saling kontrol (*cheks and balences*) di antara kedua kamar. Di samping itu lanjut Denny Indrayana, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*).[168]

Di samping itu, berdasarkan kajian perbandingan terhadap lima negara bersusunan kesatuan yang memiliki lembaga perwakilan *bicameral* sebagaimana terdapat pada bab sebelumnya, pemilihan terhadap model lembaga perwakilan yang *strong bicameralism* bagi NKRI tidak masalah karena dari lima negara kesatuan yang diteliti, terdapat dua negera bersusunan kesatuan yang memiliki

---

[165] Giovani Sartori, (1997), *Loc. Cit.*

[166] Indra J. Pilian & Bivitri Susanti, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 73.

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

[168] *Ibid.*

lembaga perwakilan yang *strong bicameralism* yakni negara kesatuan Belanda dan negara kesatuan Jepang. Namun menurut hemat penulis lebih baik dalam pengertian *strong bicameralism* terbatas yakni terbatas berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI karena gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem perwakilan Indonesia waktu proses perubahan UUD 1945 berlangsung yakni agar ada wadah khusus yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional karena selama ini kepentingan daerah sering dimarjinalkan oleh pemerintah.

Penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar dalam NKRI menurut penulis sangat relevan, paling tidak karena tujuh hal sebagai berikut; *pertama,* ditinjau dari aspek susunan negara, RI merupakan negara bersusunan kesatuan (*unitary state*). Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) tidak hanya diadopsi oleh negara-negara bersusunan federal (*bondsstaat*) akan tetapi juga diadopsi oleh negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) seperti negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda, Thailand, Fhilipina, Jepang, Colombia, Afrika Selatan, Egypt, Algeria, Congo dan lain-lain.[169] Pendapat C.F. Strong dan Fried Isjwara yang mengatakan negara bersusunan kesatuan (*unitary state*) adalah negara dengan satu badan perwakilan nasional[170] sebagaimana disebutkan sebelumnya tidak relevan lagi karena saat ini terdapat banyak negara bersusunan kesatuan yang mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*).

[169] Fatmawati, (2010), *Loc. Cit.*
[170] C. F. Strong, (1966), *Loc. Cit.* Fried Isjwara, (1974), *Loc. Cit.*

Kedua, ditinjau dari aspek proses legislasi di lembaga perwakilan Indonesia, proses legislasi selama ini banyak melahirkan produk UU yang tidak demokratis dan tidak responsif, terutama UU yang berhubungan dengan masalah politik (kekuasaan),[171] UU yang berkaitan dengan lembaga keuangan dan jasa keuangan karena berkaitan dengan pemilik modal besar[172] dan UU yang berkaitan dengan SDA. Hal ini dapat dilihat dari jumlah permohonan uji materi UU terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh berbagai pihak ke MK. Semenjak tahun 2003 hingga akhir tahun 2012 terdapat 530 permohonan uji materi UU yang diajukan ke MK, dan dari jumlah tersebut sebanyak 143 atau 27% permohonan dikabulkan.[173] Oleh karena itu, salah satu cara untuk menghindari produk legislasi nasional yang tidak demokratis dan tidak responsif terhadap keinginan dan kepentingan rakyat dapat dilakukan dengan cara menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang memiliki kekuatan hampir setara (*strong bicameralism*) agar tercipta mekanisme *cheks and balences* dalam proses pembuatan UU di lembaga perwakilan Indonesia.

Ketiga, ditinjau dari aspek demokratisasi, NKRI merupakan negara kepulauan bercirikan nusantara, terdiri dari 17.000 lebih pulau besar dan kecil, didiami ratusan juta jiwa penduduk yang tergabung ke dalam 19 persekutuan hukum adat.[174] Di samping itu penduduk Indonesia terdiri dari berbagai macam suku bangsa, misalnya Jawa, Melayu, Batak, Minang, Sunda, Sasak, Asmat dan

---

[171] Lihat Moh. Mahfud MD, (1998), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, Cetakan Pertama, hlm., 26-27.

[172] Sebastian Salang, (2010), *Transaksi Dibalik Pembahasan RUU,* Kompas, Edisi Kamis, tanggal 23 Desember 2010, hlm., 6.

[173] *Kompas*, Edisi Rabu tanggal 5 Desember 2012, hlm., 4.

[174] Soepomo, (1996), *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Jakarta, Pradya Paramita, Cetakan Keempat Belas, hlm., 56.

lain sebagainya, masing-masing memiliki bahasa ibu, adat istiadat dan agama berbeda yakni Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu dan Konghucu. Dalam negara bercirikan nusantara seperti ini, terdapat kepentingan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Oleh karena itu, dibutuhkan keterwakilan regional yang cukup kuat sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, wadah pemersatu dan memperkokoh persatuan antara daerah-daerah dalam NKRI. Filipina sebagai negara kepulauan, juga memilih sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari Majelis Perwakilan (*House of Representatives*) dan Senat. Majelis Perwakilan sebagai representasi politik seluruh rakyat Filipina dan Senat sebagai perwakilan daerah propinsi-propinsi.[175]

Keempat, ditinjau dari aspek otonomi daerah. Otonomi daerah di NKRI semenjak reformasi diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dua UU ini memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah otonom ketimbang pemerintah sehingga NKRI disebut negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik.[176] Negara bersusunan federal pada umumnya memiliki sistem perwakilan dua kamar sama kuat, sedangkan negara bersusunan kesatuan yang memiliki sistem perwakilan dua kamar, cenderung memilih model *soft/weak bicameralism.*[177] Oleh karena itu, dalam rangka penguatan fungsi DPD menuju sistem perwakilan dua

[175] Eddy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Imagine Press dan Nusa Media, Bandung, hlm., 250-251.

[176] Astim Riyanto, (2006), *Loc. Cit.*

[177] Jimly Ashiddiqie, (2010), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Jakarta, Sinar Grafika, hlm., 154.

kamar sebaiknya NKRI memilih model *strong bicameralism* sebagai bentuk jalan tengah antara prinsip otonomi daerah dalam NKRI yang bersifat federalistik di satu sisi dan prinsip negara kasatuan yang cenderung memilih lembaga perwakilan dua kamar lunak (*soft bicameral*) pada sisi yang lain.

Kelima, ditinjau dari sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan yang dianut oleh NKRI berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan merupakan sistem pemerintahan presidential. Berdasarkan hasil penelitian *Institute For Democracy and Electoral Asistants* (IDEA,) dari sepuluh negara yang memakai sistem pemerintahan presidential, delapan (80%) di antaranya menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dan hanya dua negara yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*).[178] Namun semua negara dengan sistem pemerintahan presidential yang memiliki lembaga perwakilan dua kamar tidak ada yang memilih model *soft/weak bicameralism.*[179]

Keenam, ditinjau dari aspek sejarah. Semenjak NKRI merdeka hingga saat ini, keterwakilan daerah (*regional representative*) di lembaga perwakilan selalu mendapatkan tempat. Periode berlakunya UUD 1945 lama, keterwakilan daerah ada di MPR disebut dengan nama utusan daerah. Periode berlakunya Konstitusi RIS disebut dengan nama Senat, dan periode berlakunya UUD 1945 hasil perubahan disebut dengan DPD. Selanjutnya, pada periode berlakunya UUDS 1950, semenjak tanggal 17 Agustus 1950 hingga dilantiknya anggota DPR hasil pemilu tahun 1955, keterwakilan daerah di lembaga perwakilan tetap ada yakni dari unsur Senat RIS. Namun fungsi keterwakilan daerah di lembaga perwakilan

[178] Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi...Op. Cit.*, hlm., 192. Saldi Isra, (2010), *Op. Cit.*, hlm., 246.

[179] Abd. Rahman, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 100.

Indonesia selama ini sangat lemah sehingga membuat kepentingan daerah dalam NKRI bisa diabaikan oleh pemerintah pusat. Akibatnya, daerah-daerah dalam NKRI merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat. Ketidak-adilan yang dirasakan oleh daerah-daerah dalam NKRI selama ini telah mendatangkan ancaman terhadap integrasi bangsa seperti yang dilakukan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua Merdeka di Papua, Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku, PRRI/Parmesta di Sumatera dan Sulawesi, Darul Islam-Tentara Islam Indonesia (DI-TII) di Jawa Barat dan lain sebagainya.

Ketujuh, ditinjau dari besarnya jumlah penduduk dan sebaran penduduk. Semua negara yang memiliki penduduk besar di dunia saat ini seperti India, Amerika Serikat, Rusia, Kanada dan lain-lain kecuali Banglades, memiliki sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*).[180] Negara-negara dengan populasi penduduk paling sedikit 10.000.000 jiwa di golongkan oleh Arend Lijphart sebagai negara berpenduduk besar.[181] Indonesia berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010 sebagaimana disebutkan sebelumnya, memiliki penduduk sebanyak 237.556.363 jiwa.[182] Berada pada posisi empat besar dunia setelah Cina, India dan Amerika.

Penduduk Indonesia ini mempunyai tingkat sebaran yang berbeda, misalnya antara Jawa dan luar Jawa, antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur. Tingkat sebaran penduduk yang tidak seimbang ini membuat ketidak-seimbangan perolehan kursi DPR sebagai representasi penduduk antara Jawa dan luar Jawa, antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur yang akhirnya menyebabkan kebijakan politik nasional selama ini menjadi terkonstrasi di Pulau Jawa atau

[180] Moh. Mahfud MD, (2009), *Op. Cit.*, hlm., 192.
[181] Arend Lijphart, (1984), *Op. Cit.*, hlm., 93.
[182] http;//id.wikipedia.org. diakses tanggal 30 Desember 2010.

Indonesia Bagian Barat. Oleh karena itu, untuk menyeimbangkan perolehan kursi lembaga perwakilan di masa mendatang dan juga memperkuat posisis tawar DPD dalam forum MPR maka perlu penambahan anggota DPD yang saat ini hanya 4 orang dari setiap daerah propinsi menjadi satu orang dari setiap kabupaten/kota yang ada di Indonesia.[183] Pada saat ini (2010), di Indonesia terdapat 502 daerah kabupaten/kota, sedangkan jumlah anggota DPR berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah sebanyak 560 orang.[184] Separoh lebih dari mereka (300 orang) berasal dari daerah pemilihan di Pulau Jawa.[185] Jika satu anggota DPD mewakili satu daerah kabupaten/kota maka dengan sendirinya akan tercipta keseimbangan jumlah kursi DPR dan DPD dan antara kursi parlemen yang berasal dari Jawa dan luar Jawa.

Tujuh faktor di atas menunjukkan kepada kita bahwa penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar dalam NKRI sangat relevan untuk dilakukan. Lalu bagaimana cara penguatan fungsi DPD dalam NKRI menuju lembaga perwakilan dua kamar, selanjutnya dibahas di bawah ini.

D. Upaya dan Implikasi Penguatan Fungsi DPD Menuju Parlemen Bikameral dalam NKRI

Strategi penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang hampir sama kuat (*strong bicameral*) dalam bidang tertentu di NKRI dapat dilakukan dengan cara mengubah pasal-pasal UUD 1945

[183] Dahlan Thaib, (2002), *Loc. Cit.*
[184] Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[185] Abd. Rahman, (2006), *Op. Cit.*, hlm., 75.

dan UU yang berkaitan langsung dengan DPD secara kelembagaan dalam menjalankan fungsinya.

Menurut penulis, pasal-pasal UUD 1945 yang perlu diubah yakni; *pertama,* Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan; *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang,*[186] diubah menjadi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*" Perubahan terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 di atas perlu dilakukan dalam rangka untuk mempertegas sistem perwakilan yang dianut NKRI yakni sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) sebagaimana gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketetanegaraan Indonesia yakni untuk merombak sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), MPR dikontruksikan hanya sebagai sidang *joint session* antara DPR dan DPD seperti Kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Refresentatives* dan Senat atau seperti Parlemen di Inggris yang terdiri dari *House of Representatives dan House of Lord.*

Komposisi MPR yang demikian tidak serta merta merubah kewenangan MPR seperti yang terdapat dalam UUD 1945 hasil perubahan yakni; (a), menetapkan UUD dan atau mengubah UUD, (b) melantik Presiden dan Wakil

[186] Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Presiden, (c) memutus usul DPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diputus bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MK, (d), memilih Wakil Presiden pengganti dari dua calon yang diusulkan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden. (e), Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 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.

Namun dengan dikontruksikannya MPR sebagai sidang *joint session* antara DPR dan DPD maka sidang-sidang MPR dalam rangka untuk menjalankan kewenangan konstitusionalnya di atas tidak bisa dilakukan oleh DPR/MPR yang anggotanya sudah mayoritas berasal dari anggota DPR tanpa kehadiran DPD secara bersamaan, karena yang menjadi anggota *joint session* (MPR) bukan lagi anggota DPR dan anggota DPD melainkan adalah lembaga DPR dan DPD.

Setelah keanggotaan MPR dikontruksi terdiri dari DPR dan DPD dan MPR hanya berbentuk sidang *joint session* antara DPR dan DPD maka lembaga perwakilan Indonesia dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), masing-masing kamar terpisah satu sama lain. Oleh karena itu kepada kamar kedua dalam hal ini adalah DPD harus pula diberikan kewenangan yang layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan. Untuk itu, usaha

berikutnya adalah (*Kedua*) merubah ketentuan Pasal 22D UUD 1945 yang saat ini terdiri dari empat ayat diubah menjadi lima ayat yang selanjutnya berbunyi sebagai berikut;

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

(2) **Rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah, dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan.**

(3) Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas dan menyetujui** rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

(4) Dewan Perwakilan Daerah **berwenang** 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.

(5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang **yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.**

Pasal 22D UUD 1945 perlu diubah dalam rangka untuk mempertegas bahwa DPD mempunyai wewenang di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran, layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan. Di bidang legislasi, DPD diberi kewenangan penuh, mulai mengajukan RUU, membahas

RUU dan menyetujui RUU menjadi UU bersama DPR dan Presiden,[187] namun khusus terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, RUU tentang APBN, RUU tentang pajak, pendidikan dan agama karena semua UU tersebut ini berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dalam NKRI.

Pembahasan terhadap RUU di atas, baik yang diajukan DPD, DPR atau Presiden dapat dilakukan dalam forum berbeda dan melibatkan pemerintah. Namun jika DPR dan DPD mempunyai pandangan berbeda tentang RUU tersebut, maka DPR dan DPD dapat membentuk panitia bersama bertugas menselaraskan pandangan dan pendapat DPR dan DPD tentang RUU tersebut. Namun panitia bersama itu bukan sebuah *joint session* antara DPR dan DPD yang disebut MPR karena kalau panitia bersama tersebut disebut MPR maka kewenangan membentuk UU menjadi kewenangan MPR.

Pemerintah atau Presiden dalam pembuatan UU masih perlu dilibatkan seperti yang diatur dalam UUD 1945 sekarang, termasuk dalam pembuatan UU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diusulkan di atas. Secara teoritik, sebagaimana dikatakan Saldi Isra, keterlibatan Presiden dalam

[187] Negara-negara yang memakai system presidensial menyerahkan kekuasaan legislasi sepenuhnya kepada lembaga perwakilan, sedangkan Presiden mempunyai hak veto. Menurut Moh. Mahfud MD, di dunia ini, Negara dengan system pemerintahan presidensial yang memberikan hak legislasi kepada Presiden hanya dua yakni Indonesia dan Puerto Rico. Lihat Moh Mahfud MD, (2010), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm., xv. Namun menurut penulis, mempertahankan hak legislasi pada Presiden perlu dilakukan karena SDM di lembaga perwakilan belum siap fungsi legislasi secara penuh tanpa melibatkan Presiden.

pembuatan UU bertentangan dengan prinsip sistem pemerintahan Presidential yang didasarkan atas prinsip *separation of power*, dan bertentangan pula dengan ide purifikasi fungsi legislasi yang disampaikan melalui disertasi/bukunya yang berjudul *"Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidential Indonesia."*[188] Namun, untuk kasus Indonesia yang juga menganut sistem pemerintahan presidential, penulis memandang keterlibatan pemerintah atau Presiden dalam pembuatan UU masih perlu karena sebagaimana disebutkan sebelumnya, di samping pemerintah lebih tahu tentang kebutuhannya, pemilu yang dilakukan selama ini, termasuk pemilu setelah masa reformasi belum mampu menghasilkan anggota DPR yang mayoritas mempunyai kualitas tinggi karena penentuan calon anggota DPR lebih banyak ditentukan oleh partai politik tempat calon bernaung. Begitu juga dengan anggota DPD terpilih, sebagaimana disebutkan sebelumnya, sebagian besar mereka merupakan orang-orang populer di daerahnya yang tidak pernah mendapatkan pendidikan hukum dan pelatihan dalam pembuatan UU bahkan sebagian mereka minim pengalaman karena mempunyai profesi yang berbeda.

Selanjutnya, untuk mempertegas eksistensi DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan Indonesia, maka kepada DPD harus pula diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya yakni; UU mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah,

[188] Saldi Isra, (2010), *Op., Cit.*, hlm., 82.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut tidak diberikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 yang berlaku sekarang, akan tetapi kepada DPD harus pula diberi kewenangan untuk menitindak-lanjuti hasil pengawasan konstitusional yang telah dilakukannya tersebut karena DPD sebagai lembaga perwakilan baru dapat dikatakan memiliki kewenangan pengawasan yang penuh apabila DPD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan secara mandiri dan bisa menindak-lanjuti langsung hasil pengawasan yang dilakukannya.

Oleh karena itu, agar kewenangan DPD yang demikian dapat berjalan dengan baik di kemudian hari, maka peluang bagi DPR untuk mengkebiri keberadaan DPD melalui tata cara pemberhentian anggota DPD yang diatur dengan UU harus dihilangkan atau ditutup sama sekali dengan cara bahwa RUU yang mengatur tentang DPD sebelum disahkan menjadi UU, dalam proses legislasi harus mendapat persetujuan dari DPD dan Presiden. Jika tidak, maka DPR bisa mengebiri keberadaan dan fungsi DPD melalui pembuatan UU.

Ketiga, karena DPD diberikan fungsi legislasi secara penuh dalam proses pembuatan UU tertentu bersama DPR dan Presiden maka ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan DPR di bidang legislasi harus pula diubah dari lima ayat menjadi enam ayat. Adapun ayat yang perlu ditambahkan adalah "Khusus untuk 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, dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan. Begitu juga dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 tentang kewenangan Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu) yang saat ini terdiri dari tiga ayat diubah menjadi lima ayat. Adapun bunyi ayat yang perlu ditambahkan adalah "Khusus untuk peraturan pemerintah sebagai pengganti 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, harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam persidangan yang berikutnya.

Keempat, dalam rangka untuk memperkuat fungsi DPD di bidang anggaran perlu pula dilakukan perubahan terhadap Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah,[189] diubah menjadi "rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Ketentuan ini perlu diubah dalam rangka untuk memberikan kewenangan di bidang anggaran kepada

[189] Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

DPD secara utuh seperti yang dimiliki DPR karena sebagaimana disebutkan sebelumnya, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi anggaran secara utuh apabila lembaga perwakilan tersebut mempunyai kewenangan ikut membahas, mengusulkan, mengamandemen dan menetapkan APBN yang diajukan pemerintah.

Selanjutnya Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu,[190] diubah menjadi "apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu." Klausul ini perlu dipertahankan untuk menghindari kevakuman pembangunan jika lembaga perwakilan, baik DPR maupun DPD menolak RAPBN yang diajukan Presiden seperti yang pernah dilakukan DPR pimpinan Soertono pada tahun 1960-an seperti disebutkan sebelumnya.

Kelima, untuk mengokohkan kedudukan DPD seperti kedudukan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perlu pula melakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 7C UUD 1945 yang saat ini berlaku; Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat,[191] diubah menjadi "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah." Tidak dapat dipungkiri,

[190] Pasal 23 ayat (3) UUD 1945.
[191] Pasal 7C UUD 1945.

hadirnya ketentuan Pasal 7C UUD 1945 di atas merupakan reaksi MPR terhadap tindakan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gusdur yang membubarkan DPR/MPR pada tahun 2001. Jika ketentuan Pasal 7C di atas tidak diubah seperti yang diusulkan di atas maka akan selalu menimbulkan pertanyaan, apakah DPD dapat dibubarkan oleh Presiden? Menurut penulis, DPD tidak bisa dibubarkan oleh Presiden dengan alasan apapun karena DPD merupakan bagian dari lembaga perwakilan. Dalam sistem pemerintahan presidensial, termasuk yang dianut oleh Indonesia, lembaga perwakilan tak dapat dibubarkan oleh Presiden.[192] Di samping itu, sebagaimana disebutkan sebelumnya, membubarkan DPD otomatis membubarkan MPR karena MPR saat ini terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Namun untuk menghindari tafsir ganda, sebaiknya Pasal 7C UUD 1945 diubah seperti yang diusulkan di atas.

Keenam, untuk mengukuhkan DPD benar-benar layak sebagai badan perwakilan maka kepada DPD perlu pula diberikan kewenangan untuk memilih pejabat publik, namun bukan semua pejabat publik, guna meminimalisir politisasi dalam pengisian jabatan-jabatan negara yang saat ini cenderung terkontaminasi oleh kepentingan politik, misalnya memilih anggota BPK bersama DPR. Oleh karena itu, Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan; anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden, harus diubah menjadi "anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih

[192] Arend Lijphart, (1995), *Parliamentary Versus Presidential Government,* (terj), Jakarta, Raja Grapindo Persada, hlm., 43-48.

bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta diresmikan oleh Presiden."

Ketujuh, untuk meningkatkan *bergaining posision* DPD terhadap DPR dalam sidang atau forum MPR, baik dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden maupun dalam proses perubahan UUD 1945 maka perlu melakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 7B ayat (7) dan Pasal 37 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 menyatakan; "Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat," diubah menjadi "Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan ¾ jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat." Selanjutnya, Pasal 37 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan; "Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat," diubah menjadi " usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang

Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 1/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan; untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat," diubah menjadi "Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah." Pasal 37 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi; Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, diubah menjadi Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Untuk lebih jelasnya usul perubahan terhadap pasal-pasal UUD 1945 dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang hampir sama kuat (*strong bicameralism system*) dapat dilihat dalam tabel berikut ini;

Tabel V; 11
Pasal UUD 1945 yang Harus Diubah Untuk Menciptakan Strong Bicameralism System

No	Pasal UUD 1945 Hasil Perubahan	Usul Untuk Diubah
1	Pasal 2 (1) ~~Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan~~ Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan	Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang

	Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.	anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
2	Pasal 7B (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Pasal 7B (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan ¾ jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3	Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.	Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
4	Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang	Pasal 20 (1) Tetap. (2) Tetap. (3) Khusus untuk 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, dibahas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (4) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (6) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut

	tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.	tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
5	Pasal 22 (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidang yang berikutnya. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan itu harus dicabut.	Pasal 22 (1) Tetap (2) Tetap (3) Khusus untuk peraturan pemerintah sebagai pengganti 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, harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam persidangan yang berikutnya. (4) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan itu harus dicabut.
6	Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Daerah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat	Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah berwenang mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan.

	dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.	
	(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.	(3) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.
	(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	(4) Dewan Perwakilan Daerah berwenang 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. (5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
7	Pasal 23	Pasal 23
	(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.	(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
	(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

8	Pasal 22F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.	Pasal 22F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta diresmikan oleh Presiden.
9	Pasal 37 (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Pasal 37 (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 1/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah.
	(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.	(2) Tetap
	(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.	(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.
	(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.	(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah.
	(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan	(5) Tetap

Belajar dari sejarah, agar usul perubahan terhadap beberapa pasal UUD 1945 di atas tidak dipandang pihak lain bersifat parsial seperti yang ditudingkan banyak pihak kepada rancangan usul perubahan UUD 1945 yang diajukan DPD pada tahun 2007 lalu, maka pihak yang pro terhadap perubahan UUD 1945 harus selalu mengkampanyekan bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan

MPR pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 belum sempurna, tidak hanya berkenaan dengan DPD yang tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti, akan tetapi juga masalah sistem perwakilan yang tidak tegas, sistem presidensial yang menimbulkan gaya parlementer, masalah fungsi legislasi yang pada umumnya di negara dengan sistem presidensial tidak dimiliki oleh Presiden, namun Presiden mempunyai hak veto, masalah kekuasaan kehakiman yang terkait dengan kompetensi silang antara MA dan MK, eksistensi wewenang MK serta pengawasan hakim konstitusi oleh KY, cara pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya berhalangan secara bersamaan sehingga terjadi kekosongan pejabat dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.[193]

Namun demikian, jika perubahan terhadap beberapa ketentuan UUD 1945 yang berkenaan dengan kelembagaan DPD dalam menjalankan fungsinya belum dapat dilakukan, maka penguatan fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia dapat pula dilakukan dengan cara melakukan revisi terhadap UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan pengaturan lebih lanjut beberapa ketentuan UUD 1945 hasil perubahan yang berkaitan dengan lembaga perwakilan. Namun demikian, beberapa ketentuan UU ini mengebiri beberapa norma dasar yang terdapat dalam UUD 1945. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Pasal 22D UUD 1945 menyatakan; Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan

[193] Moh. Mahfud MD, (2010), *Perdebatan Hukum..., Loc. Cit.,* hlm., xv.

Perwakilan Daerah 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.[194]

Menurut Pasal 146 UU Nomor 27 Tahun 2009, pengajuan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD di atas harus disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.[195] Kemudian, setelah pimpinan DPR menerima RUU dari DPD, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR dan membagikan RUU tersebut dalam rapat paripurna.[196] Dalam rapat paripurna, DPR memutuskan RUU yang berasal dari DPD tersebut untuk mendapatkan persetujuan atau persetujuan dengan pengubahan atau penolakan.[197]

Pasal 147 ayat (3) UU Nomor 27 Tahun 2009 menyatakan, "dalam hal rapat paripurna memutuskan memberikan persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif DPR. Pasal 147 ayat (3) UU Nomor 27 Tahun 2009 di atas menurut penulis telah mengebiri Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan karena UU tersebut menempat DPD tidak berbeda dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi kemasyarakatan lainnya yang juga dapat mengajukan RUU kepada DPR dan menjadi RUU inisiatif DPR. Padahal DPD merupakan lembaga negara yang mempunyai kedudukannya sejajar

[194] Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
[195] Lihat Pasal 146 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[196] Lihat Pasal 147 (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[197] Lihat Pasal 147 (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

dengan DPR. Oleh karena itu, ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur tentang mekanisme pengajuan RUU dari DPD di atas harus direvisi, dan undang-undang tersebut harus mengatur, RUU yang berasal dari DPD harus ditindak-lanjuti oleh DPR dan dibahas bersama oleh DPR, DPD dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Selanjutnya ketentuan Pasal 147 ayat (7) UU Nomor 27 Tahun 2009 menentukan, setelah RUU yang berasal dari DPD tersebut disetujui menjadi RUU inisiatif DPR, pimpinan DPR menyampaikan RUU tersebut kepada Presiden dan pimpinan DPD. Presiden diminta menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut, dan DPD diminta pula untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang akan membahas RUU tersebut. Apabila dalam waktu 60 hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan untuk membahas RUU dimaksud maka pembahasan RUU dimaksud tetap dapat dilaksanakan oleh DPR dan Presiden.[198] Hal itu dapat dilakukan DPR dan Presiden karena Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk UU, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dengan kata lain, kehadiran DPD dalam membahas RUU yang diajukannya dapat diabaikan DPR dan Presiden karena DPD dianggap tidak memeliki kewenangan di bidang legislasi.

Pengebirian DPD oleh DPR melalui UU Nomor 27 Tahun 2009 dapat pula dilihat dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) yang menyatakan, DPD dapat

[198] Lihat Pasal 147 ayat (7) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

mengajukan RUU berdasarkan program legislasi nesional.[199] Persoalannya, penyusunan program legislasi nasional sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tanpa melibatkan DPD. Hal itu dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa, penyusunan program legislasi nasional dilakukan oleh DPR dan Pemerintah, dan dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.[200] Dengan demikian dapat diartikan, jika DPR dan Presiden tidak menetapkan dalam program legislasi nasional hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 maka DPD tidak dapat mengajukan RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya.

Oleh karena itu, agar DPD dapat senantiasa mengajukan RUU yang menjadi kewenangan konstitusionalnya, perlu melakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menjadi, penyusunan program legislasi nasional antara DPR, DPD dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR dan DPD melalui alat kelengkapan DPR dan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.[201] Namun, jika revisi terhadap ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak dilakukan, penguatan fungsi DPD ini dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 251 ayat

[199] Pasal 252 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[200] Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
[201] Indara J. Piliang & Bivitri Susanti, (2008), *Op. Cit.*, hlm., 75.

(1) UU Nomor 27 Tahun 2009 yang menyatakan, DPD dapat mengajukan RUU berbadasarkan program legislasi nesional, menjadi DPD dapat mengajukan RUU diluar program legislasi nasional.

Hal lain yang perlu diatur melalui UU adalah hubungan antara DPD sebagai reprentasi daerah di tingkat nasional dengan pemerintah daerah. Selama ini, hubungan antara DPD dengan pemerintah daerah hanya diatur melalui peraturan tata tertib DPD sebagaimana terdapat dalam Pasal 48 ayat (5) yang menyatakan, Komite dalam melaksanakan tugasnya...dapat mengadakan rapat kerja dengan pemerintah, meminta penjelasan kepada pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat, mengadakan dengar pendapat dan dengar pendapat umum, baik atas permintaan komite maupun atas permintaan pihak lain..."[202]

Penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang hampir sama kuat (*strong bicameralism*) dalam NKRI akan menimbulkan implikasi, baik positif maupun negatif terhadap kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Implikasi postifnya yakni; *pertama*, lembaga perwakilan Indonesia yang saat ini tidak jelas jenis kelaminnya akan menjadi terang benderang, sehingga menghilangkan perdebatan tentang sistem perwakilan yang dianut NKRI. *Kedua*, akan membuat rasa persatuan daerah-daerah yang ada dalam NKRI semakin mantap dan erat karena ada ruang dan lembaga khusus yang mempunyai kemampuan bertugas menampung, memperjuangkan aspirasi daerah ditingkat nasional yakni DPD, di samping aspirasi dan kepentingan rakyat secara nasional yang diperjuangkan DPR, sehingga NKRI dapat terhindar dari ancaman

[202] Susunan Dalam Satu Naskah Peraturan DPD RI Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib.

disintegrasi bangsa yang selalu muncul dari waktu ke waktu. *Ketiga*, pemerintah tidak bisa mengabaikan begitu saja aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam NKRI seperti yang selama ini sering terjadi karena ada DPD sebagai representasi daerah yang selalu bertugas mengawasi dan mengingat pemerintah. *Keempat*, menciptakan *cheks and balences* dalam pembuatan UU, khususnya UU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD sehingga terhindar dari substansi UU yang berat sebelah dan tidak memihak kepada kepentingan daerah. *Kelima*, kehadiran DPD dalam forum sidang MPR tidak dapat diabaikan begitu saja oleh DPR yang anggotanya sudah mayoritas di MPR karena yang menjadi anggota MPR adalah DPD secara kelembagaan bukan anggota DPD secara perorangan, tanpa kehadiran DPD dalam sidang MPR, sidang MPR tidak dapat dilakukan atau tidak sah. *Keenam*, masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden akan lebih terjaga karena pemakzulan terhadap Presiden danatau Wakil Presiden tidak dapat dilakukan oleh DPR dalam sidang MPR walaupun anggotanya sudah mayoritas di MPR tanpa kehadiran DPD secara kelembagaan. *Ketujuh*, MPR dikontruksikan sebagai sidang *joint session* antara DPR dan DPD membuat MPR tidak lagi memerlukan Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Jenderal secara permanen, sehingga dapat menghemat anggaran negara.

Selanjutnya, implikasi negatif penguatan fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang hampir sama kuat di NKRI yakni; *pertama*, seiring dengan pertumbuhan atau pemekaran daerah-daerah propinsi di Indonesia, akan bertambah pula jumlah anggota kamar kedua lembaga perwakilan (DPD) sehingga diperlukan anggaran negara yang lebih banyak.

Kedua, dapat memperlambat proses legislasi nasional, khususnya mengenai UU yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPD karena harus dibahas oleh dua lembaga perwakilan secara terpisah atau secara bersamaan yakni DPR dan DPD. *Ketiga*, dapat menimbulkan persaingan antara DPR dan DPD sehingga membuka peluang terjadinya konflik antar-lembaga negara, khususnya antara DPR dan DPD.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa strategi penguatan fungsi DPD dalam menciptakan sistem perwakilan dua kamar yang hampir sama kuat (*strong bicameralism system*) dalam NKRI dapat dilakukan dengan cara mengubah beberapa pasal UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan DPD dalam menjalankan fungsinya. Penguatan fungsi DPD dalam sistem perwakilan di NKRI ini menimbulkan implikasi positif dan negatif. Namun implikasi positifnya jauh lebih besar ketimbang implikasi negatif. Oleh karena itu, pilihan paling tepat bagi bangsa ini yakni memperkuat fungsi DPD dalam sitem perwakilan Indonesia.

E. Epilog: Penguatan Fungsi Legislasi DPD Melalui Putusan MK

Perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui dua cara yakni melalui prosedur formal dan prosedur informal. Perubahan konstitusi melalui prosedur formal, tata cara dan persyaratannya diatur dengan tegas di dalam konstitusi bersangkutan, yang oleh C.F Strong dibagi menjadi empat macam yakni; melalui lembaga legislatif, referendum, persetujuan mayoritas negara-negara bagian untuk

negara bersusunan federal dan melalui lembaga khusus yang dibuat untuk itu.[203] Sedangkan perubahan konstitusi melalui prosedur informal, dilakukan di luar mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi, misalnya melalui penafsiran hakim (*judicial interpretation*), konvensi dan lain-lain.[204]

Metode perubahan konstitusi melalui prosedur formal, pernah ditempuh oleh DPD RI dalam rangka memperkuat fungsinya yakni mengusulkan perubahan Pasal 22D UUD 1945 secara tertulis kepada MPR pada tanggal 7 Mei 2007. Namun usul tersebut mendapat penolakan atau tidak mendapat dukungan dari mayoritas anggota MPR yang berasal dari anggota DPR. Begitu juga dengan upaya DPD memperkuat fungsi legislasinya melalui perubahan UU yang berkaitan dengan DPD dalam menjalankan fungsinya yakni UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011, juga tidak pernah digubris oleh DPR, sehingga upaya DPD melakukan penguatan fungsinya, khususnya di bidang legislasi melalui prosedur formal gagal.

Karena upaya DPD melakukan perubahan terhadap ketentuan UUD 1945 melalui prosedur formal mengalami kegagalan, kemudian DPD menempuh prosedur informal yakni mengajukan permohonan uji meteri terhadap UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 14 September 2012 karena sebagian substansi kedua UU tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, khususnya Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan Pasal 20 ayat (2).

---

[203] Feri Amsari, (2011), *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Repblik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi,* Jakarta, Rajawali Pers, hlm., 29.

[204] *Ibid,* hlm., 48.

Ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009 yang dianggap oleh DPD bertentangan dengan UUD 1945 yakni; Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5) dan Penjelasan Umum UU tersebut.[205] Selanjutnya ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dinilai oleh DPD bertentangan dengan UUD 1945 yakni; Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2).[206]

Permohonan DPD tersebut, kemudian dikabulkan oleh MK untuk sebagian dan sebagian yang lain ditolak melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang diucapkan di depan sidang MK yang terbuka untuk umum pada tanggal 27 Maret 2013. Adapun Ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009 yang dinyatakan oleh MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yakni; Pasal 102 ayat (1) huruf a, huruf d, huruf e, huruf h, Pasal 147, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 148, Pasal 150 ayat (2) dan ayat (3). Selanjutnya ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dinyakan oleh MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

[205] Lihat Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, tertanggal 27 Maret 2013, hlm., 232-235.
[206] *Ibid*, hlm., 235-238.

yakni; Pasal 18 huruf g, Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 45 ayat (1), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (1), Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 88 ayat (1) dan Pasal 89.[207] Dengan demikian, sebagian usul penulis sebagaimana terdapat pada Bab IV sub D di atas telah terakomodir melalui Putusan MK tersebut, khususnya berkaitan dengan usul perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009, UU Nomor 12 Tahun 2011 dan usul perubahan ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Namun, sebagian yang lain belum terakomodir, misalnya usul revisi mengenai ketentuan Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 dan beberapa usul perubahan mengenai ketentuan UUD 1945, misalnya Pasal 2 ayat (1), Pasal 7B ayat (7), Pasal 7C, Pasal 20 ayat (3), ayat (4), ayat (5), Pasal 22 ayat (3), Pasal 22D ayat (3) dan ayat (4), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22F ayat (1), Pasal 37 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4).

Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah berdasarkan Putusan MK di atas fungsi legislasi yang dimiliki DPD dalam bidang tertentu setara dengan yang dimiliki DPR? Menurut penulis, Putusan MK tersebut memang tidak merubah teks atau bunyi Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, akan tetapi putusan MK tersebut sudah memberikan penafsiran hukum (*judicial interpretation*) yang mendatangkan kepastian hukum bahwa DPD memiliki kewenangan konstitusional setara dengan Presiden dan DPR dalam mengajukan RUU tertentu, dan juga memiliki kewenangan konstitusional setara dengan DPR

[207] *Ibid*, hlm., 251-266.

dan Presiden dalam membahas RUU tertentu bersama-sama dengan DPR dan Presiden dalam forum yang sama, akan tetapi tidak sampai pada tahap memberikan persetujuan karena persetujuan terhadap RUU menjadi UU hanya dapat diberikan oleh DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Artinya, pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD harus melibatkan DPD semenjak mulai pembahasan Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR yaitu; semenjak sesi penyampaian pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas daftar inventaris masalah (DIM) serta penyampaian pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan yang diberikan oleh DPR dan Presiden.[208] Dengan demikian fungsi legislasi yang dimiliki DPD dalam bidang tertentu, belum sempurna, belum setara dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, suatu lembaga perwakilan dikatakan memiliki fungsi legislasi yang sempurna apabila lembaga perwakilan bersangkutan memiliki kewenangan mengajukan RUU, membahas RUU dan menetapkan RUU menjadi UU.[209] Sedangkan DPD berdasarkan Putusan MK tersebut di atas hanya mempunyai kewenangan mengajukan dan membahas RUU tertentu bersama DPR dan Presiden, tidak sampai pada tahap memberikan persetujuan terhadap RUU (tertentu) menjadi UU. Namun demikian, semenjak MK mengeluarkan putusan di atas, DPR tidak lagi menempatkan DPD sebagai co-

[208] Bandingkan dengan "*Konsekuensi Putusan MK, Kinerja Anggota DPD RI, Wajib, Sewajib-Wajibnya Harus Lebih*," http://www.dpd.go.id, diakses tanggal 15 Desember 2013.
[209] Miriam Budiardjo, (2009), *Loc., Cit.*

DPR di bidang legislasi tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI, akan tetapi telah menempatkan DPD sebagai bagian tak terpisahkan dalam sistem legislasi nasional dalam hal pengajuan dan pembahasan RUU tertentu yang menjadi kewenangan konstitusional DPD, misalnya dalam pembahasan RUU tentang Pemerintah Daerah, RUU tentang Pemilihan Kepela Daerah, RUU tentang Pemerintahan Desa, RUU tentang Daerah Istimewa Jogyakarta dan lain-lain.[210] Dengan demikian, putusan MK telah berhasil memperkuat posisi DPD di bidang legislasi tertentu walaupun belum setara dengan yang dimiliki DPR.

[210] Lihat Kompas, Edisi Kamis 3 Oktober 2013, hlm., 5.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa;

1. DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional memiliki fungsi sangat terbatas atau sangat sumir, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran sehingga aspirasi dan kepentingan daerah yang diperjuangkan DPD dalam NKRI dapat diabaikan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari 196 keputusan DPD Periode 2004-2009 yang semuanya berkaitan dengan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI hanya satu yang ditindak-lanjuti DPR dan pemerintah yakni pertimbangan DPD tentang RUU sumber daya perikanan. Di samping itu dapat pula dilihat dalam kasus dana bagi hasil minyak dan gas bumi tahun 2008 s/d 2010, kasus penarikan kembali kewenangan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah di bidang pertanahan melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN-RI dan kasus amputasi peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui refisi UU tentang pemerintah daerah.

2. Walaupun DPD mempunyai kewenangan sangat terbatas, akan tetapi keberadaannya perlu dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI karena jika dibubarkan berarti mengingkari amanat reformasi. Di samping itu membubarkan DPD berarti membubarkan MPR. Namun, membiarkan DPD dengan fungsi seperti sekarang berarti pemborosan terhadap keuangan negara.

Di samping itu, berarti melanggengkan anomali dalam sistem perwakilan Indonesia. Oleh karena itu, pilihan paling tepat yakni memperkuat fungsi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan *bicameral* di NKRI. Dari beberapa model parlemen *bicameral* yang ada, pilihan paling tepat menurut penulis adalah model *strong bicameralism* terbatas yakni terbatas dalam hal yang berakitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI karena; (a), ditinjau dari aspek susunan negara, RI merupakan negara bersusunan kesatuan. Sistem perwakilan *bicameral* tidak hanya diadopsi negara bersusunan federal, tetapi juga diadopsi negara bersusunan kesatuan; (b), ditinjau dari proses legislasi, proses legislasi di lembaga perwakilan Indonesia selama ini cenderung melahirkan UU yang tidak demokratis dan tidak responsif; (c), ditinjau dari aspek demokratisasi, NKRI merupakan negara kepulauan bercirikan nusantara, terdiri dari 17.000 lebih pulau, didiami ratusan juta jiwa penduduk yang terdiri dari berbagai macam suku, bahasa, adat istiadat dan agama. Dalam negara seperti itu, dibutuhkan representasi regional yang kuat di tingkat pusat sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, wadah pemersatu dan memperkokoh persatuan antara daerah-daerah dalam NKRI; (d), ditinjau dari aspek otonomi daerah, kebijakan otonomi daerah di NKRI diterapkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua UU tersebut membuat NKRI menjadi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik karena UU tersebut memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah otonom ketimbang pemerintah, dan semua negara

bersusunan federal memiliki lembaga perwakilan *bicameral*; (e), ditinjau dari aspek sejarah, semenjak Indonesia merdeka hingga saat ini, keterwakilan daerah di lembaga perwakilan selalu ada; (f), ditinjau dari aspek sistem pemerintahan, sistem pemerintahan NKRI menurut UUD 1945 hasil perubahan yakni sistem presidential. Berdasarkan hasil penelitian *Institute For Democracy and Electoral Asistants* (IDEA), dari 10 negara yang memakai sistem pemerintahan presidential, 8 (80%) di antaranya memiliki parlemen *bicameral*; (g), ditinjau dari aspek jumlah dan sebaran penduduk, semua negara yang memiliki penduduk besar seperti India, Amerika, Rusia dan lain-lain kecuali Banglades memiliki sistem perwakilan *bicameral*.

3. Penguatan fungsi DPD dalam menciptakan lembaga perwakilan yang *strong bicameralism* efektif dalam NKRI dapat dilakukan dengan cara mengubah pasal UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dan lembaga perwakilan lainnya, merevisi UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU yang berkaitan dengan DPD secara kelembagaan dalam menjalankan fungsinya misalnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penguatan fungsi DPD ini membuat; (a), lembaga perwakilan Indonesia yang saat ini tidak jelas jenis kelaminnya akan menjadi terang benderang, sehingga menghilangkan perdebatan tentang sistem perwakilan yang dianut NKRI. (b), rasa persatuan daerah-daerah dalam NKRI semakin mantap dan erat karena ada ruang dan lembaga khusus yang mempunyai kemampuan bertugas menampung, memperjuangkan aspirasi daerah ditingkat nasional. (c),

menciptakan *cheks and balences* dalam pembuatan UU, khususnya UU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD sehingga terhindar dari substansi UU yang berat sebelah dan tidak memihak kepada kepentingan daerah. (d), eksistemsi DPD dalam sidang MPR tidak dapat diabaikan DPR yang anggotanya mayoritas di MPR karena yang menjadi anggota MPR adalah DPD secara kelembagaan bukan anggota DPD secara perorangan. (e), masa jabatan Presisen dan/atau Wakil Presiden akan lebih terjaga karena pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dilakukan oleh DPR dalam forum MPR tanpa kehadiran DPD secara kelembagaan. (f), MPR dikontruksikan sebagai *joint session* antara DPR dan DPD membuat MPR tidak lagi memerlukan Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Jenderal secara permanen, sehingga dapat menghemat anggaran negara. Namun dibalik itu semua terdapat implikasi negatif yakni; (a), seiring dengan bertambahnya daerah propinsi di Indonesia, bertambah pula jumlah anggota DPD sehingga diperlukan anggaran lebih banyak. (b), dapat memperlambat proses legislasi nasional, khususnya RUU yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPD karena harus dibahas dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) secara terpisah atau secara bersamaan. (c), dapat menimbulkan persaingan sehingga membuka peluang konflik antara DPR dan DPD.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian di atas, saran yang dapat direkomendasikan yakni sebagai berikut;

1. Eksistensi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia perlu dipertahankan dan diberi fungsi yang layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan guna menuju parlemen bikameral efektif dalam NKRI.
2. Sebagai wujud dari kedaulatan ada di tangan rakyat, rakyat Indonesia yang telah memenuhi persyaratan diberi kewenangan untuk memilih wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan termasuk di DPD sehingga anggota DPD dapat dikatakan memiliki legitimasi politik yang tinggi. Legitimasi politik yang tinggi yang dimiliki anggota DPD tersebut semestinya diiringi dengan memberikan kewenangan yang kuat kepada DPD agar tidak mengingkari amanat kedaulatan rakyat. Agar amanat kedaulatan rakyat tidak diingkari lebih lama lagi, MPR harus segera melakuan perubahan terhadap UUD 1945 dan memberikan kewenangan yang layak kepada DPD sebagaimana dimiliki oleh lembaga perwakilan lainnya.
3. Jika MPR berkehendak melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dalam rangka penataan sistem perwakilan Indonesia, hendaknya dilakukan pada waktu yang tepat yakni jangan pada waktu mendekati pemilu karena biasanya dalam menghadapi pemilu, tensi politik nasional naik drastis, tenaga dan pikiran anggota MPR yang nota benenya adalah anggota DPR dan anggota DPD tercurah kepada upaya bagaimana cara memenangkan pemilu legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku, Jurnal dan Artikel

Amsari, Feri, (2011), *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Repblik Indonesia. Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi,* Jakarta, Rajawali Pers.

Arinanto, Satya, (2003), *DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya,* Makalah disampaikan dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," yang dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, tanggal 24 Maret 2003.

Assiddiqie, Jimly, (1996), *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* UI Press, Jakarta.

_____, (2002), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Hasil Perubahan Keempat,* Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia (UI), Jakarta.

_____, (2003), *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945,* Makalah disampaikan dalam seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN di Denpasar-Bali tanggal 14-18 Juli 2003.

_____, (2004), *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* FH. UII Press, Yogyakarta.

_____, (2004), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Konpress & Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta.

_____, (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara,* Jakarta, Konstitusi Press.

_____, (2006), *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,* Jakarta, Konstitusi Press, Cetakan Kedua.

_____, (2010), *Prihal Undang-Undang,* Jakarta, Rajawali PersJimly Asshiddiqie, (2010), *Prihal Undang-Undang,* Jakarta, Rajawali Pers.

Badan Pekerja MPR RI, (2002), *Laporan Panitia Ad Hoc Pada Rapat ke 4 Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002,* Setjen MPR, Jakarta.

B. Sagala, Budiman, (1982), *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Jakarta, Ghalia Indonesia.

Bendix, Reinhard, (1978), *King or Peoples: Power and the Mandate to Rule,* California: Los Angeles, University of Califotnia Press.

Boboy, Max, (1994), *DPR-RI Dalam Persfektif Sejarah dan Tata Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Bonger, W. A., (1954), *Masalah-Masalah Demokrasi;* Jakarta, Yayasan Pembangunan, Alih Bahasa M. Sitorus.

Budiardjo, Miriam, (2009), *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat.

Busroh, Abu Daut, (1990), *Ilmu Negara,* Jakarta, Bumi Aksara, Cetakan Pertama.

Cipto, Bambang, (1995), *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial,* Jakarta, Rajawali Press.

Dahl, Robert A. (2001), *On Democracy,* New Delhi, Affiliated East-West Press.

DPD RI, (2009), *Memoar Lima Tahun Masa Bakti Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI 2004-2009,* Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.

Dotomuljono, S, (1985), *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak,* Jakarta, Erlangga, Cetakan Pertama.

F. Fenno, Richar, (1978), *Home Style: House Member in Their Districts,* Boston, Little, Brown,

Gaffar, Jenedjri M., dkk, (ed), (2003), *DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta.

Gaffar, Afan, (1999), *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi,* Jogyakarta, Pustaka Pelajar.

Gonggong, Anhar, (2001), *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme Solusi Untuk Masa Depan Indonesia,* Jogyakarta, Media Pressindo.

Guruh L.S., Syahda, (2000), *Menimbang Otonomi VS Federasi,* Bandung, Rosdakarya.

Hakim, Lukman, (2010), *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia,* Malang, Puskasi dan Setara Press.

Harahap, Krisna, (2009), *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke 5,* Jakarta, Grafiti Budi Utami.

Hasibuan, Albert, (1992), *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982,* Disertasi Pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

H.P, Ismail, (1996), *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan,* Malang, FIA Unibraw & IKIP Malang.

Hook, Glenn D. & Gavan Mc Cormack, (2001), *Japan Contested Constitution; Document and Analisys,* Routledge, London.

Huda, Nikmatul, (2003), *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945,* FH. UII Press, Yogyakarta.

Ilbert, S. C., & S.C.Cart, (1960), *Parliament Its Historis, Constitution and Practice,* Oxford University Press, London.

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

Isjwara, Fred, (1974), *Pengantar Ilmu Politik,* Bandung, Binacipta, Cetakan ke lima.

Isra, Saldi, (2010), *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta.

Iver, Mac, (1988), *The Modern State,* Jakarta, Aksara Baru, Cetakan Kedua, Alih Bahasa, Moertono.

Jeniarto, R, (1982), *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Aksara Baru, Jakarta.

_____, (1992), *Perkembangan Pemerintahan Lokal; Menurut Peraturan Perundangan yang Berlaku dengan Pelaksanaan di Daerah Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta,* Jakarta, Bumi Aksara.

Jenks, Edward, (1949), *The Ship of State, The Essential of Polical Science,* Duckworth.

Kansil, C.S.T., dkk, (2001), *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Kansil, C.S.T & Christine C.S. Kansil, (2007), *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia,* Jakarta, Pradnya Paramita.

Kusnardi, Moh, dan Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta, FH UI & C.V Sinar Bakti, Cetakan Kelima.

Koesumahatmadja, R.D.H., (1986), *Peran Kota Dalam Pembangunan Ditinjau dari Historis, Yuridis, Komparatif, Sosiologis, Ekonomis dan Politis,* Bandung, Bina Cipta, Cetakan Kedua.

Lijphart, Arend, (1984), *Domocracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twety-One Countries,* Yale University Press, New Haven and London.

_____, (1995), *Parliamentary Versus Presidential Government,* (terj), Jakarta, Raja Grapindo Persada

_____, (1999), *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty-Six Countries,* Yale University, New Haven and London.

Lubis, M. Solly, (1983), *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah,* Bandung, Alumni

Mackenzie, G. Calvin, (1986), *American Government: Politic and Public Policy,* Random House, New York.

M. Gaffar, Janedjri dkk (ed), (2003), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta.

Manan, Bagir, (1992), *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya,* Karawang, UNSIKA.

_____, (1994), *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945,* Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama.

_____, (1999), *Penelitian di Bidang Hukum,* Jurnal Hukum Puslitbangkum, Edisi Perdana I-1999, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran, Bandung.

_____, (1999), *Lembaga Kepresidenan,* Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII & Gama Media.

_____, (2001), *Menyonsong Pajar Otonomi Daerah,* Jogyakarta, Pusham UII.

_____, (2003), *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta.

_____, (2006), *Konveni Ketatanegaraan,* Jogyakarta, FH UII Press.

Mahfud MD, Moh, (1998), *Politik Hukum di Indonesia,* Jakarta, LP3ES, Cetakan Pertama.

_____, (1999), *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Gama Media, Yogyakarta.

_____, (2003), *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan,* Jakarta, Rineka Cipta, Cet. II

_____, (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu,* Jakarta, Rajawali Press.

_____, (2010), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* Jakarta, Rajawali Pers.

Mahmuzar, (2010), *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945,* Jogyakarta, Nusamedia.

Mangunsong, Parlin N, (1992), *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar,* Bandung, Alumni

Mangunwijaya, Y.B., (2001), *Menyelamatkan Ketunggalan Republik,* dalam Adnan Buyung Nasution dkk, (2001), *Federalisme Untuk Indonesia,* Jakarta, Kompas.

Mas'oed, Mochtar & Colin MacAndrews, ed., (1981), *Perbandingan Sistem Politik,* Jogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Mayo, Henry B., (1960), *An Introduction to Democratie Theory,* New York, Oxford University.

Megawati & Murtopo, Ali, (2006), Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia; Sebuah Evaluasi, Yogyakarta, UAD Press.

Mertokusumo, Sudikno, (2000), Mengenal Hukum; Suatu Pengantar, Jogyakarta, Liberty.

Montesguieu, (1977), *The Spirit of Law,* University of California Press.

Murhaini, Suriansyah, (2009), *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan,* Surabaya, Laksbang Justitia.

Mulyosudarmo, Soewoto, (1997), *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Jakarta, Gramedia.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan, 1999-2002, Buku II, Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Naskah Amandemen Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Kelompok DPD Di MPR RI, Jakarta.

Napitupulu, Paimin, (2005), *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta,* Bandung, Alumni.

_____, (2007), *Menuju Pemerintahan Perwakilan,* Bandung, Alumni.

Nasution, Adnan Buyung, (1995), *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia; A Socio Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959,* Alih Bahasa Sylvia Tiwon, Jakarta, Grafiti.

Nasution, Adnan Buyung dkk, (2001), *Dimensi Hukum Sistem Federal* dalam Adnan Buyung Nasutian dkk, (2001), *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta, Kompas.

Nazriyah, Rizi, (2007), *MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan,* Yogyakarta, FH UII Press.

Nurtjahyo, Hendra, (2002), *Perwakilan Golongan di Indonesia,* Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Nur Hasim, Moch. (2008), *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka; Kajian Tentang Konsensus Normatif Antara RI-GAM Dalam Perundingan Helsinki,* Jakarta, P2P-LIPI

Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekjend MPR RI Tahun 2007.

Pakpahan, Muchtar, (1984), *DPR RI Masa Orde Baru,* Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

Palguna, (2003), *Mendialogkan Pusat dan Daerah,* Bali Post, Edisi Jum'at, tanggal 18 Juli 2003.

Patterson, Samuel C. & Mughan, Anthony, (1999), *Senat; Bicameralism in the Contemporary Word*, Oshio State University.

~~Pidato Ketua DPD RI Pada Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009.~~

Peyroles, Jerome Samuel Sidney. (ed)., (1991), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Prancis,* Duta Wacana University Press, Jogyakarta.

Pieris, Juhn & Baramuli, Aryanti, (2006), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia; Studi, Analisis, Kritik da Solusi Kajian Hukum dan Politik. Jakarta, Pelangi Cendikia.

Piliang, Indra J. & Bivitri Susanti, (2008), *Untuk Apa DPD RI,* Jakarta, Kelompok DPD Di MPR RI

Purnama, Edy, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Bandung, Nusa Media dan Imagine Press.

Purnomowati, Reni Dwi, (2005), *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* rajawali Perss, Jakarta.

Sebastian Salang, (2010), *Transaksi Dibalik Pembahasan RUU,* Kompas, Edisi Kamis, tanggal 23 Desember 2010.

Risalah Rapat ke 37 PAH III BP MPR tanggal 30 Mei 2000.

Riyanto, Astim, (2006), *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung.

Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, (1998), Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Edisi ke IV.

Sanit, Arbi, (1985), *Perwakilan Politik di Indonesia,* Jakarta, Rajawali Press.

Saragih, Bintan R., (1992), *Majelis Permusyawaran Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang,* Gaya Media Pratama, Jakarta.

Sartori, Giovani, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes, 2nd ed,* New York University, New York.

Sekretarian DPR GR RI, (1971), *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,* Jakarta.

Sekretariat Jenderal DPD RI, (2010), *Himpunan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2009.*

Syaifudin, (2006), *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi,* Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Silalahi, Harri Tjan, (2001), *RI Negara Berkedaulatan Rakyat Menganut Sistem MPR.*, Kompas Edisi 25 Mei 2001.

Sinamo, Numensen, (2010), *Perbandingan Hukum Tata Negara,* Jala Permata Aksara, Jakarta.

Soehino, (1991), *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah,* Jogyakarta, BPFE.

_____, (2008), *Ilmu Negara,* Jogyakarta, Liberti, Edisi Ketiga, Cetakan Kedelapan.

Soepomo, (1965), *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia,* Jakarta, Pradnjaparamita, Cetakan Kesepuluh.

Sulardi, (2009), *Reformasi Hukum; Rekontruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi,* Malang, In-Trans Publishing.

Suntana, Ija, (2007), *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam,* Bandung, Refika Aditama.

Sahrasad, Al Chaidar Zulfikar Salahudin Herdi, (2000), *Federasi atau Disintegrasi: Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Persfektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi,* Jakarta, Madani Press, Cetakan Pertama,

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

Sartori, Giovani, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes, 2nd ed,* New York University, New York.

Sasrawidjaja, Suparman, (1999), *Peranan Penelitian Dalam Pendidikan Tinggi Hukum,* Jurnal Hukum Puslitbangkum, Edisi Perdana I-1999, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran, Bandung.

Sekretariat Jenderal MPR RI, (2001), *Buku ke 3 Jilid 2; Risalah Rapat Paripurna ke 7 tanggal 3 November s/d 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001.* Jakarta.

Sekretariat Jenderal DPD RI, (2008), *Hasil-Hasil Pelaksanaan Tugas Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia,* Jakarta

Simorangkir, Bonar, et. el, (2000), *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya terhadap Perekonomian*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama.

Siswanto, Joko, (2003), DPD Ibarat Macan Ompong, Sriwijaya Post, Edisi Senin, 26 Agustus 2003.

Soebardjo, (2007), *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Jurnal Hukum, Fak. Hukum UII, Vol. 14., No., 1.

Soehino, (1983), *Hukum Tata Negara; Himpunan Perundangan, Surat-Surat Keputusan, dan Intruksi-Intruksi yang berkaitan dengan Pemerintahan di Daerah,* Jogyakarta, Liberty

_____, (2010), *Ilmu Negara,* Yogyakarta, Liberty, Cetakan ke 8.

Soemantri M., Sri, (2003), *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah,* Makalah disampaikan dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," yang dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, tanggal 24 Maret 2003.

Soekanto, Soerjono, (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, UI Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, & Mamuji, Sri, (2003), Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat, Raja Wali Pers, cetakan keenam, Jakarta.

Subardjo, (2008), DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia, Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.

Subekti, Valina Singka, (2009), *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945,* Jakarta, Rajawali Press.

Suny, Ismail, (1986), *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta.

Strong, C.F., (1966), *Modern Political Constitution; an Introduktion to the Comaprative Study of Their History and Existing Form,* Sidwick & Jackson Limited, London.

Sunny, Ismail, (1962), *Pembagian Kekuasaan Negara, Suatu Penyelidikan Perbandingan Dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Unisoviet dan Indonesia,* Departemen Penerangan Republik Indonesia, Jakarta.

Tambunan, A.S.S., (1991), *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis,* Sinar Harapan, Jakarta.

Thaib, Dahlan, (2000), *Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung.

_____, (2002), *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945,* Pidato pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), tanggal 4 Mei 2002.

_____, (2009), *Ketatanegaraan Indonesia; Persfektif Konstitusional,* Yogyakarta, Total Media.

The Encyclopedia Americana, International Edition, (1975), Volume 27, New York, Americana Corporation.

The International Parliementary Union, (1986), *Parliement of The World, (Comparative Reference Compendium)*, Vol I, Second Edition, New York, Oxford University.

Utrecht, E., (1983), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia,* Jakarta, Ichtiar Baru bekerjasama dengan Sinar Harapan, Cetakan ke lima.

Wheare, K.C., (1964), *Federal Government,* New York, Oxford University.

_____, (1967), *Legislature,* London, Oxford University Press.

_____, (1967), *Legislature,* London, Oxford University Press.

Widodo, Dwi Rustiono dkk, (2010), *Wajah DPR & DPD 2009-2014 Latar Belakang Pendidikan dan Karier,* Jakarta, Kompas.

Witman, Shepherd L. and John J. Wuest (1963), *Visual of Outline of Comparative Government,* New York, Adam & Co, Peterson.

Winahyu, (2009), *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.

Yamin, Muhammad, (1971), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Jilid Pertama, Cetakan Kedua.

_____, (t.t), *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia,* Jakarta, t.p

Yusuf, Effendy Yusuf, (2001), *Bikameralisme: Pembahasan yang Belum Selesai,* Dalam Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Kerjasama antara National Democratic Institute For International Affair dan Forum Rektor Indonesia YSPDM.

Yunarti, D. Rini, (2003), *BPIPKI, PPKI, Proklamasi Kemerdekaan RI,* Jakarta, Kompas.

II. Disertasi

Hasibuan, Alber, (1992), *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977 -1982,* Disertasi Pada Program Pascasarjana UGM, Yogykarta.

Alamsyah, Bunyamin, (2010), *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Ringkasan Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Jogyakarta.

Fatmawati, (2010), *Stuktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral;Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara,* Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Pantja Astawa, I Gde, (2002), *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945,* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung

Rahman, Abd., (2006), *Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia,* Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fak. Hukum Unair, Surabaya.

Riyanto, Astim, (2006), *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.

R. Ibrahim, (2003), *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar,* Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung.

Saragih, Bintan R., (1991), *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan Yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945,* Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung

Subardjo, (2008), *DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia,* Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.

Winahyu, (2009), *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945,* Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII), Jogyakarta.

III. Peraturan Perundang-undangan

The Constitution of Japan.

The Constitution of Thailand.

The Constitution of French.

The Constitution of Netherland.

The Constitution of England.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950.

UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 72.

UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 No. 92.

UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003.

UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125.

UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Pemeerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126.

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 51.

UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 61.

UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 123.

UU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang APBN Tahun Anggaran 2010. Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 69.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 117/PUU-VII/2009.

Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib.

IV. Internet, Koran dll

DPD RI, (2010), Sambutan Ketua DPD RI Pada Refleksi Akhir Tahun DPD RI "Indonesia 2010 Dalam Persfektif Daerah: Catatan Refleksi DPD RI Menyonsong 2011." Jakarta.

http://www.pk-sejahtera-org. Diakses tanggal 4 April 2010.

http://hariansib.com. Diakses tanggal 4 April 2010.

http://www.suarapembaruan.com/News/2008/04/08, diakses tanggal 18 April 2010.

http://www.detiknews.com/read/2010/02/18, diakses tanggal 18 April 2010

http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesatuan. Diakses tanggal 20 April 2010.

http://www.indonesiaindonesia.com., diakses tanggal 14 Agustus 2010.

http://www.minihub.org., diakses tanggal 14 Agustus 2010.

Lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesatuan, diakses tanggal, 16 Agustus 2010.

http://dpd.go.id, diakses tanggal 1 November 2010.

http://www.republika.co.id, diakses tanggal 3 November 2010.

http://berita.kapanlagi.com, diakses tanggal 3 November 2010.

http://bataviase.co.id, diakses tanggal 3 November 2010.

http://humas.kutaikartanegarakab.go.id, diakses tanggal 4 Novemver 2010.

http://humas.kutaikartanegarakab.go.id, diakses tanggal 4 November 2010.

http;//id.wikipedia.org. diakses tanggal 30 Desember 2010.

http://www.riaumandiri.net. Diakses tanggal 31 Desember 2010

http://www.dpd.go.id, *Konsekuensi Putusan MK, Kinerja Anggota DPD RI, Wajib, Sewajib-Wajibnya Harus Lebih*," diakses tanggal 15 Desember 2013.

Kompas, Edisi Kamis, 19 Agustus 2010.

Kompas, Edisi Selasa, 2 November 2010.

Kompas, Edisi Rabu , 5 Desember 2012.

Kompas, Edisi Kamis, 3 Oktober 2013.

Riau Pos, Edisi Sabtu, 20 Februari 2009.

Riau Pos, Edisi Ahad, 2 Mei 2010.

Riau Pos, Edisi Jumat 3 Desember 2010.

Riau Pos, Edisi Selasa, 21 Desember 2010.

Riau Pos, Edisi Sabtu, 29 Januari 2011.

V. Kitab Suci

Al-Qur'an dan Terjemahannya, (2002), Jakarta, Departemen Agama Republik Indonesia.

Lampiran I

Anggota DPD RI Periode 2004-2009

No	Propinsi	Nama Wakil Terpilih
1	Nangru Aceh Darussalam	1. Drs. H. A. Malik Raden, MM. 2. H. Helmi Mahera Al-Mujahid. 3. Adnan NS, S.Sos. 4. Dra. Hj. Mediati Hafni Hanum
2	Sumatera Utara	1. Drs. H. Abdul Halim Harahap. 2. Ir. Nurdin Tampubolon 3. Raja Inal Sireger. 4. Drs. H. Yopie Songkot Batubara.
3	Sumatera Barat	1. H. Irman Gusman, SE, M.BA. 2. Drs. H. Zairin Kasim. 3. Afdal, S.Si. 4. Dr. Muchtar Naim.
4	Riau	1. Drs. H. Soemardi Thaher. 2. Dinawaty, S.Ag. 3. Insiawati Ayus, SH. 4. Dra. Hj. Maimanah Umar.
5	Jambi	1. Nurzam Joher, S.Ag. 2. Dra. Hj. Nyimas Ena, MM. 3. Muhammad Nasir. 4. Drs. H. Hasan.
6	Sumatera Selatan	1. Hj. Asmawati, SE, MM. 2. Drs. H. M. Kafrawi Rahim 3. Drs. M. Jum Perkasa 4. Ir. Ruslan Wijaya, SE, M.Sc.
7	Bengkulu	1. Dipl. Ing. Bambang Soeroso 2. H. Mahyudin Shobri, SE. 3. Muspani, SH. 4. Dra. Eni Khaerani, M.Si.
8	Lampung	1. H. Kasmir Tri Putra, S.Pd, MM. 2. Hj. Hariyanti Syafrin, SH. 3. Sujadi. 4. A. Ben Bella
9	Bangka Belitung	1. H. Roesman Johan 2. Drs. Rusli Rachman, M.Si. 3. Fajar Fairy Husni, SH. 4. Hj. Djamila Somad, B.Sc.
10	Kepulauan Riau	1. Aida Ismet 2. Ir. H. Idris Zaini. 3. Benny Horas Panjaitan 4. Hendry Prankim.
11	DKI Jakarta	1. Hj. BRA Mooryati Soedibyo, SS, M.Hum. 2. Ir. Sarwono Kusumaatmaja. 3. H. Biem Triani Benyamin 4. Ir. H. Marwan Batubara.
12	Jawa Barat	1. Prof. Dr. H. Ginandjar Kartasasmita. 2. PRA. Arief Natadiningrat, SE. 3. Prof. Dr. H. Mohammad Surya. 4. KH. Sofyan Yahya, MA.
13	Jawa Tengah	1. Dra. Hj. Nafisah Sahal.

		2. Ir. H. Budi Santoso. 3. Drs. H. Sudharto, MA. 4. KH. Achmad Chalwani
14	DI. Jogyakarta	1. GKR. Hemas. 2. Drs. H. Ali Warsito. 3. Drs. H. Abd. Hafid Asrom, MM. 4. H. Subardi.
15	Jawa Timur	1. H. Mahmud Ali Zain. 2. KH. A. Mujib Imron, SH. 3. KH. M. Nuruddin A. Rahman, SH. 4. Drs. H. Madjito GA.
16	Banten	1. KH. Thoyib Amir. 2. Dra. Hj. Ratu Cicih Kurnasih. 3. H. Apud Mahpud 4. H. Sagap Usman
17	Bali	1. I Wayan Sudirta, SH. 2. Nyoman Rudana. 3. Dra. Ida Bagus Gede Agastia 4. Dra. Ida Ayu Agung Mas.
18	Nusa Tenggara Barat	1. Drs. H. Harun Al- Rasyid, M.Si. 2. Drs. H. Syahdan Ilyas. 3. Drs. H. Lalu Yusuf. 4. H.L. Abdul Muhyi Abidin, S.Ag.
19	Nusa Tenggara Timur	1. Frans X Assan 2. Drs. Yonathan Nubatonis 3. Yosph Bona Manggo 4. Wilhelmus Wua Openg
20	Kalimantan Barat	1. Dr. Piet Herman Abik, M.App, SC. 2. Maria Goreti, S. Sos, M.Si. 3. Sri Kadarwati. 4. H. Aspar, SE.
21	Kalimantan Tengah	1. Dr. KH. Haderani, H.N. 2. Prof. KMAM. Usop, MA. 3. H. Abi Kusno Nachran. 4. Permanasari
22	Kalimantan Selatan	1. Ir. H. M., Said. 2. Drs. H. Muh. Sofwat Hadi, SH. 3. H.A. Makkie, BA. 4. Drs. H.M. Ramli.
23	Kalimantan Timur	1. Drs. Nursyamsa Hadis. 2. Luther Kombong. 3. Ir. Hj. Eka Komariah Kuncoro, MA, CEd. 4. Ir. Hj. Nur Andriyani
24	Sulawesi Utara	1. Ir. Marhany V.P., Pua 2. Aryanti Baramuli Putri. SH 3. A. Edwin Kawilarang. 4. Dra. Sientje Sondakh Mandey.
25	Sulawesi Tengah	1. Hj. Nurmawati D. Batilan, SE. 2. Drs. Roger Tobigo. 3. M. Ichsan Loulembah 4. Drs. H. Faisal Mahmud
26	Sulawesi Selatan	1. H.M. Aksa Mahmud. 2. Ir. H. Abdul Aziz Qahar Mudzakkar 3. Ishak Pamumpu Lambe 4. Benyamin Bura

27	Sulawesi Tenggara	1. Dr. La Ode Ida. 2. Drs. KH. Marwan Aidid. 3. Ir. H. M. Yunus Sjamsoeddin 4. Drs. H. Yokoyama Sinapoy
28	Gorontalo	1. Drs. A.D. Khaly 2. Prof. Dr. HI. Nani Tuloli 3. HI. Amir Adam. 4. Roeland Niode
29	Maluku	1. Ny. Mirati Dewaningsig T, ST. 2. Abraham Dominggus Tuapattinaya, BA. 3. Midin B. Lamany, SH. 4. Drs. H. A. Rahayaan.
30	Maluku Utara	1. Anthony Charles Sunarjo. 2. Drs. Juanda Bakar. 3. Ny. Nita Budhi Susanti. 4. HI. Djafar Sjah.
31	Irian Jaya Barat	1. Salome Chistin Saway, SH. 2. Ishak Madacan. 3. Dr. Ir. Abdul M. Killian, MS. 4. Drs. H. Wahidin Ismail.
32	Papua	1. Marcus Louis Zonggonoa, BA. 2. Tonny Tesar. 3. Ferdinanda Ibo Yatipay 4. Pdt. Drs. Max Demetouw.

Sumber; http://dpd.go.id, diakses tanggal 1 November 2010.

Lampiran II
Anggota DPD RI Periode 2009-2014

No	Propinsi	Nama Wakil Terpilih
1	Nangru Aceh Darussalam	1. Abdurrahman BTN, 2. Bachrum Manyak, 3. Dr. Ahmad Farham Hamid, M., S. 4. Ir. Mursyid
2	Sumatera Utara	1. Drs. Rudolf M. Pardede, 2. Parlindungan Purba, SH., MM. 3. Dr. (HC) H. Rahmat Shah, 4. Prof. Dr. Ir. Darmayanti Lubis.
3	Sumatera Barat	1. Irman Gusman, SE, MBA. 2. Hj. Emma Yohanna, BA 3. Riza Falepi, ST., MT. 4. Alirman Sori, SH., MH, MM.
4	Riau	1. Drs. Abdul Gafur Usman, M.Sc. 2. Intsiawati Ayus, SH., MH. 3. Dra. Hj. Maimanah Umar, MA. 4. Mohammad Gazali, Lc.
5	Jambi	1. Dra. Hj. Elviana, M.Si. 2. M. Syukur, SH. 3. Dra. Juniwati T. Masjchun Sofwan, 4. Hasbi Anshory, SE.
6	Sumatera Selatan	1. Hj. Percha Leanpuri, SE. 2. Drs. H. Aidil Fitriansyah, MM. 3. Hj. Asmawati, SE, MM. 4. Abdul Aziz.
7	Bengkulu	1. Sultan Bakhtiar Najamudin, 2. Dra. Hj. Eni Khairani, M.Si. 3. Dipl. Ing., Bambang Soeroso, 4. H. Mahyudin Shobri, SE.
8	Lampung	1. Ir. Anang Prihantoro, 2. Ahman Jajuli, S.IP. 3. Aryodia Febriansya, S.IP. 4. Iswandi, A.Md.
9	Bangka Belitung	1. Tellie Gozelie, SE. 2. Noorhari Astuti, 3. Rosman Djohan, 4. Bahar Buasan, ST.
10	Kepulauan Riau	1. Aida Nasution Ismeth, SE, MM. 2. Drs. Zulbahri, M.Pd. 3. Djasarmen Purba, 4. Drs. Hardi Slamet Hood.
11	DKI Jakarta	1. Dani Anwar, 2. Drs. A.M. Fatwa, 3. Djan Faridz, 4. Pardi, SH.
12	Jawa Barat	1. Prof. Dr. Ir. H. Ginandjar Kartasasmita, 2. Dra. Hj. R. Ella M. Giri Komala, 3. KH. Sofyan Yahya, MA. 4. Amang Syafrudin, S.Ag., M.Si.
13	Jawa Tengah	1. Drs. Sulistiyo, M.Pd. 2. Dra. GKR. Ayu Koes Indriyah, 3. Denty Eka Widi Pratiwi, SE.

		4. Poppy Susanti Dharsono.
14	DI. Jogyakarta	1. Gusti Kanjeng Ratu Hemas, 2. Cholid Mahmud, ST., MT. 3. Drs. A.Hafidh Asrom, MM. 4. Drs. Muhammad Afnan Hadikusumo.
15	Jawa Timur	1. Prof. Dr. Dra. Hj. Istibsjaroh, SH, MA. 2. Wasis Siswoyo, SH. 3. Drs. Abd. Sudarsono, 4. Ir. Supartono.
16	Banten	1. Andika Hazrumy, M.Si. 2. Drs. Abdurachman, M.AP. 3. Drs. Abdi Sumaithi, 4. Ahmad Subadri, S.Ag.
17	Bali	1. I Gn Kesuma Kelakan, ST. M. Si. 2. I Nengah Wiratha, SE. 3. I Wayan Sudirta, SH. 4. I Kadek Arimbawa.
18	Nusa Tenggara Barat	1. Prof. Dr. Farouk Muhammad, 2. Ll. Abdul Muhyi Abidin, MA. 3. Baiq Diyah Ratu Ganefi, SH. 4. Lalu Supardan, S.Ag.
19	Nusa Tenggara Timur	1. Ir. Abraham Liyanto, 2. Ir. Emanuel Babu Eha, M.Si. 3. Carolina Nubatunis-Kondo, 4. Ir. Sarah Lery Mboeik.
20	Kalimantan Barat	1. Maria Goreti, S.Sos, M.Si. 2. Sri Kadarwati, 3. Hairiah, SH, MH. 4. Erma Suryani Ranik, SH.
21	Kalimantan Tengah	1. Permana Sari, S.Si, MM, MBA. 2. Hamdhani, S.IP. 3. Said Akhmad Fawzy Zain Bahsin, SH. 4. Rugas Binti, BD, M.Div, D.Min.
22	Kalimantan Selatan	1. Gusti Farid Hasan Aman, SE, Akt, MBA. 2. Ir. Adhariani, SH. MH. 3. Habib Hamid Abdullah, SH, MH. 4. Kombes Pol (Purn) Mohammad Sofwat Hadi, SH.
23	Kalimantan Timur	1. Awang Ferdian Hidayat, 2. Luther Kombong, 3. KH. Muslihuddin Abdurrasyid, Lc, M.Pdi. 4. Ir. Bambang Susilo, MM.
24	Sulawesi Utara	1. Aryanthi Baramuli Putri, SH. MH. 2. Ir. Marhany Victor Poly Pua, 3. Mayjen TNI (Purn) Ferry F.X. Tinggogoy, 4. Drs. Alvius Lomban, M.Si.
25	Sulawesi Tengah	1. Nurmawaty Dewi Bantilan, SE. 2. Kolonel (Purn) Sudarto, SH. 3. Ahmad Syaifullah Malonda, SP. 4. Shaleh Muhammad Aldjuffri, Lc, MA.
26	Sulawesi Selatan	1. Ir. Abd. Aziz Qahhar Mudzakkar. M.Si. 2. Ir. Muh. Aksa Mahmud. 3. Drs. Bahar Ngitung. 4. Litha Brent, SE.
27	Sulawesi Tenggara	1. Dr. La Ode Ida. 2. Ir. Abd. Jabbar Toba.

		3. Drs. Abidin Mustafa, M.Si 4. Drs. Kamaruddin.
28	Gorontalo	1. Hana Hasanah Fadel Muhammad. 2. Rahmiyati Jahja. 3. Elnino M. Husein Mohi, ST, M.Si. 4. dr. Budi Doku.
29	Sulawesi Barat	1. Drs. Muh. Asri, 2. KH. Muhammad Syibli Sahabuddin, S.Ag, M.Ag. 3. Ir. Iskandar Muda Baharuddin, 4. Mulyana Isham, SH, MM.
30	Maluku	1. Anna Latuconsina, 2. Prof. Dr. Jhon Pieris, SH, MS. 3. Jacob Jack Ospara, S.Th, M.Th. 4. Etha Aisyah.
31	Maluku Utara	1. Matheus Stefi Pasimanjeko, SH. 2. Prof. Dr. Kemala Motik Gafur, 3. Drs. Mudjaffar Sjah, 4. Drs. Abdurrahman Labato.
32	Papua Barat	1. Ishak Mandacan, SH. 2. Sofia Maipauw, SH. 3. Drs. Mervin Sadipun Komber, 4. Drs. Wahidin Ismail.
33	Papua	1. Tonny Tesar, 2. Helina Murib, 3. Drs. Paulus Yohanes S, MM. 4. Pdt. Elion Number, S.Th.

Sumber; Dwi Rustiono Widodo dkk, (2010), *Wajah DPR & DPD 2009-2014; Latar Belakang Pendidikan dan Karier*, Jakarta, Kompas, hlm., 583-728.

Lampiran III

RUU Usul DPD RI PERIODE 2004-2009 ke DPR RI

No.	Keputusan & Nama RUU yang Berasal Dari DPD RI	Disampaikan ke DPR	Alat Kel
1	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2005 tentang RUU tantang Pembentukan Kabupaten Gorontalo	13-10-2005	PAH I
2	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2005 tentang RUU tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan/Anggota Lembaga Negara RI serta Mantan Pimpinan dan Anggota Lembaga Negara RI	13-10-2005	PPUU
3	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2006 tentang RUU tentang Kepelabuhanan	31-08-2006	PAH II
4	Keputusan DPD RI Nomor 53/DPD/2006 tentang RUU tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta	19-12-2006	PANSUS DKI
5	Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007 tentang RUU tentang Susunan dan Keanggotaan MPR, DPR dan DPD	08-02-2007	PPUU
6	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2007 tentang RUU tentang Lembaga Keungan Mikro	28-03-2007	PAH II
7	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2007 tentang RUU tentang Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	28-03-2007	PPUU
8	Keputusan DPD RI Nomor 40/DPD/2007 tentang RUU tentang RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	19-07-2007	PAH I
9	Keputusan DPD RI Nomor 41/DPD/2007 tentang RUU tentang Perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	19-07-2007	PAH II
10	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD/2007 tentang RUU tentang Perubahan Ketiga Atas UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogyakarta	26-09-2007	PAH I
11	Keputusan DPD RI Nomor 6/DPD/2009 tentang RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	20-03-2009	PAH II
12	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD/2009 tentang RUU tentang Administrasi Pemerintahan	15-07-2009	PPUU
13	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD/2009 tentang RUU tentang Tata Informasi Geospasial Nasional	31-08-2009	PAH II
14	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2009 tentang RUU tentang Pangan	31-08-2009	PAH II
15	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2009 tentang RUU tentang Jasa Lingkungan	31-08-2009	PAH II
16	Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2009 tentang RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah	31-08-2009	PAH II
17	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2009 tentang RUU tentang Pemerintahan Daerah	01-10-2009	PAH I
18	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD/2009 tentang RUU tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	01-10-2009	PAH I
19	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD/2009 tentang RUU tentang Desa	01-10-2009	PAH I

Sumber; Sekretriat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

Lampiran IV;
RUU yang Disetujui DPR RI & Presiden Menjadi UU
Dari Oktober 2009 s/d Oktober 2010

No	Nama RUU yang Disahkan Menjadi UU
1	RUU tentang Revisi UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi
2	RUU tentang Pertanggungjawababn Atas Pelaksanaan APBN 2008
3	RUU tentang APBN 2010
4	RUU tentang APBN Perubahan 2010
5	RUU tentang Pencabutan Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang KPK
6	RUU tentang Penetapan Garis Batas Laut Bagian Barat Indonesia-Singapura
7	RUU tentang Kesepahaman Indonesia dan Brunei Darussalam di Bidang Pertahanan
8	RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN 2009
9	RUU tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Federasi Rusia tentang Kerjasama Teknik Militer
10	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
11	RUU tentang Holtikultura
12	RUU tentang Cagar Budaya
13	RUU tentang Keprotokolan
14	RUU tentang Kepramukaan
15	RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011.

Sumber; Kompas Edisi Selasa, tanggal 2 November 2010, hlm., 4.

Lampiran V;
Pandangan dan Pendapat DPD Periode 2004-2009
Dalam Pembahasan RUU Bersama DPR RI

No.	Pandangan & Pendapat DPD RI	Disampaikan ke DPR	Alat Kel
1	Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	04-07-2005	PAH II
2	Pandangan dan Pendapat DPD RI tentang Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi UU.	07-09-2005	PAH I
3	Pandangan dan Pendapat DPD tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitas dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Propinsi NAD dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara	23-09-2005	PAH I
4	Keputusan DPD RI Nomor 1/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI Atas RUU tentang Pemerintahan Aceh	15-03-2006	PANSUS ACEH
5	Keputusan DPD RI Nomor 2/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Penanggulangan Bahaya	02-03-2006	PAH II
6	Keputusan DPD RI Nomor 5/DPD/2006 tentang Pendapat dan Usulan DPD RI atas RUU tentang BPK RI	29-03-2006	PAH IV
7	Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro (SITARO) sebagai Pemekaran dari Kabupaten Kepulauan Sangihe, Kota Kotamabangu dan Kabupaten Bolaang Mongondow sebagai Pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow Propinsi Sulawesi Utara.	16-06-2006	PAH I
8	Keputusan DPD RI Nomor 9/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Pidie Jaya dan Kota Subulussalam sebagai Pemekaran dari Kabupaten Aceh Singkil Propinsi Nangroe Aceh Darussalam.	16-06-2006	PAH I
9	Keputusan DPD RI Nomor 10/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Nagekeo sebagai Pemekaran dari Kabupaten Ngada, Kabupaten Sumba Tengah dan Kabupaten Sumba Barat Daya sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sumba Barat Propinsi NTT.	16-06-2006	PAH I
10	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD/2006 tentang Pandangan dan Usul DPD RI atas RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	05-07-2006	PAH IV
11	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Ketenagalistrikan.	05-07-2006	PAH II
12	Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Energi.	05-07-2006	PAH II
13	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Konawe Utara sebagai Pemekaran dari Kabupaten Konawe dan Kabupaten	17 Juli 2006	PAH I

	Buton Utara, sebagai Pemekaran Kabupaten Muna Propinsi Sulawesi Tenggara		
14	Keputusan DPD RI Nomor 22/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Minahasa Tenggara sebagai Pemekaran dari Kabupaten Minahasa Selatan Propinsi Sulawesi Utara	17-07-2006	PAH I
15	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI sebagai Bahan pada Pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Pesawaran sebagai Pemekaran dari Kabupaten Lampung Selatan Propinsi Lampung.	17-07-2006	PAH I
16	Keputusan DPD RI Nomor 34/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI atas RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir.	09-10-2006	PAH II
17	Keputusan DPD RI Nomor 35/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI atas RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.	09-10-2006	PAH II
18	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI atas RUU tentang Penanaman Modal	09-10-2006	PAH II
19	Keputusan DPD RI Nomor 42/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI atas RUU tentang Penataan Ruang	09-10-2006	PANSUS TATA RUANG
20	Keputusan DPD RI Nomor 43/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Batubara sebagai Pemekaran dari Kabupaten Asahan Propinsi Sumatera Utara.	30-11-2006	PAH I
21	Keputusan DPD RI Nomor 44/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kayong Utara Sebagai Pemekaran dari Kabupaten Ketapang Propinsi Kalimantan Barat	30-11-2006	PAH I
22	Keputusan DPD RI Nomor 45/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mamberamo Raya sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sarmi dan Kabupaten Waropen Propinsi Papua.	30-11-2006	PAH I
23	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bandung Barat sebagai Pemekaran dari Kabupaten Bandung Propinsi Jabar.	30-11-2006	PAH I
24	Keputusan DPD RI Nomor 47/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Empat Lawang sebagai Pemekaran dari Kabupaten Lahat Propinsi Sumsel.	30-11-2006	PAH I
25	Keputusan DPD RI Nomor 49/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pelayaran	19-12-2006	PAH II
26	Keputusan DPD RI Nomor 50/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang	19-12-2006	PAH III
27	Keputusan DPD RI Nomor I/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Angkola Sipirok dan Pembentukan Kabupaten Padang Lawas sebagai Pemekaran dari Kabupaten Tapanuli	08-02-2007	PAH I

	Selatan di Propinsi Sumut.		
28	Keputusan DPD RI Nomor 2/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kubu Raya sebagai Pemekaran dari Kabupaten Pontianak di Propinsi Kalbar.	08-02-2007	PAH I
29	Keputusan DPD RI Nomor 3/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kota Serang sebagai Pemekaran Kabupaten Serang di Propinsi Banten.	08-02-2007	PAH I
30	Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI atas RUU Penyelenggara Pemilu	08-02-2007	PAH I
31	Keputusan DPD RI Nomor 5/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Perkeretaapian	08-02-2007	PAH II
32	Keputusan DPD RI Nomor 9/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Manggarai Timur sebagai Pemekaran dari Kabupaten Manggarai di Propinsi NTT.	08-03-2007	PAH I
33	Keputusan DPD RI Nomor 10/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Tana Tidung sebagai Pemekaran dari Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bulungan di Propinsi Kaltim.	08-03-2007	PAH I
34	Keputusan DPD RI Nomor 11/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kota Tual sebagai Pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara di Propinsi Maluku.	08-03-2007	PAH I
35	Keputusan DPD RI Nomor 12/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Puncak sebagai Pemekaran dari Kabupaten Puncak Jaya di Propinsi Papua.	08-03-2007	PAH I
36	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Mamberamo Tengah dan Kabupaten Nduga sebagai Pemekaran dari Kabupaten Jayawijaya di Propinsi Papua.	08-03-2007	PAH I
37	Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mandau dan Kabupaten Meranti sebagai Pemekaran dari Kabupaten Bengkalis di Propinsi Riau.	08-03-2007	PAH I
38	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Penerbangan.	08-03-2007	PAH II
39	Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Dogiyai sebagai Pemekaran Kabupaten Nabire di Propinsi Papua.	08-03-2007	PAH I
40	Keputusan DPD RI Nomor 18/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Penggunaan Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia.	08-03-2007	PAH II
41	Keputusan DPD RI Nomor 19/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang	08-03-2007	PAH II

	Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.		
42	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pengelolaan Sampah.	21-06-2007	PAH II
43	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.	21-06-2007	PAH II
44	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI Atas RUU tentang Mata Uang	21-06-2007	PAH IV
45	Keputusan DPD RI Nomor 32/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI Atas RUU tentang Perbankan Syariah	21-06-2007	PAH IV
46	Keputusan DPD RI Nomor 33/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI Atas RUU tentang Surat Berharga Syariah Negara	21-06-2007	PAH IV
47	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI Atas RUU tentang Badan Hukum Pendidikan.	19-07-2007	PAH III
48	Keputusan DPD RI Nomor 42/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dari Pemerintah.	16-08-2007	PPUU
49	Keputusan DPD RI Nomor 43/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Partai Politik dari Pemerintah.	16-08-2007	Pansus RUU Bidang Politik
50	Keputusan DPD RI Nomor 44/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dari Pemerintah	16-08-2007	Pansus RUU Bidang Politik
51	Keputusan DPD RI Nomor 45/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari Pemerintah	16-08-2007	Pansus RUU Bidang Politik
52	Keputusan DPD RI Nomor 47/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU Nomor 36 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU	26-09-2007	PAH II
53	Keputusan DPD RI Nomor 49/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI tentang Calon Perorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dalam Rangka Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.	08-10-2007	PAH I
54	Keputusan DPD RI Nomor 51/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Kepariwisataan	11-12-2007	PAH II
55	Keputusan DPD RI Nomor 53/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buru Selatan sebagai Pemekaran dari Kabupaten Buru dan Kabupaten Maluku Barat Daya, sebagai Pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara Bara Propinsi Maluku.	19-12-2007	PAH I

56	Keputusan DPD RI Nomor 54/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Panukal Abab Lematang Ilir sebagai Pemekaran dari Kabupaten Muara Enim dan Kabupaten Musi Rawas Utara, sebagai Pemekaran dari Kabupaten Musi Rawas Propinsi Sumatera Selatan.	19-12-2007	PAH I
57	Keputusan DPD RI Nomor 55/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pringsewu sebagai Pemekaran dari Kabupaten Tanggamus dan Kabupaten Pesisir Barat, sebagai Pemekaran dari Kabupaten Lampung Barat Propinsi Lampung.	19-12-2007	PAH I
58	Keputusan DPD RI Nomor 563/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Banggai Laut sebagai Pemekaran dari Kabupaten Banggai Kepulauan Propinsi Sulawesi Tengah.	19-12-2007	PAH I
59	Keputusan DPD RI Nomor 53/DPD/2007 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Propinsi Tapanuli sebagai Pemekaran dari Propinsi Sumatera Utara.	19-12-2007	PAH I
60	Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Utara dan Kabupaten Labuhanbatu Selatan sebagai Pemekaran dari Kabupaten Labuhanbatu Propinsi Sumatera Utara.	08-02-2008	PAH I
61	Keputusan DPD RI Nomor 5/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bengkulu Tengah sebagai Pemekaran dari Kabupaten Bengkulu Utara Propinsi Bengkulu.	08-02-2008	PAH I
62	Keputusan DPD RI Nomor 6/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Lombok Utara sebagai Pemekaran dari Kabupaten Lombok Barat Propinsi NTB	08-02-2008	PAH I
63	Keputusan DPD RI Nomor 7/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dan Kabupaten Bolaang Mongondaw Selatan sebagai Pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow Propinsi Sulawesi Utara.	08-02-2008	PAH I
64	Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kota Sungai Penuh sebagai Pemekaran dari Kabupaten Kerinci Propinsi Jambi.	08-02-2008	PAH I
65	Keputusan DPD RI Nomor 9/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Anambas sebagai Pemekaran dari Kabupaten Natuna Propinsi Kepulauan Riau.	08-02-2008	PAH I
66	Keputusan DPD RI Nomor 10/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Sigi sebagai Pemekaran dari Kabupaten Donggala Propinsi Sulawesi Tengah.	08-02-2008	PAH I
67	Keputusan DPD RI Nomor 11/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Toraja Utara sebagai Pemekaran dari Kabupaten Tana Toraja Propinsi Sulawesi Selatan.	08-02-2008	PAH I

68	Keputusan DPD RI Nomor 12/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Nias Utara, Kabupaten Nias Barat dan Kota Gunungsitoli sebagai Pemekaran dari Kabupaten Nias serta pembentukan Kota Berestagi sebagai Pemekaran dari Kabupaten Karo Propinsi Sumatera Utara.	27-03-2008	PAH I
69	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji dan Kabupaten Tulang Bawang Barat sebagai Pemekaran dari Kabupaten Tulang Bawang Propinsi Lampung.	27-03-2008	PAH I
70	Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan sebagai Pemekaran dari Kabupaten Tanggerang Propinsi Banten.	27-03-2008	PAH I
71	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Sabu Raijua sebagai Pemekaran dari Kabupaten Kupang Propinsi NTT.	27-03-2008	PAH I
72	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai sebagai Pemekaran dari Kabupaten Halmahera Utara Propinsi Maluku Utara.	27-03-2008	PAH I
73	Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Maibrat sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sorong Selatan serta pembentukan Kabupaten Tambrauw sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sorong dan Kabupaten Monokwari Propinsi Papua Barat.	27-03-2008	PAH I
74	Keputusan DPD RI Nomor 18/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Kabupaten Intan Jaya dan Kabupaten Deiyai sebagai Pemekaran dari Kabupaten Paniai Propinsi Papua.	27-03-2008	PAH I
75	Keputusan DPD RI Nomor 19/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Wilayah Negara	27-03-2008	PAH I
76	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua menjadi UU.	15-07-2008	PANSUS PAPUA
77	Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.	15-07-2008	PAH II
78	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Rumah Sakit	15-07-2008	PAH III
79	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Kesejahteraan Sosial	28-10-2008	PAH III
80	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Mahkamah Agung	28-10-2008	PPUU
81	Keputusan DPD RI Nomor 40/DPD/2008 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang	14-01-2009	PAH II

	Meteriologi dan Geofisika		
82	Keputusan DPD RI Nomor 1A/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Kawasan Ekonomi Khusus.	05-02-2009	PAH II
83	Keputusan DPD RI Nomor 5/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.	12-02-2009	TIM TIPIKOR
84	Keputusan DPD RI Nomor 7/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Jaringan Sistem Keuangan.	25-05-2009	PAH IV
85	Keputusan DPD RI Nomor 10/DPD/2009 tentang Pendapat dan Rekomendasi DPD RI Atas Ambang Batas Laut (Ambalat) dan Kawasan Perbatasan Kalimantan Timut.	15-07-2009	Pansus Ambalat & Kawasan Perbatasan
86	Keputusan DPD RI Nomor 11/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.	15-07-2009	PAH II
87	Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Kepemudaan.	15-07-2009	PAH III
88	Keputusan DPD RI Nomor 19/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelajutan	31-08-2009	PAH II
89	Keputusan DPD RI Nomor 30/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Perfilman.	15-09-2009	PAH III
90	Keputusan DPD RI Nomor 32/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.	15-09-2009	PAH IV
91	Keputusan DPD RI Nomor 33/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI tentang Pembangunan Pedesaan.	01-10-2009	Pansus Pedesaan
92	Keputusan DPD RI Nomor 40/DPD/2009 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI tentang Manifesto Pendidikan DPD RI	01-10-2009	PAH III

Sumber; Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

Lampiran VI;
Pertimbang DPD Periode 2004-2009 yang Disampaikan ke DPR

No.	Pertimbangan DPD RI	Disampaikan ke DPR	Alat Kel
1	Keputusan DPD RI Nomor 34/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Guru dan Dosen	11-12-2005	PAH III
2	Keputusan DPD RI Nomor 43/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025	16-12-2005	PAH IV
3	Keputusan DPD RI Nomor 48/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.	30-11-2006	PAH III
4	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Calon Anggota BPK sebagai bahan pertimbangan bagi DPR RI dalam Pemilihan Anggota BPK	08-03-2007	PAH IV
5	Keputusan DPD RI Nomor 58/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Pornografi	19-12-2007	PAH III
6	Keputusan DPD RI Nomor 41/DPD RI/2008 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Jaminan Produk Halal.	14-01-2009	PAH III
7	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Calon Anggota BPK sebagai bahan pertimbangan bagi DPR RI dalam Pemilihan Anggota BPK Periode 2009-2014.	03-07-2009	PAH IV

Sumber; Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

Lampiran VII;
Hasil Pengawasan DPD Periode 2004-2009
yang Disampaikan ke DPR

No.	Hasil Pengawasan DPD RI	Disampaikan ke DPR	Alat Kel
1	Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Pengadaan CPNS Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	13-10-2005	PAH I
2	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	13-10-2005	PAH I
3	Keputusan DPD RI Nomor 22/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pengelolaan Daerah Perbatasan Negara RI dengan Negara Lain Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	13-10-2005	PAH I
4	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Kehutanan Menjadi UU	13-10-2005	PAH II
5	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.	13-10-2005	PAH II
6	Keputusan DPD RI Nomor 25/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.	13-10-2005	PAH III
7	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.	13-10-2005	PAH III
8	Keputusan DPD RI Nomor 33/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak.	23-12-2005	PAH III
9	Keputusan DPD RI Nomor 35/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berkaitan dengan Program Pengurangan Subsidi BBM Bidang Pendidikan.	23-12-2005	PAH III
10	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang berkaitan dengan Program Pengurangan Subsidi BBM Bidang Kesehatan.	23-12-2005	PAH III
11	Keputusan DPD RI Nomor 42/DPD/2005 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2005.	16-12-2005	PAH IV
12	Keputusan DPD RI Nomor 12/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten	16-06-2006	PAH II

	Sorolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur Propinsi Jambi.		
13	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.	16-06-2006	PAH II
14	Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Penanganan *Illegal Loging* sebagai pelaksanaan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Kehutanan Menjadi UU.	16-06-2006	PAH II
15	Keputusan DPD RI Nomor 18/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.	05-07-2006	PAH II
16	Keputusan DPD RI Nomor 19/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.	05-07-2006	PAH II
17	Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Berkenaan dengan Penyelenggaraan Ujian Nasional Tahun Ajaran 2005/2006.	05-07-2006	PAH III
18	Keputusan DPD RI Nomor 25/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Penanganan *Illegal Loging* sebagai pelaksanaan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Kehutanan Menjadi UU.	17-07-2006	PAH II
19	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Anggaran Minimal Pendidikan 20% dari APBN dan APBN dalam kaitan Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.	17-07-2006	PAH III
20	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.	09-10-2006	PAH II
21	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.	09-10-2006	PAH II
22	Keputusan DPD RI Nomor 39/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.	09-10-2006	PAH II
23	Keputusan DPD RI Nomor 40/DPD/2006 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Penanganan *Illegal Loging* sebagai pelaksanaan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Kehutanan Menjadi UU.	09-10-2006	PAH II
24	Keputusan DPD RI Nomor 6/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 9	08-02-2007	PAH II

	Tahun 1990 tentang Kepariwisataan.		
25	Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.	28-03-2007	PAH II
26	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji terkait dengan Pelaksanaan Ibadah Haji Indonesia Tahun 2006/2007.	28-03-2007	PAH III
27	Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berkenaan dengan Pelaksanaan Ujian Nasional Tahun Ajaran 2006/2007.	21-06-2007	PAH III
28	Keputusan DPD RI Nomor 30/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berkenaan dengan Pelaksanaan Pendidikan Kedinasan Khususnya di Institut Pemerintahan Dalam Negeri.	21-06-2007	PAH III
29	Keputusan DPD RI Nomor 35/DPD/2007 tentang Rekomendasi DPD RI Atas Penanganan Lumpur Panas Sidoarjo Jawa Timur.	21-06-2007	PANSUS LAPINDO
30	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2007 tentang Hasil Penyerapan Aspirasi Daerah Kabupaten Pasuruan Propinsi Jawa Timur dan Propinsi Kepulauan Riau.	21-06-2007	PAH I
31	Keputusan DPD RI Nomor 50/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pengelolaan Dana Pendidikan di Kabupaten Nabire Propinsi Papua sebagai Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.	08-10-2007	PAH III
32	Keputusan DPD RI Nomor 52/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007 Akibat Kenaikan Harga Minyak Dunia.	11-12-2007	PAH IV
33	Keputusan DPD RI Nomor 60/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.	19-12-2007	PAH III
34	Keputusan DPD RI Nomor 3/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan Pelaksanaan Ibadah Haji Tahun 1428H/2007.	08-02-2008	PAH III
35	Keputusan DPD RI Nomor 22/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Berkenaan dengan Penyelenggaraan Program Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (ASKESKIN).	02-04-2008	PAH III
36	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007.	02-04-2008	PAH IV
37	Keputusan DPD RI Nomor 25/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.	02-04-2008	PAH II
38	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.	00-04-2008	PAH II

39	Keputusan DPD RI Nomor 39/DPD/2008 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Pelaksanaan UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN 2008.	01-12-2008	PAH IV
40	Keputusan DPD RI Nomor 2/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Ibadah Haji.	09-02-2009	PAH III
41	Keputusan DPD RI Nomor 3/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.	09-02-2009	PAH III
42	Keputusan DPD RI Nomor 9/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.	15-07-2009	PAH I
43	Keputusan DPD RI Nomor 12/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.	15-07-2009	PAH II
44	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terkait dengan Pelaksanaan Ujian Nasional Tahun 2009, Pelaksanaan Dana Bos dan Sekolah Gratis.	15-07-2009	PAH III
45	Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.	31-08-2009	PAH II
46	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.	31-08-2009	PAH II
47	Keputusan DPD RI Nomor 22/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.	31-08-2009	PAH II
48	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD/2009 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.	15-09-2009	PAH II
49	Keputusan DPD RI Nomor 41/DPD/2009 tentang Pengawasan DPD RI tentang Pendapat dan Rekomendasi DPD RI Atas Permasalahan Perbatasan Negara dan Batas Ambang Laut (Ambalat).	01-10-2009	Pansus Ambalat

Sumber; Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

Lampiran VIII;

Pertimbangan DPD Periode 2004-2009 Berkaitan Dengan RUU APBN

No.	Pertimbangan DPD RI Berkaitan RUU APBN	Disampaikan ke DPR	Alat Kel
1	Keputusan DPD RI Nomor 7/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005.	23-05-2005	PAH IV
2	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan Semester II BPK RI Tahun 2004.	06-07-2005	PAH IV
3	Keputusan DPD RI Nomor 18/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005.	15-09-2005	PAH IV
4	Keputusan DPD RI Nomor 19/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun 2006.	15-09-2005	PAH IV
5	Keputusan DPD RI Nomor 41/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2004.	16-12-2005	PAH IV
6	Keputusan DPD RI Nomor 44/DPD/2005 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perpajakan.	16-12-2005	Pansus PAH II & IV
7	Keputusan DPD RI Nomor 3/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun 2005 untuk dijadikan pertimbangan bagi DPR dalam Penyusunan RUU APBN Tahun Anggaran 2007.	09-03-2006	PAH IV
8	Keputusan DPD RI Nomor 11/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Pajak dan Retribusi Daerah.	16-06-2006	PAH IV
9	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006.	17-07-2006	PAH IV
10	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2007.	31-08-2006	PAH IV
11	Keputusan DPD RI Nomor 51/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Semester II Tahun 2005 untuk bahan pertimbangan bagi DPR dalam Penyusunan RUU APBN	19-12-2006	PAH IV
12	Keputusan DPD RI Nomor 52/DPD/2006 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2005.	19-12-2006	PAH IV
13	Keputusan DPD RI Nomor 7/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun Angaran 2006 sebagai bahan pertimbangan bagi DPR dalam Penyusunan RUU APBN Tahun 2008.	08-02-2007	PAH IV
14	Keputusan DPD RI Nomor 22/DPD/2007 tentang	28-08-2007	PAH IV

	Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dan Laporan Keuangan Kementrian Negara/Lembaga Tahun 2005.		
15	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun Anggaran 2007.	19-07-2007	PAH IV
16	Keputusan DPD RI Nomor 39/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2008.	19-07-2007	PAH IV
17	Keputusan DPD RI Nomor 48/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2008.	26-09-2007	PAH IV
18	Keputusan DPD RI Nomor 59/DPD/2007 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Semester II Tahun Angaran 2006.	19-12-2007	PAH IV
19	Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI Atas Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun Angaran 2007.	27-03-2008	PAH IV
20	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI Atas RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2006.	27-03-2005	PAH IV
21	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008.	02-04-2005	PAH IV
22	Keputusan DPD RI Nomor 32/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Semester II Tahun Angaran 2007.	15-07-2008	PAH IV
23	Keputusan DPD RI Nomor 33/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2009.	15-07-2008	PAH IV
24	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD/2008 tentang Pertimbangan DPD RI Terhadap RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2007.	28-10-2009	PAH IV
25	Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun Angaran 2008.	05-02-2009	PAH IV
26	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2010.	31-08-2009	PAH IV
27	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN Tahun Anggaran 2009.	17-08-2009	PAH IV
28	Keputusan DPD RI Nomor 25/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Semester II Tahun Angaran 2008.	31-08-2009	PAH IV
29	Keputusan DPD RI Nomor 35/DPD/2009 tentang Pertimbangan DPD RI Terhadap RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2008.	01-10-2009	PAH IV

Sumber; Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010.

CURRICULUM VITAE

I. Identitas Personal

1.	Nama	: Mahmuzar, M.Hum
2.	Tempat & Tgl lahir	: Kampar, 26 April 1976
3.	Jenis Kelamin	: Laki-laki
4.	Agama	: Islam
5.	Pekarjaan	: Dosen Tetap Pada Jurusan Administrasi Negara UIN Suska Riau
6.	N I P	: 197604262007011016
7.	Pangkat/Gol	: Lektor/III/c
8.	Alamat	: Jl. Merpati Sakti Perum Cenderawasih, Blok B No. 19 Panam-Pekanbaru
9.	Telp/HP	: 0813 7878 7977

II. Pendidikan Formal

1. Sarjana (S1) Fakultas Syariah Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta tahun 1995-1999.
2. Magister (S2) Hukum Kenegaraan (Hukum Tata Negara) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta tahun 2000-2002.
3. Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Tata Negara pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum (FH), Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tahun 2002.

Pengalaman Pekerjaan

1. Dosen tetap (PNS) pada Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri (UIN) Sultan Syarif Kasim Riau, tahun 2004 s/d sekarang
2. Dosen tidak tetap pada UPBJJ Universitas Terbuka Pekanbaru, tahun 2008 s/d sekarang.
3. Sekretaris merangkap anggota Tim Seleksi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Kampar untuk periode 2014-2019, masa kerja Desember 2013 s/d Februari 2014.
4. Menjadi nara sumber pada berbagai forum ilmiah, baik yang diadakan oleh perguruan tinggi maupun lembaga swadaya masyarakat.

V. Karya Ilmiah yang Dipublikasikan

1. Kegagalan Penegakan Supremasi Hukum di Indonesia; Penyebab dan Solusinya, *Jurnal Hukum Respublica,* (terakreditasi) Fakultas Hukum Unversitas Lancang Kuning Pekanbaru, Volume 4, Nomor 01, November 2004.
2. Perbankan Syariah; Kontribusi Hukum Muamalat Dalam Pengembangan Hukum Nasional Indonesia, *Jurnal al-Iqtishad,* Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau, Volume 4, No. 1, Tahun 2007.
3. Perbankan Syariah; Problem dan Solusinya di Indonesia, *Jurnal al-Iqtishad,* Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau, Volume 6, No. 2, Tahun 2008.
4. Model Parlemen Bikameral Dalam Negara Kesatuan, *Jurnal al-Riyasah,* Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau, Volume 2, No. 1, Tahun 2009
5. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945; Sebelum dan Sesudah Amandemen; Nusa Media, Jogyakarta, tahun 2010, ISBN 978-602-8410-06-9.

6. Sanksi Bagi Pelaku Perusakan Lingkungan: Studi Pelanggaran Hukum Lingkungan di Propinsi Riau, hasil penelitian kerjasama dengan LP2M UIN Suska Riau, tahun 2013.

VI. Keterangan Istri

1. Nama : Siti Hertinah, SE
2. Tempat tanggal lahir : Pemalang, 19 September 1978
3. Pekerjaan : Staf pada Fakultas Pertanian dan Peternakan UIN Suska Riau

VII. Keterangan Anak

1. Nadya Aulia Muzar (7 tahun).
2. Naila Zhafira Muzar (5 tahun).