DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PENERAPAN SISTEM BIKAMERAL DALAM LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA

Oleh :

SUBARDJO
04932004

DISERTASI

Telah Dipertahankan Dihadapan Dewan Penguji di bawah Pimpinan Rektor UII, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec., dalam Ujian Terbuka (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada Sabtu, 3 Mei 2008

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2008

DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PENERAPAN SISTEM BIKAMERAL DALAM LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA

Oleh :

SUBARDJO
04932004

Telah Diterima dan Dipertahankan Dihadapan Dewan Penguji di bawah Pimpinan Rektor UII, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec., dalam Ujian Terbuka (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada Sabtu, 3 Mei 2008

Promotor

(Prof. Dr. Dahlan Thaib S.H., M.Si.)

Co Promotor

(Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.)

Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

(Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.)

Untuk:

1. *Kedua orang tuaku,*
   yang telah tiada Bapak/Ibu Kamil Setyo Hardjono
2. *Kedua orang tua mertua,*
   Bapak/Ibu H. Hadi Subiyanto
3. *Istriku H. Sri Astuti, S.Pd. dan anak-anakku,*
   Surahma Asti Mulasari S.Si., M.kes.,
   Fatwa Tentama S.Psi., Fajri Fuadmoko
   dan Putra Dekantara

DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA (PROMOSI DOKTOR)

- Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec. (Ketua Sidang)
- Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. (Promotor)
- Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U. (Co Promotor)
- Prof. Dr. R. Taufik Sri Soemantri M., S.H.
- Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H.
- Prof. Dr. Miftah Thoha.
- Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H.

MOTTO

" Allah menyediakan bagi mereka (umat manusia) azab yang keras, maka bertaqwalah kepada Allah hai orang-orang yang mempunyai akal; (yaitu) orang-orang yang beriman. Sesungguhnya Allah telah menurunkan peringatan kepadamu"

(QS Ath Thalaaq 10)

"Sebaik-baik manusia adalah orang yang sanggup menjadikan dirinya sebesar-besar manfaat di tengah-tengah masyarakat"

(H.R. Thabrani)

"Setiap kali waktu membimbingku, ia memperlihatkan kekurangan akalku, makin bertambah ilmuku, bagiku makin bertambah tahuku akan ketidakfahamanku"

(Imam Syafi"i)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas kehendak dan hidayahNya perjuangan untuk menyelesaikan disertasi dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta dapat selesai dan terbebas dari berbagai kesulitan.

Dalam proses penulisan disertasi banyak pengalaman, hikmah yang penulis rasakan, sehinga tanpa kuasa mencegah dari hari ke hari selalu cepat berlalu. Berbagai persoalan muncul yang menuntut kesabaran, ketabahan dan keteguhan hati untuk menyelesaikannya.

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan konstribusi dalam pengembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara. Secara praktis dapat memberikan masukan-masukan secara riil bagi proses pembaharuan sistem dua kamar di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 agar sesuai sistem dua kamar (bikameral).

Untuk sampai tersajinya karya ilmiah ini dalam bentuk disertasi, penulis menyadari tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak mustahil disertasi ini dapat terselesaikan.

Pada kesempatan ini penulis ingin menghaturkan rasa hormat dan terima kasih serta penghargaan yang tulus kepada Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. selaku promotor, yang dengan padatnya waktu, namun selalu berupaya meluangkan kesempatan, selalu berupaya mendorong dan meyakinkan penulis bahwa tidak ada yang tidak dapat diselesaikan sepanjang manusia mau belajar, mau berusaha, mau

membaca, mau mendengar saran. Beliau inilah yang merupakan pendorong penulis masuk S3 UII, dan terus mendorong dan memacu penulis untuk terus maju menyelesaikan penulisan disertasi supaya selesai dalam waktu yang tidak terlalu lama. Demikian pula Bapak Prof. Dr. H. Moh Mahfud MD., SH. SU., selaku Co Promotor yang dalam kesibukannya yang sangat padat, selalu meluangkan waktu untuk membimbing, mendorong, dan mengarahkan penulis dengan bijak, tegas dan tetap obyektif. Hal ini yang memacu penulis untuk tetap bersemangat berjuang menyelesaikan disertasi ini. Untuk itu semua penulis hanya dapat berdoa semoga menjadi amalan beliau dan mendapat imbalan pahala dari Allah SWT. Amin ya Rabbal'alamin.

Dalam kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang amat dalam dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. R.H. Taufik Sri Soemantri Martosoewignyo, S.H, Ibu Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H., Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si., Bapak Prof. Dr. H. Moh Mahfud MD, SH. SU., Bapak Prof. Dr. Miftah Thoha, Bapak Prof. Dr. T Gayus Lumbuun, SH, MH, yang berkenan selaku penelaah dan penguji. Penulis bersyukur disela-sela kesibukan beliau tersebut masih dapat memberikan koreksi, kritikan, masukan yang sangat bermanfaat bagi kemajuan penulis.

Selain Bapak-bapak dan Ibu yang bersinggungan langsung dengan masalah disertasi, penulis juga tidak lupa menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec, Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program S3 pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia;

2. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H., Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta Sekretaris Program, yang selalu memberikan motivasi kepada para mahasiswa S-3 Ilmu Hukum untuk cepat menyelesaikan studinya;
3. Para dosen dan para Guru Besar yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis yaitu Prof. Dr. Ir. Herman Soewardi, Prof. Dr. H.M. Amin Abdullah, M.A., Prof. Dr. B.Arief Sidharta, Prof. Dr. H. Syamsul Anwar, M.A., Prof. Dr. Hikmahanto, S.H., LLM, Prof. Dr. H. Moh Mahfud MD, SH.SU., Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si., Prof. Dr. R.H. Taufik Sri Soemantri M, S.H., Dr. H. Haryono, S.H., MCl., Dr. Mudzakkir, S.H., MH., Jawahir Thontowi, S.H. Ph.D., Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H., Prof. Dr. Bambang Purnomo, S.H., Prof. Dr. Koesnadi Harjosoemantri, S.H. LLM.(almarhum), Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Guru Besar lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kesempatan ini;
4. Bapak Rektor Universitas Ahmad Dahlan yang telah memberi dukungan untuk studi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
5. Rekan-rekan penulis Dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan yang selalu memberikan semangat dan menghibur serta membantu saat penulis mengerjakan tugas, ujian dan menulis disertasi;
6. Rekan-rekan penulis di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang sangat bersimpati dan mengulurkan bantuan untuk melengkapi bahan bacaan penulis;

7. Seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Program Doktor (S3) yang penuh keramahan dan penuh toleransi serta penuh tanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada para mahasiswa Program Doktor (S3) selama penulis menuntut ilmu sampai dengan ujian disertasi ini;
8. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuannya baik moril maupun materiil selama dalam proses studi.

Kepada Ayahanda H. Hadi Subiyanto dan Ibunda Hj. Suciyah yang telah memberikan doa dengan penuh kasih sayang. Saudara-saudara penulis yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga disertasi ini selesai. Diucapkan terima kasih secara khusus pula kepada istriku Hj. Sri Astuti, S.Pd., Anakku Surahma Asti Mulasari, S.Si.,M.Kes., Fatwa Tentama, S.Psi., Fajri Fuadmoko, dan Putra Dekantara yang telah dengan penuh pengorbanan pengertian, ketabahan, doa, dan semangat, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini, peluk sayang dan ucapan terima kasih yang tulus penulis sampaikan.

Akhirnya dengan penuh harapan kiranya karya tulis yang penuh kesederhanaan dan jauh dari kesempurnaan ini mudah-mudahan ada manfaatnya. Amin.

Yogyakarta, Februari 2008

Subardjo

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

HALAMAN MOTTO iv

HALAMAN PERSEMBAHAN v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI x

ABSTRAK xvi

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Perumusan Masalah 20

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian Penelitian 21

D. Kerangka Teori 22

E. Metode Penelitian 40

BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN TENTANG DEMOKRASI, KONSTITUSI, PEMISAHAN KEKUASAAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL 48

A. Paham Demokrasi Pada Umumnya 48

1. Pengertian Umum 48

2. Macam-Macam Demokrasi 51

a. Demokrasi Langsung 51

b. Demokrasi Tidak Langsung (Liberal Kapitalis) 52

c. Demokrasi Rakyat (Marxis Leninis) 53

d. Demokrasi Parlementer 54

e. Demokrasi Presidensiil 55

f. Demokrasi Konstitusional 55

3. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Barat..... 56

4. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia..... 63

a. Demokrasi pada periode 1945-1949..... 64

b. Demokrasi pada periode 1959-1965..... 65

c. Demokrasi pada periode 1965-1998..... 68

d. Demokrasi pada periode 1998-sekarang..... 71

5. Demokrasi Menurut UUD 1945..... 76

B. Konstitusi Dalam Penyelenggaraan Negara..... 77

1. Pengertian Konstitusi 77

2. Nilai Penting Konstitusi Bagi Negara 80

3. Klasifikasi Konstitusi..... 85

C. Pemisahan/Pembagian Kekuasaan Sebagai Realisasi Konstitusi 95

1. Konsep Pemisahan Kekuasaan 95

2. Distribusi Kekuasaan Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen 100

3. Kekuasaan dan Kewenangan DPR sebagai Lembaga Legislatif 105

4. Kekuasaan dan Kewenangan Presiden sebagai Lembaga Eksekutif 111

D. Lembaga Perwakilan 117

1. Sejarah Lembaga Perwakilan 117

2. Teori-Teori Lembaga Perwakilan 119

a. Teori Mandat 120

b. Teori Organ 121

c. Teori Sosiologi 121

d. Teori Hukum Obyektif 122

3. Sifat Lembaga Perwakilan 125

4. Macam-Macam Lembaga Perwakilan 126

a. Sistem Satu Kamar (Unikameral) 126

b. Sistem Dua Kamar (Bikameral) 127

5. Fungsi Lembaga Perwakilan 128

E. Lembaga Perwakilan Bikameral 130

1. Sistem Bikameral 134

a. Negara Federal dan Bikameralisme 138

b. Negara Kesatuan dan Bikameralisme 138

c. Komposisi Anggota Parlemen 134

d. Ukuran Parlemen 140

e. Populasi Penduduk dan Ukuran Parlemen 141

f. Masa Jabatan Parlemen 142

g. Bikameral Kuat dan Parlementarisme 144

h. Bikameralisme Kuat dan Federalisme 145

i. Struktur Kamar dan Tingkat Federalisme dan Desentralisasi 146

j. Negara Federal dan Negara Kesatuan 146

2. Sistem Bikameral Diberbagai Negara 149

a. Amerika Serikat 150

b. Jerman 156

c. Prancis 158

d. Inggris 160

e. Filipina..... 165

BAB III LEMBAGA PERWAKILAN PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA DAN PENUANGAN DPD DAN DPR DALAM PERUBAHAN UUD 1945..... 171

A. Bikameralisme di Indonesia 171

1. Bikameralisme Menurut Konstitusi RIS 1949 172

a. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia 1949-1950 172

b. Kamar Kedua atau Senat RIS 1949 174

2. Bikameral Menurut Perubahan UUD 1945..... 179

a. Wacana Gagasan Bikameralisme 179

b. Tinjauan Terhadap DPD Hasil Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 196

B. Penuangan DPR dan DPD Dalam Perubahan UUD 1945 216

1. Pengaturan DPR dan DPD dalam Perubahan UUD 1945..... 216

a. Dewan Perwakilan Rakyat 217

b. Dewan Perwakilan Daerah 229

2. Komposisi Keanggotaan DPR dan DPD Menurut Perubahan UUD 1945 241

a. Susunan dan Kedudukan DPR 244

b. Susunan dan Kedudukan DPD 245

3. Mekanisme Pengisian Keanggotaan DPR dan DPD Menurut Perubahan UUD 1945 251

a. Sistem Rekrutmen DPR 252

b. Sistem Rekrutmen DPD..... 253

4. Fungsi dan Wewenang DPR dan DPD Berdasarkan Perubahan UUD 1945 260

a. Fungsi dan Wewenang DPR 260

b. Fungsi dan Wewenang DPD..... 263

BAB IV ANALISIS TERHADAP DPD DALAM MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MENURUT PERUBAHAN UUD 1945..... 275

A. Latar Belakang Ditetapkannya DPD dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945..... 275

1. MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 275

2. Perdebatan Dalam Menetapkan DPD Sebagai Kamar Kedua di Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 286

B. Pemberian Kewenangan DPD Yang Tidak Sama Dengan DPR dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 301

1. Gambaran Kewenangan Kamar Kedua Parlemen Bikameral Diberbagai Negara 301

2. Perdebatan Pemberian Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah .. 312

3. Tinjauan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Menurut Perubahan UUD 1945 322

C. Prospek DPD Dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang 343

1. Kondisi DPD Menurut Perubahan UUD 1945 343

2. Prospek DPD sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang 351

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 364

A. Kesimpulan 364

B. Rekomendasi 366

DAFTAR PUSTAKA 369

LAMPIRAN-LAMPIRAN 378

ABSTRACT

This research addresses the issue of Regional Representative Council (DPD) based on 1945 Constitution Amendment. The aim of this research are (1) to analyze and find the answer the background of DPD regulation in the 1945 Constitution; (2) to study and reveal the process in which DPD not granted authority as same as People Representative Council (DPR) in the 1945 Constitution; (3) to conceptualized DPD's prospect in the future representative body in Indonesia. The benefit of research are (1) theoritically, it gives contribution for the development of jurisprudence, especially in the constitutional law field; (2) practically, it gives real suggestion for the recovery process of representative body in Indonesia as the result of 1945 Constitution amendment. This research used the following theory as follow, First are sovereignty and democracy theory as the grand theory. Second is constitution theory as the middle range theory. Third are separation and power division theory as applicative theory.

Research methods which been used are (1) object of research is regulation in 1945 Constitution relates with the DPD; (2) type of research is normative legal research; (3) this research using juridical, political, dan historical approach; (4) data which been used in this research is secondary data which contain of primary, secondary, and tertiery legal sources; (5) those data then analyzed by using qualitative and normative analysis.

This research revealed the following facts (1) the background of DPD's regulation in the 1945 Constitution before amendment is Article 22 clause (1) which stated that People Consultative Assembly (MPR) consist of People Representative Council (DPR) together with Local Delegation and Group Delegation. But in fact, performance of Local Delegation and Group Delegation are ineffective, not democratic, and unrepresentative. Due to that reason above, then through fraction debate and voting in PAHIBP-MPR, MPR's member changed into DPR and DPD who are elected directly by the people in the general election; (2) DPD not granted authority as same as DPR due to political power in MPR having no agreement in doing so. Then, through the specific agreement, finally DPD only having limited authority in the 1945 Constitution; (3) DPD's prospect as the representative body as regulated in the 1945 Constitution will not survive based on the reason (a) the authority of DPR and DPD not accordance with the bicameral system; (b) democracy in Indonesia are in the transition situation. It made the position of MPR as the place for two organ (DPR and DPD) is not clear enough whether as joint session or independent each other; (c) two organ are not able to create checks and balances and therefore it causing unfinished debate; (d) political power which empower today may not having power anymore after 2009 general election and even it could be removed. This situation could change public opinion and attitude toward bicameral system that enforce today; (e) opinion to held the fifth amendment to strengthen DPD in legislation will always pushed forward by DPD with the political power support until this goal achieved.

Keyword: *Bicameral System, DPD, and 1945 Constitution*

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah yang lahir setelah adanya reformasi sampai saat ini masih menjadi sorotan dari berbagai pihak baik para politisi, praktisi, maupun akademisi tentang kewenangan DPD yang terbatas dalam perubahan UUD 1945. Berdasarkan latar belakang tersebut tujuan penelitian (1). Menganalisis dan menemukan jawaban tentang latar belakang ditetapkannya DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2). Mengkaji dan mengungkapkan tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (3). Merumuskan dan memprediksi prospek DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan datang. Manfaat penelitian (1) secara teoritis memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya HTN. (2) secara praktis memberikan masukan secara riil dalam proses perbaikan lembaga perwakilan sistem bikameral di Indonesia hasil perubahan UUD 1945. Adapun kerangka teori yang dipakai adalah (1) teori demokrasi sebagai grand theory (2) teori konstitusi sebagai middle range theory (3) teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai applicative theory.

Metode penelitian (1) sebagai obyek penelitian adalah ketentuan-ketentuan dalam perubahan UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Daerah; (2) jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif; (3) pendekatan yang digunakan pendekatan yuridis, politis dan historis; (4) sumber data menjadikan bahan pustaka atau sumber data sekunder sebagai sumber utamanya meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier; (5) analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dan analisis isi normatif.

Hasil penelitian (1) sebagai latar belakang ditetapkannya DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diawali dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Dalam perjalanannya lembaga perwakilan di Indonesia Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak demokratis, tidak representatif mencerminkan Utusan Golongan dan Utusan Daerah karena terjadi penyimpangan-penyimpangan. Karena itu, lewat perdebatan fraksi di PAHIBP-MPR dan lewat voting sepakat anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum; (2) Dewan Perwakilan Daerah tidak diberi kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak sepakat memberi kewenangan yang sama antara DPD dan DPR, akhirnya lewat kompromi sepakat DPD diberi kewenangan terbatas di bidang legislasi dalam perubahan UUD 1945; (3) Prospek DPD sebagai lembaga perwakilan seperti ditetapkan dalam perubahan UUD 1945 tidak akan bertahan lama karena (a) kewenangan DPR dan DPD belum sesuai sistem dua kamar yang sebenarnya; (b) demokrasi Indonesia yang berada pada posisi transisi menyebabkan MPR sebagai wadah kedua kamar belum jelas apakah sebagai *joint session* atau berdiri sendiri-sendiri; (c) kedua kamar itu belum mampu mewujudkan *checks and balances,* sehingga perdebatan berlangsung terus; (d) kekuatan politik yang sekarang berkuasa, belum tentu berkuasa lagi setelah pemilu 2009 dan bahkan dapat tergeser dan akhirnya berubah pula pandangan dan sikap terhadap sistem dua kamar yang berlaku; (e) usulan amandemen kelima untuk penguatan DPD dibidang legislasi akan terus menggelinding didesakkan DPD dengan dukungan kekuatan politik di belakangnya sampai tujuan itu tercapai.

Kata-kata kunci : sistem bikameral, DPD, UUD 1945, perubahan UUD 1945

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gerakan reformasi menjadi salah satu wujud perkembangan Indonesia, dalam rangka penyesuaian struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan zaman dan tuntutan yang berkembang dalam masyarakatnya[1]. Salah satu aspek reformasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang mencakup perubahan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 menjadi tonggak penting dalam masa-masa awal pendirian Negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat, yang dirumuskan bersama oleh para pendiri negara sebagai perwujudan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945[2]. Atas dasar segala keterbatasan dan situasi bernegara yang jauh dari ideal dan secara umum dialami oleh negara di masa awal kemerdekaannya, UUD 1945 dirumuskan dengan memasukkan segala sesuatu yang menjadi esensi penting pembangunan sebuah negara bangsa saat itu, dan berusaha dirumuskan secara singkat dan padat dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdiri dari 16 bab dan 37 pasal guna meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia yang baru berdiri.

Sebagaimana diketahui bahwa tidak mungkin untuk membuat konstitusi

---

[1] Ginanjar Kartasasmita, *DPD dan Penguatan Demokrasi*, Yogyakarta 9 Desember 2005, (dalam seminar sehari Peningkatan Peran DPD Pasca Amandemen UUD 1945) yang diselenggarakan oleh Bagian HTN Fakultas Hukum UAJY bekerja sama dengan DPD MPR RI, hlm. 1.

[2] Forum Rektor Indonesia YPSDM bekerja sama dengan Nasional Democratic Institute, *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, Jakarta, 2001, hlm. 1.

yang sempurna dalam waktu yang singkat, namun pada dasarnya konstitusi tidaklah kebal terhadap perubahan[3]. Konstitusi dapat diubah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan zaman, perubahan struktur sosial ekonomi kebudayaan dan politik memang tidak bersifat statis, melainkan selalu mengalami perubahan dari waktu kewaktu[4]. Upaya untuk membuat konstitusi baru, pernah dilakukan Badan Konstituante tetapi gagal menetapkan UUD baru karena tidak mencapai kesepakatan di antara wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan itu. Hal ini melatarbelakangi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945[5]. Setelah pemberlakuan kembali UUD 1945 yang terjadi dalam proses berbangsa dan bernegara ternyata dalam pelaksanaan selanjutnya, banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan baik dimasa orde lama maupun dimasa orde baru sehingga mendorong munculnya reformasi.

Reformasi konstitusi sebagai salah satu agenda yang timbul seiring dengan tuntutan untuk proses bernegara yang lebih demokratis. Gerakan-gerakan yang berkembang pada waktu itu merupakan suatu wujud kristalisasi keinginan rakyat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan yang berada pada posisi krisis[6].

---

[3] Megawati, Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 1.

[4] Jawahir Thontowi, *Islam, Politik dan Hukum*, Madya Press (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2002, hlm. 167.

[5] Forum Rektor Indonesia, *op. cit.*, hlm. 1.

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

Termasuk dalam mengevaluasi diri itu adalah keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945)[7].

Keanggotaan MPR seperti disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen terdiri dari anggota DPR, ditambah utusan daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang. Di sini sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, yaitu anggota-anggota dari organisasi sosial politik yang disodorkan atau ditawarkan kepada rakyat untuk mewakili dirinya (rakyat) di DPR melalui pemilihan umum. Rakyat dalam hal ini adalah rakyat yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku (undang-undang pemilu).

Unsur tambahan keanggotaan di MPR sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen adalah utusan daerah dan golongan-golongan[8]. Utusan daerah adalah orang yang mewakili, bertindak untuk dan atas nama rakyat berkaitan dengan "kepentingan daerah"[9]. Utusan golongan adalah orang-orang yang mewakili golongan kepentingan tertentu seperti golongan koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif (Penjelasan Pasal 2 UUD 1945) yang kemudian berkembang termasuk golongan yang berdasarkan profesi, kegiatan agama dan sebagainya[10].

---

[7] Dahlan Thaib, *Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaran*, Program Pascasarjana, Bandung, 2000, hlm. 294.

[8] Ibid., hlm. 311.

[9] *Ibid.*, hlm. 311.

[10] *Ibid.*, hlm. 311.

Anggota-anggota tambahan MPR yang terdiri dari utusan daerah-daerah dan golongan adalah unsur komponen politik yang dalam hal tertentu dapat menjadi kelompok kepentingan atau penekan yang memiliki peran besar dan sangat mempengaruhi keputusan MPR. Dewasa ini di era reformasi muncul gagasan untuk menghapuskan utusan golongan di MPR, terutama berkaitan dengan praktek politik di era Orde Baru. Hal senada juga terjadi pada Pasal 2 ayat (1) seperti antara lain disampaikan Moh. Mahfud MD. agar utusan golongan dihapuskan, sebab selama ini konsep golongan sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik[11]. Pada masa yang akan datang sebaiknya MPR hanya terdiri dari dua unsur yaitu DPR sebagai perwakilan politik dan utusan daerah sebagai perwakilan teritorial. Baik anggota-anggota DPR maupun utusan daerah harus dipilih melalui pemilu yang diselenggarakan lima tahun sekali, setiap pemilih dapat memilih anggota DPR, anggota MPR utusan daerah, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan praktek politik Orde Baru yang memaknai utusan golongan untuk kepentingan partai tertentu, maka secara terinci komposisi anggota MPR akan diuraikan sebagai berikut.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting. Pertama komposisi anggota MPR yang demikian sesungguhnya

---

[11] Moh Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Penerbit Rineka Cipta, cetakan II, Jakarta, 2003, hlm. 154.

dimaksudkan untuk menjadikan MPR benar-benar institusi perwakilan rakyat dalam arti sesungguhnya, tetapi komposisi keanggotaan MPR seperti dikemukakan di atas ternyata menimbulkan problem tersendiri. Untuk unsur keanggotaan dari DPR merupakan unsur representasi seluruh rakyat dalam satu kesatuan, sedangkan unsur daerah merupakan, representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu yang akan mewakili kepentingan-kepentingan wilayah dalam proses pengambilan keputusan politik penting di tingkat nasional, yang menjadi persoalan berikutnya adalah keanggotaan MPR yang berasal dari utusan golongan. Adanya unsur utusan golongan ini dapat menimbulkan duplikasi representasi dan membuka peluang konflik dalam menentukan golongan mana yang berhak mendapatkan kursi di MPR, dan bagaimana proses penentuan individu yang akan mewakili golongan itu. Dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum amandemen dikatakan, yang dimaksud dengan golongan adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif[12]. Hal ini antara lain didasari pada rumusan penjelasan tersebut yang membuka peluang untuk memasukkan unsur di luar badan-badan koperasi dan serikat pekerja dengan adanya penggalan kalimat "lain-lain badan kolektif"[13]. Akibatnya dalam unsur anggota utusan golongan ditemukan anggota yang berasal dari organisasi cendekiawan, ABRI/POLRI, yang sesungguhnya telah terwakili melalui DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Adanya utusan

[12] Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah bikameral Setengah Hati*, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

[13] *Ibid.*, hlm. 3.

golongan itu membuka peluang pengisian sebagian kursi anggota MPR tidak dilakukan dengan pemilihan, melainkan dengan pengangkatan. Sistem pengisian kursi perwakilan rakyat yang demikian kurang relevan dengan semangat demokrasi, di mana perolehan kursi anggota badan perwakilan rakyat harus didasarkan atas kehendak rakyat melalui pemilihan umum, bukan atas penunjukan oleh otoritas apa pun.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Bila diperhatikan, seolah-seolah ada dua lembaga perwakilan rakyat yakni MPR dan DPR[14]. Sesungguhnya lembaga perwakilan rakyat ini tidak dapat disebut sistem perwakilan rakyat dua kamar, dan sebaliknya tidak dapat pula dengan mudah disebut sistem perwakilan satu kamar. Pilihan model satu atau dua kamar tergantung pada kondisi-kondisi obyektif tertentu dan tujuan-tujuan spesifik yang hendak dicapai. Pemikiran pendiri negara RI dalam merumuskan ide *representasi* seluruh rakyat dengan memberikan perhatian wilayah dalam suatu sistem perwakilan rakyat, model perwakilan rakyat dua kamar sepertinya lebih mendekati maksud pendiri bangsa. Hal tersebut membuat sistem perwakilan dua kamar akan memberi kesempatan daerah berjuang lebih maksimal, sebab dengan ini anggota perwakilan rakyat dari utusan daerah diberi suatu wadah institusi tersendiri dengan derajat yang sama

---

[14] *Ibid.*, hlm. 4.

dengan berikut kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya. Dalam model lembaga perwakilan satu kamar, unsur kepentingan daerah hanya akan disampaikan oleh orang perorang dalam Majelis atau Dewan Perwakilan Rakyat itu, dan biasanya unsur perwakilan daerah lebih sedikit dari anggota DPR sehingga utusan daerah merupakan unsur minoritas di lembaga perwakilan. Kondisi ini tentu akan berbeda dengan sistem dua kamar, karena dengan meletakkan utusan daerah dalam satu kamar terpisah dari DPR akan hilang pandangan orang perorang tetapi akan dilihat sebagai institusi.

Kemudian muncul tuntutan agar "Utusan Daerah" dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diwujudkan dalam bentuk Dewan Perwakilan Daerah[15]. Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan tiga kemungkinan yaitu (1) fraksi-fraksi menghendaki *strong bicameral* artinya fungsi DPD sama dengan DPR baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Kedua kamar sama-sama mempunyai hak sama dalam legislasi; (2) fraksi-fraksi menghendaki semacam *limited strong bicameral* (bikameral yang kuat tetapi terbatas). Artinya fungsi legislasi diutamakan di DPR, sedangkan DPD berfungsi pada RUU yang berkaitan dengan daerah; (3) fraksi-fraksi yang berpendirian *soft bicameral,* yaitu DPD cukup memberi pertimbangan terhadap berbagai RUU

[15] Sri Soemantri, *Sistem Dua Kamar* (Sebuah *ius constituendum*), Kerjasana dengan NDI dengan forum Rektor Indonesia YPSDM, Jakarta, 11 Juni 2001,hlm. 2.

yang berkaitan dengan daerah, tetapi tidak ikut pengambilan keputusan[16].

Fraksi-fraksi sepakat bahwa unsur-unsur perwakilan di lembaga perwakilan harus dipilih melalui pemilihan umum. Unsur golongan yang diangkat di MPR dihapus dan disalurkan lewat perbaikan sistem kepartaian dan perkuatan Utusan Daerah. Sementara itu unsur Utusan Daerah (UD) sebagaimana dikenal sekarang dinilai tidak memadai dan tidak efektif untuk membangun keterwakilan daerah di dalam pentas politik nasional. Keterwakilan daerah harus diperkuat walaupun tugas dan kewenangan MPR harus tertentu dan terbatas sementara kedaulatan adalah di tangan rakyat. Gagasan pendayagunaan utusan daerah dengan tanpa fraksi utusan daerah tidak dapat dicapai tanpa menimbulkan ekses, yaitu MPR menjadi terkurangi tugas dan kewenangannya.

Bertolak dari pemikiran demikian digagas pembentukan badan di mana Utusan Daerah (UD) yang dipilih langsung oleh rakyat daerah diwakili di dalam sebuah lembaga pemerintahan nasional yang disebut Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. DPD bersifat perorangan dan tiap-tiap daerah tingkat I mempunyai jumlah anggota yang sama dan jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR.

Kehadiran DPD dalam gagasan di atas sebagai hasil desakan daerah-daerah telah diterima oleh PAH-I BP MPR dan diusulkan sebagai badan legislatif bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping Dewan Perwakilan

[16] Slamet Effendy Yusuf, *Bikameralisme Pembahasan yang Belum Selesai,* NDI-Forum Rektor Indonesia, 11 Juni 2001, Makasar, 2001, hlm. 17.

Rakyat (DPR). Akhirnya lewat voting dan pertarungan argumentasi yang sehat dan jernih dicapai kata sepakat dibentuk DPD di samping DPR.

Pembicaraan lebih lanjut menyangkut kewenangan DPD yang berbeda dengan DPR terjadi pada Sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ketika muncul perdebatan apakah DPD sebuah lembaga legislatif atau bukan[17]. Di sini Fraksi PDI-P menolak memberikan status "lembaga legislatif" kepada DPD. Kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem federal. Hal tersebut ditentang Partai Golkar (F-PG) yang meminta agar dua-duanya (DPD dan DPR) mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya undang-undang. F-PG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD bertolak belakang dengan prinsip demokratisasi, transparansi, checks and balances dan kedaulatan rakyat[18].

Kemudian Fraksi PPP menjembatani dua perbedaan sikap tersebut dengan usulan kuasi bikameral atau usulan tengah tersebut dengan cara pemberian kewenangan terbatas kepada DPD dalam penyusunan undang-undang. F-PG setuju DPD diangkat bukan sebagai badan legislasi, tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang.

Hal tersebut melahirkan kesenjangan kewenangan yang dapat dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang kedudukan, fungsi, peran dan kewenangan DPD dalam perubahan UUD 1945. Realita politik terjadi antara

---

[17] Laoda Ida, Kompas 10 Juli 2006 hlm. 6.
[18] Theo L. Sambuaga, Kompas 10 Juli 2006, hlm. 6.

yang masih pro dan kontra agar DPD mempunyai kewenangan sama dengan DPR, sebab dengan kewenangan yang terbatas juga mempengaruhi kinerja DPD. Kesenjangan tersebut dapat dilihat pada ketentuan-ketentuan UUD 1945 hasil perubahan berikut :

1. Adanya Pembatasan Jumlah Anggota DPD

   Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang ada berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen adalah utusan daerah dan utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil / utusan daerah[19]. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karena itu kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah.

   Berdasarkan amandemen ketiga terhadap UUD 1945, upaya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar secara yuridis diatur dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, dan juga Pasal 22C ayat (1) disebutkan anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum dan ayat (2) anggota DPD dari setiap

[19] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Naskah Lengkap UUD 1945 dan Rancangan Perubahan UUD 1945*, Sekretaris Jenderal MPR, Jakarta, 2002, hlm. 1.

propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kedua-duanya secara bersama-sama disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat[20].

Adapun DPD yang secara yuridis diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga di samping anggota DPR yang berasal dari partai politik (*political parties*), terdapat juga orang-orang yang mewakili daerah propinsi masing-masing (empat orang) yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Namun di sini ada pembatasan tentang jumlah seluruh anggota DPD yang tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR dan hanya mewakili daerah propinsi dengan jumlah masing-masing propinsi empat orang. Hal ini terjadi karena kita berkiblat pada sistem parlemen negara Amerika Serikat di mana Senat sebagai wakil negara bagian yang masing-masing diwakili dua orang dan jumlahnya lebih sedikit dari jumlah anggota Majelis Rendah (*House of Representatives*), tetapi keduanya mempunyai kedudukan yang sama (*symmatrical chambers*) dan Majelis Tinggi (*Senat*) juga memiliki hak veto terhadap undang-undang yang merugikan negara bagian[21].

Secara sosial politik keadaan di Indonesia berbeda dengan di

---

[20] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, MPR RI. Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004, hlm. 147.

[21] Bagir Manan, *DPR, DPD Dan MPR*. Dalam UUD 1945 Baru, FH. UII Press, Yogyakarta. 2003, hlm. 59.

Amerika Serikat, kewenangan DPD yang terbatas dengan jumlah yang terbatas akan merugikan dalam pembuatan keputusan politik nasional dan merugikan daerah apalagi DPD tidak dilengkapi dengan hak veto, maka perlu ditinjau ulang hal tersebut. Apalagi secara sosial politik budaya ekonomi, etnis kondisi daerah di Indonesia berbeda dengan negara bagian di Amerika Serikat apalagi titikberat otonomi ada pada daerah kabupaten / kota, sehingga keterwakilan daerah lebih tepat tidak ada pada propinsi tetapi ada pada kabupaten / kota[22]. Harapannya dengan keterwakilan kabupaten / kota akan mencegah DPR dalam pembuatan keputusan politik nasional di dalam sidang bersama tidak bersikap sewenang-wenang. Atau Dewan Perwakilan Daerah ke depan supaya memiliki pengaruh walaupun tidak perkota/kabupaten haruslah diberikan kewenangan legislasi yang sama dengan DPR dalam setiap keputusan politik nasional (RUU) khususnya yang berkaitan dengan daerah sehingga sesuai tujuan lahirnya DPD untuk ikut serta dalam pengelolaan negara.

2. Tidak Seimbangnya Fungsi dan Wewenang DPD dengan DPR

Perubahan UUD 1945 pertama, kedua, membuat *executive heavy* menjadi *legislative heavy*, begitu pula perubahan ketiga dan keempat membuat DPR *heavy*, sehingga fungsi dan wewenang antara DPR dan

[22] Dahlan Thaib, *Siminar Internasional Mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Siminar Internasional Mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, yang Diselenggarakan Forum Rektor Indonesia, Hotel Hilten, Jakarta, 8 Juni 2001, hlm. 3.

DPD tidak seimbang dalam penerapan sistem dua kamar. Hal tersebut dapat dikaji dari perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang[23].

Berdasarkan isi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen tersebut dapat dipahami bahwa anggota MPR terdiri dari tiga komponen yaitu:

a. Anggota-anggota DPR, yang terdiri dari orang-orang yang berasal dari partai politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum;

b. Utusan Daerah adalah orang yang mewakili, bertindak untuk dan atas nama rakyat berkaitan dengan kepentingan daerah. Namun dalam praktek Utusan Daerah itu bukan wakil daerah tetapi wakil dari partai sehingga sama saja halnya dengan anggota MPR yang berasal dari anggota DPR. Bedanya kalau yang berasal dari DPR melalui pemilihan umum sedang Utusan Daerah diangkat oleh partai politik yang berkuasa.

c. Utusan Golongan adalah orang-orang yang mewakili golongan kepentingan tertentu seperti golongan koperasi, serikat pekerja dan

[23] Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca,Jakarta, hlm. 410.

lain-lain badan kolektif yang kemudian berkembang termasuk golongan yang berdasarkan profesi dan kegiatan agama. Namun dalam praktek juga untuk kepentingan partai politik yang berkuasa.

Setelah perubahan (tahun 2002) Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) ini lebih demokratis daripada sebelum amandemen UUD 1945. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) tersebut, maka keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari tiga komponen, melainkan terdiri dari dua komponen yaitu :

a. Anggota-anggota DPR yang berasal dari orang-orang partai politik yang dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum;
b. Anggota–anggota DPD yang bukan orang-orang berasal dari suatu partai politik manapun mereka adalah orang-orang yang mencalonkan diri secara pribadi untuk dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Atas dasar ketentuan Pasal 2 ayat (1) ini eksistensi utusan golongan dan utusan daerah dihapus dari sistem perwakilan.

Sebagai dasar hukum terbentuknya DPD seperti ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 di atas di mana DPR dan DPD sama-sama merupakan bagian dari anggota MPR, akan tetapi fungsi dan wewenang DPD menunjukkan ketidaksetaraan di antara keduanya.

Ketentuan tentang tugas wewenang DPD dapat ditemui dalam Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1). Pasal 22D berbunyi sebagai berikut:

a. DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya.
b. DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
c. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Selain yang diatur dalam Pasal 22D tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 23E ayat (2), di mana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 23F ayat (1) ditegaskan juga bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK[24].

Melihat Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameral dalam arti yang lazim.

Ketentuan lain lagi dalam Pasal 20 ayat (1) perubahan UUD 1945 menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; ayat (2) setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; ayat (3) jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan pada persidangan DPR saat itu; ayat (4) Presiden mengesahkan RUU yang telah mendapat persetujuan bersama menjadi undang-undang; ayat (5) dalam hal RUU yang telah mendapat persetujuan bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga

[24] Megawati, Ali Murtopo, *Op. Cit.*, hlm. 93.

puluh hari semenjak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Berbagai ketentuan di atas nampak jika DPD sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk undang-undang. Ketentuan tersebut dibuat pada perubahan pertama UUD 1945, sementara DPD baru ada setelah perubahan ketiga (tahun 2001) sehingga perlu ditinjau ulang kewenangan keduanya dibidang legislasi.

Idealnya DPD berwenang mengajukan dan membahas RUU bersama-sama dengan DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, tetapi kenyataannya adalah penyempitan fungsi dan kewenangan DPD terhadap persoalan-persoalan daerah saja dalam artian yang rancu, karena setiap undang-undang yang mengatur kepentingan umum termasuk juga mengatur kepentingan rakyat di daerah. Begitu pula perlu penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD maupun DPR dalam UUD 1945.[25]

3. Diskriminasi Terhadap Peranan DPD dalam Konstitusi

Peranan DPD dengan alasan-alasan yang tidak memiliki dasar kuat dalam proses kelahirannya, di mana sebagian pihak menerimanya setengah hati lantaran menganggap lembaga perwakilan seperti itu

[25] Dahlan Thaib, *Kebijakan Hukum tentang Pembentukan DPD Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar program S3, UII, 2005, hlm. 18.

(bikameral) hanya cocok untuk negara federal tidak untuk negara kesatuan. Selain itu ada juga yang kawatir proses persetujuan pertimbangan atau pembuatan undang-undang bisa terhambat jika melibatkan parlemen (DPD), padahal dalam praktek bikameralisme juga dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis dengan penduduk yang besar, wilayah luas[26].

Akibatnya DPD mengalami banyak diskriminasi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Hal ini tampak antara lain pada Pasal 7A dan 7B ayat (1) sampai dengan ayat (6) mengenai usulan pemberhentian Presiden yang hanya dilakukan atas usulan DPR tanpa melibatkan DPD. Di sisi lain Pasal 7C dicantumkan larangan Presiden membubarkan DPR, tetapi tidak ada ketentuan larangan pembubaran DPD oleh Presiden. Disusul Pasal 11 ayat (1) dan (2) secara eksplisit menyatakan ketidakpentingan unsur DPD ini dalam badan legislatif. Oleh para pakar dikatakan bikameral "setengah hati" karena hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional[27].

Dewan Perwakilan Daerah yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, seharusnya memiliki peranan yang sama untuk terlibat dalam pengambilan keputusan sekrusial itu karena akibat

---

[26] Ginandjar Kartasasmita, *Op. Cit.* hlm. 7.

[27] Satya Arinanto, *Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi "Bikameral"*, Kompas, 9 Agustus 2000.

perangpun akan sampai rakyat di daerah[28].

Diskriminasi lain dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 14 ayat (2) berhubungan dengan pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden, hanya memperhatikan pertimbangan DPR dan tidak melibatkan DPD.

Demikian pula dalam pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR, sementara DPD hanya sebagai pelengkap penderita yang dimintai pertimbangan bila perlu. Hal ini bisa dilhat dalam Pasal 23F ayat (1) yaitu BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan DPD dan diresmikan oleh Presiden. DPD di sini hanya sebagai asesoris pelengkap demokrasi dan hampir sama dengan posisi utusan golongan dan utusan daerah sebelum amandemen UUD 1945 yang juga tidak dilibatkan.

Seharusnya DPD juga dilibatkan tidak sekedar dimintai pertimbangan bila perlu, sebab keputusan itupun akan melibatkan dan berdampak pada seluruh rakyat di Indonesia termasuk rakyat di daerah, adanya larangan pembubaran DPR oleh Presiden tetapi tidak ada larangan pembubaran DPD, di sini Presiden bisa sewenang-wenang terhadap DPD dengan alasan tidak ada larangan di dalam konstitusi UUD 1945, kemudian pernyataan perang dan damai serta perjanjian internasional ini juga akan dikenakan dan dirasakan oleh rakyat di daerah. Melihat hal tersebut dikawatirkan DPD tidak akan ada bedanya

---

[28] *Ibid.*

dengan utusan daerah sebelum reformasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas ternyata gagasan penerapan bikameral di Indonesia berbeda dengan bikameral yang lazim berlaku di berbagai negara dan tidak sesuai dengan gagasan yang diwacanakan sebelumnya. Keanggotaannya dibatasi jumlahnya, fungsi dan wewenangnya tidak sama dengan DPR, terjadi diskriminasi dalam peranannya, tidak diterapkannya konsep awal yang diusulkan sama dengan DPR, sehingga setelah ditetapkan dalam konstitusi timbul pertanyaan apakah dengan diberikannya kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini sudah memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini. Pertanyaan itu menunjukkan kepada bangsa Indonesia bahwa masih banyak kelemahan-kelemahan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah disamping DPR.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas ternyata perubahan UUD 1945 yang sudah empat kali dilakukan oleh bangsa Indonesia belum juga tuntas menjawab permasalahan bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan, apa lagi adanya lembaga legislatif yang baru bagi bangsa Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Adapun permasalahan tersebut antara lain :

1. Apakah latar belakang ditetapkannya DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

2. Mengapa DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
3. Bagaimanakah prospek DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan datang ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penyelidikan dan pengkajian dalam disertasi ini bertujuan untuk :

a. Menganalisis dan menemukan jawaban tentang latar belakang ditetapkannya DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Mengkaji dan mengungkapkan tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
c. Merumuskan dan memprediksi prospek DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan datang.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memiliki nilai guna baik bagi para pembaca, pemerhati, mahasiswa dan para politisi yaitu:

1) Secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan

ilmu hukum, khususnya tentang hukum tata negara berkaitan dengan konstitusi dan lembaga perwakilan.

2) Secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan secara riil bagi proses perbaikan lembaga perwakilan sistem bikameral di Indonesia hasil perubahan UUD 1945.

D. Kerangka Teori

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) seperti ditetapkan dalam perubahan UUD 1945 yang ternyata masih menimbulkan permasalahan sebagaimana dirumuskan di atas merupakan persoalan pokok yang hendak diteliti dari sudut pandang Hukum Tata Negara.

Untuk membantu dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang sedang diteliti akan dipergunakan; teori demokrasi sebagai *grand theory* (teori utama), teori konstitusi sebagai *middle range theory* (teori madya) dan teori pemisahan/pembagian kekuasaan sebagai *applied theory* (teori aplikasi).

Penggunaan teori demokrasi sebagai *grand theory* karena negara Indonesia sebagai negara demokrasi dalam sistem pemerintahannya kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan lewat lembaga perwakilan rakyat melalui wakil-wakilnya. Sedangkan teori konstitusi dijadikan *middle range theory* berbadasarkan pada pemahaman bahwa konstitusi merupakan penuangan lebih lanjut dari paham demokrasi dalam bentuk aturan-aturan pokok yang mengatur lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas dan

kewenangannya. Begitu pula halnya dengan penggunaan teori pemisahan/pembagian kekuasaan sebagai *applied theory* dari teori demokrasi serta teori konstitusi karena penyelenggaraan negara dengan sistem bikameral tidak akan terwujud tanpa adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan yang jelas antara lembaga-lembaga negara dan juga antara lembaga legislatur itu sendiri.

Pembahasan tentang pokok permasalahan penelitian ini akan didiskripsikan menggunakan teori-teori tersebut di atas. Berikut ini akan dijelaskan tentang teori-teori tersebut:

1. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah penjelmaan kekuasaan rakyat dalam sebuah bentuk pemerintahan[29]. Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari gagasan para filsuf Yunani dinyatakan istilah demokrasi jika dirunut menurut asal kata dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan) yang berarti kekuasaan di tangan rakyat atau *government by the people.*

Berdasarkan rumusan di atas memberikan gambaran bahwa pada hekekatnya Negara adalah organisasi kekuasaan dalam bentuk pemerintahan sebagai alat mencapai tujuan yang berupa melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Herry B. Mayo dalam buku Introduction Democratic Theory mengenai konsep demokrasi sebagai system politik sebagai berikut.

---

[29] Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Tadjuddin Noer Efendi (ed), Kerjasama CCSS dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 11.

A democratic political system in one in which public policies are made on majority basis, by representative subject to effective popular control at periodie election which are conducted on the principle of political equality and under conditious of political freedom[30].
(sistem politik yang demokratis ialah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Pendapat tersebut menyimpulkan bahwa sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakilinya.

Berkenaan dengan sistem perwakilan, Robert Dahl yang mengutip pendapat John Stuart Mill antara lain menyebutkan[31]:

1. Suatu prinsip yang sama universal kebenarannya dan sama sama dapat digunakan dengan saran-saran umum yang lain dapat dikemukakan berkenaan dengan masalah-masalah manusia adalah bahwa hak dan kepentingan masing-masing orang hanya dapat dijamin untuk tidak dikesampingkan pada saat orang itu sendiri sanggup dan biasanya cenderung mempertahankannya sendiri. Manusia hanya dapat selamat dari kejahatan yang dilakukan orang lain saja dan dengan kekuasaan yang mereka miliki, dan mereka melaksanakan untukmelindungi dirinya.
2. Orang hanya dapat melindungi hak dan kepentingan mereka terhadap ketidakadilan yang dilakukan pemerintah dan dilakukan orang-orang yang mempengaruhi atau mengendalikan pemerintah, jika mereka dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam menentukan sikap pemerintah itu.
3. Karena itu tidak ada yang kurang dari apa yang pada akhirnya dapat diinginkan lebih dari pada diakuinya semua orang untuk memiliki saham

---

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

[31] Dahlan Thaib, *Konsepsi ...., op.cit,* hlm. 17.

dalam kekuasaan negara yang berdaulat yaitu suatu pemerintahan yang demokratis.

4. Tetapi karena dalam suatu masyarakat yang lebih besar dari sebuah kota kecil, tidak semua orang dapat berpartisipasi dalam semua urusan umum, selain dari pada bagian kecil saja, akibatnya jenis yang ideal dari pemerintahan yang sempurna haruslah pemerintahan perwakilan.

Robert Dahl melihat bahwa pemerintah rakyat dalam skala besar, (negara bangsa), hanya dapat dibentuk dengan sistem perwakilan sebagai bentuk pemerintahan yang demokratis, pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.

Sri Soemantri tentang Kedaulatan Rakyat berpendapat[32]:

> "dengan masih menganut paham kedaulatan rakyat harus dicari suatu sistem yang sesuai untuk membicarakan masalah kenegaraan dan kemudian mengambil keputusan bagi negara yang memiliki jumlah rakyat warga negaranya sudah berjumlah besar seperti Indonesia." (telah diatur dalam UUD 1945)

Negara Indonesia menganut asas atau sistem kedaulatan rakyat ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, kemudian diubah setelah amandemen UUD 1945 menjadi kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Ini berarti kedaulatan rakyat Indonesia telah diwakilkan kepada lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Parlemen Indonesia yang anggota-anggotanya terdiri dari anggota DPR dan

---

[32] Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 136.

DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagai kedaulatan politik (*the political sovereignty).*

Rumusan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, menunjukkan bahwa tidaklah memungkinkan seluruh rakyat Indonesia berkumpul seluruhnya disuatu saat dan pada suatu tempat untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan atau mengenai pemerintahan, maka kedaulatan yang ada di tangan rakyat harus melalui suatu perwakilan.

Di sini dapat ditarik kesimpulan bahwa berdasarkan UUD 1945 setelah amandemen kedaulatan ditangan rakyat dan tidak ada lembaga yang lebih tinggi kedudukannya dari konstitusi.

Jadi dari rumusan demokrasi di atas dapat penulis simpulkan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat dalam bentuk pemerintahan negara melalui perantaraan wakil-wakilnya.

John Locke (1632-1704) adalah seorang filosof Inggris yang pertama kali menggagas pentingnya kekuasaan dalam Negara dipisahkan menjadi tiga bidang yakni, kekuasaan legislatif (membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan federatif (kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan eksekutif, termasuk hubungan luar negeri). Pemikiran Locke itu memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), seorang ahli hukum Prancis dalam membangun teori

pemisahan dan pembagian kekuasaan ini kedalam fungsi-fungsi pemerintahan yang independen; legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemisahan dan pembagian kekuasaan ini bertujuan agar penguasa dan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan menghindari dan tidak melakukan tindakan semena-mena, menjamin hak-hak warga Negara dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan rakyat.

Miriam Budiardjo membagi kekuasaan kedalam dua cara :

> "Pertama secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan . Kedua secara horisontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya , pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif , eksekutif, dan yudikatif ".[33]

Bentuk pembagian kekuasaan sebagaimana diuraikan di atas sama dengan istilah pemencaran kekuasaan secara horisontal dan pemencaran kekuasaan secara vertikal,[34] adalah melukiskan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.[35]

Dalam praktiknya, bagi negara-negara besar, baik dinegara kesatuan maupun dinegara serikat, pembagian kekuasaan tidak hanya berjalan pada

---

[33] Miriam Budiardjo, Dasar Ilmu Politik, Gramedia pustaka utama, Jakarta, 2000, hlm.138.

[34] Sri Soemantri M, Prosedur.....of.cil., hlm.65

[35] Moh Mahfud .M.D, Pergulatan politik dan hukum di Indonesia, Gama media, Yogyakarta, 1999, hlm. 186.

pembagian secara horisontal, tetapi juga berjalan pada pembagian kekuasaan secara vertikal. Sri Soemantri M. mengatakan ;

> "Kita mengenal adanya teori pembagian kekuasaan secara horizontal, tetapi juga berjalan pada pembagian kekuasaan secara vertikal. Teori pembagian kekuasaan mengingatkan kita pada Trias politika Montesquieu yang menempatkan organ-organ yang ada dalam negara pada kedudukan yang sederajat. Teori pembagian kekuasaan secara vertikal mempunyai kaitan dengan bentuk negara yaitu bentuk negara serikat dan bentuk negara kesatuan (maksudnya negara kesatuan dengan desentralisasi, bukan negara kesatuan dengan sentralisasi, sebab dinegara kesatuan dengan sistem sentralisasi tidak memiliki pemerintahan daerah)".[36]

Dalam hubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dikatakan oleh Yosef Riwu Kaho bahwa "sejak awal berdirinya negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) para *The Founding Fathers* telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan dalam arti pemencaran kekuasaan secara vertikal.[37]

Para penyusun UUD 1945 tidak menganut doktrin *Trias politika*, karena para penyusun UUD 1945 memahami bahwa pemerintahan yang demokratis dapat diselenggarakan dengan *Trias politika* (dalam arti *sparation of powers*) atau dalam arti menggabungkan kekuasaan legislatif dan eksekutif (*fusion of powers*) seperti di Inggris.[38]

---

[36] Sri Soemantri. M, Mewujudkan Pemerintahan Berdasarkan Hukum, Makalah seminar hukum menyambut HUT RI ke-45, Fakultas hukum USU 26 Mei 1990, Medan hlm.7.

[37] Yosef Riwu Kaho, Prospek otonomi daerah di negara Republik Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 24-25.

[38] RM.AB Kusuma, Lahirnya UUD 1945, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI), Jakarta, 2004, hlm.30-40.

Jadi: pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun horisontal di Indonesia sebagai wujud pemerintahan yang demokrasi sudah ada dan berlaku sejak Indonesia merdeka 1945.

2. Teori Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa Perancis, *Constituer* yang berarti membentuk. Mengenai apa yang dibentuk adalah suatu negara[39]. Dalam lingkup Hukum Tata Negara konstitusi dapat dibedakan menjadi konstitusi dalam arti sempit dan luas serta konstitusi dalam arti formal dan konstitusi dalam arti material. Konstitusi dalam arti sempit dimaksudkan untuk memberi nama pada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi dan tata cara bekerjanya organisasi tersebut. Dalam arti luas konstitusi itu mencakup segala ketentuan yang berkaitan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam undang-undang dasar, undang-undang organik dan peraturan lainnya, kebiasaan dan konvensi. Sedangkan pengertian konstitusi dalam arti formal harus senantiasa dihadapkan pada konstitusi dalam arti material karena ada kecenderungan bahwa sebagian ataupun seluruh ketentuan konstitusi baik tertulis maupun tidak terltulis dalam kenyataannya tidak berlaku atau tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara tumbuh dan berkembang kaidah ketatanegaraan yang lain, berbeda dari yang dikenal dan dikehendaki di dalam konstitusi. Hal ini dapat terjadi secara sadar ataupun di

---

[39] Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

luar kesadaran para pelaksana penyelenggara negara. Untuk mengatasi hal tersebut terutama dalam penyebutan ketentuan konstitusi karena perubahan atau perkembangan keyakinan maka diperlukan istilah formal bagi penyebutan konstitusi dan istilah material dalam kenyataan yang sungguh-sungguh terjadi[40].

Sedangkan dalam penelitiannya yang berupa disertasi Dahlan Thaib[41] menyebut konstitusi adalah suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara; dan apabila dipakai maka berarti mengamalkan konstitusi atau undang-undang dasar.

Selain perbedaan di atas dalam masalah pengertian konstitusi juga dapat dilihat dari bahasa Inggris yang disebut *constitution,*[42] dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *grondwet.* Sebutan "wet" menurut bahasa Indonesia berarti undang-undang dan "grond" berarti tanah/dasar. Terkadang dikotomi constitution dan grondwet Lj. Van Apeldoorn membedakan keduanya, grondwet adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sebaliknya constitution memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis[43].

Selanjutnya untuk melengkapi pendapat-pendapat tentang konstitusi maka dikemukakan CF. Strong bahwa konstitusi sebagai kerangka politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum; hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan

---

[40] Usep Ranuwidjaya, *op.cit.*, hlm. 185.
[41] Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat* (disertasi) *op.cip*, hlm. 24.
[42] WJS Poerwodarminto dan S. Wojowasito, *Kamus Lengkap Indonesia-Inggris, Inggris-Indonesia*, Hasto Bandung, 1980, hlm. 11.
[43] Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Gravindo Persada, Jakarta 2004, hlm. 8.

hak-hak yang telah ditetapkan[44]. Sementara Sri Soemantri mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar[45].

Berikutnya pengertian yang dikemukakan KC. Wheare menyebutkan bahwa konstitusi adalah untuk membentuk institusi-institusi utama pemerintah seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan posisi serta cara pengangkatannya lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan kepada hukum biasa (*ordinary law*)[46].

Hal tersebut dalam UUD 1945 dimuat tentang institusi-institusi utama pemerintah seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Dalam hal pengertian konstitusi secara modern CF. Strong maupun James Bryce mempunyai paham yang sama bahwa konstitusi itu sama dengan undang-undang dasar, yang terpenting adalah isi dan materi muatan dari konstitusi.

Jadi: berdasarkan berbagai definisi konstitusi di atas dapat dikatakan bahwa konstitusi di jaman modern berisi ketentuan-ketentuan pokok atau aturan hukum yang mengikat penguasa dalam suatu negara, sehingga penguasa negara tidak berada diatas konstitusi tetapi sebaliknya yaitu dibawah konstitusi.

---

[44] CF Srong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern (Kajian tentang Sejarah dan Bentuk Bentuk Konstitusi Dunia)*, Penerbit Pudupa dengan Nusadia, Bandung, 2004, hlm. 21.
[45] Sri Soemantri, *Prosedur....., op. cit,* hlm. 1.
[46] KC Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern (edisi 2)*, Pustaka, Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 5.

Seperti dikutip Sri Soemantri, JG Steenbeek mengemukakan ada tiga muatan materi yang pokok yang terdapat dalam konstitusi .[47]

a. Jaminan terhadap hak-hak azasi manusia dan warga negara
b. Susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar
c. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

Sementara itu Miriam Budiardjo mengemukakan ketentuan yang lebih luas cakupannya dibandingkan apa yang dikemukakan JG. Steenbeek yaitu setiap undang-undang dasar mengatur ketentuan mengenai:[48]

a. Organisasi negara
b. Hak-hak azasi manusia
c. Prosedur mengubah undang-undang dasar
d. Adakalanya berisi muatan materi larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Jadi: berdasarkan pendapat tentang muatan dan isi konstitusi tersebut maka esensi konstitusi adalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak azasi manusia, substansi lain bersifat melengkapi seperti prosedur mengubah undang-undang dasar atau larangan mengubah hal-hal tertentu dari undang-undang dasar tersebut.

---

[47] Sri Soemantri, *Prosedur....., op. cit.*, hlm. 45.
[48] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 101.

Negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat tampil sendiri-sendiri, tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya[49]. Negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di pastikan menggunakan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi. Tidaklah berlebihan dalam UUD 1945 sebelum amandemen dengan sengaja dibuat untuk mendirikan negara Indonesia, untuk membatasi kekuasaan negara, dan sebagai hukum tertinggi di negara Indonesia.

Jadi: konstitusi di jaman modern termasuk UUD 1945 dan perubahannya juga berisi aturan-aturan hukum tertinggi sebagai dasar untuk membuat kebijakkan, dan mengikat semua penyelenggara negara dan semua warga negara Indonesia.

3. Teori Pemisahan / Pembagian Kekuasaan

Konsep *trias politica* dengan pemahaman bahwa pembahasan ini berkait erat dengan pemisahan kekuasaan penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksud dalam konsep *trias politica* itu sendiri. Konsep *trias politica* merupakan perkembangan konsep yang dimaksudkan guna memisahkan kekuasaan penyelenggaraan negara ke dalam lembaga negara yang terpisah baik secara organisasi maupun fungsi. Konsep ini mempunyai

---

[49] Sri Soemantri M, prosedur...*op.cit*, hlm. 2-3.

sejarah panjang dalam hal ide, gagasan maupun pemikiran yang melatar belakanginya. Ide pembagian kekuasaan sesungguhnya sudah nampak sejak masa kehidupan Aristoteles dan beberapa pemikir Romawi seperti Cicero dan Polybius. Ide tentang pemisahan kekuasaan negara selanjutnya terus mengalami perkembangan hingga memasuki abad XIV. Dalam hal ide, yang paling tersohor dan menjadi kiblat acuan para pemikir konsep pemisahan kekuasaan berikutnya ialah pemikiran dua cendekiawan yakni John Locke (1632-1704) dan Montesquieu. (1689-1775).

Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, John Locke mengungkapkan pemikirannya dalam buku *Two Treaties of Civil Government* tentang kekuasaan negara yang harus dipisahkan menjadi tiga lembaga negara yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. John Locke memberikan argumen cukup komprehensif dalam membentengi pemikirannya. Mengenai lembaga legislatif, John Locke memberikan penjelasannya :

... the legislative power is put into he hands of divers persons who duly Assembled, have by themselves, or jointly with others, a power to make Laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to Laws, they have made, which is a new and near tie upon them, to take care, that they make them for the public good.

Selanjutnya mengemukakan mengenai kekuasaan eksekutif, John Locke mengatakan:

But because the Laws, that are at once, and in a short time made, have a constant andf lasting force, and need a perpetual execution, or an attendance there unto : Therefore this necessary here should be a power always in being, which should see to the execution of the Laws that are made, and remain in force.

Sedangkan mengenai kekuasaan federatif, John Locke mengemukakan :

This therefore contains the power of war and peace. Leagues and Alliance, and all the Transaction with all Persons and Communities wlhoui the Commonwealth, and maybe called Federatififany one please.

Menurut John Locke, ketiga lembaga tersebut, legislatif, eksekutif dan federatif, berdiri secara terpisah antara lembaga yang satu dengan yang lain. Lembaga legislatif merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga yang memegang kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan lembaga federatif memegang kekuasaan berkaitan dengan urusan-urusan luar negeri (diplomatik). Namun demikian John Locke berpandangan bahwa pemisahan tersebut tidak bersifat permanen khususnya antara kekuasaan eksekutif dan federatif karena dalam suatu waktu keduanya hampir tak dapat dipisahkan dan ditempatkan dalam tangan yang berbeda[50].

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dasar pemikiran pemisahan kekuasaan ini ialah bahwa kekuasaan legislatif pada prinsipnya tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani[51].

---

[50] John Locke dalam Sayuti Una, Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 12

[51] Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan : Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Utama, Jakarta, 1997, hlm. 27.

Kekuasaan legislatif dipahami juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang. Oleh karenanya persoalan representatif rakyat menjadi hal utama berkaitan dengan lembaga legislatif ini. Dalam hal keberadaan kekuasaan legislatif ini diawali oleh adanya keinginan dari masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulanya terpusat pada seseorang. Keinginan tersebut akhirnya memunculkan pusat-pusat kekuasaan masyarakat yang kemudian mendapatkan legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif.

Secara idealita, konsep *trias politica* memang memadai untuk memisahkan secara sistematis kekuasaan negara namun di dalam prakteknya, konsep ini dianggap terlalu utopis. Hal ini terbukti melihat kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri sebagai tanah kelahiran Montesquieu, yang menerapkan teori itu persis seperti yang digagas Montesquieu. Negara yang dianggap paling mendekati realisasi ide Montesquieu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan selanjutnya menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Doktrin pemisahan kekuasaan ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan sehingga cenderung sewenang-wenang. Konsep

pemisahan tersebut selanjutnya dikembangkan dan dimodifikasi oleh Emmanuel Kant dengan memperkenalkan istilah *trias politica* melihat kekuasaan negara yang harus dipisahkan ke dalam bentuk tiga fungsi kekuasaan. Pemberian nama tersebut karena konsep John Locke maupun Montesquieu tentang kekuasaan negara dipisahkan ke dalam tiga fungsi atau tiga poros (*tri-as*) kekuasaan (*politica*). Jadi meskipun selama ini istilah *trias politica* selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, namun sebenamya pemberian nama Trias Politica untuk teori pemisahan kekuasaan adalah oleh Emmanuel Kant bukan oleh Montesquieu[52].

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerja sama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *checks and balances.* Menurut teori *distribution of power* (pembagian kekuasaan) dimana pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan dibarengi mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Dahlan Thaib yang memberikan catatan bahwa teori Trias Politica menghendaki adanya *checks and balances* yang berarti antara lembaga negara yang satu dengan

[52] SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 42-43.

lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing[53].

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebenamya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga meliputi pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power* (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal.

Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah *distribution* atau *division of power* digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerahjuga disebut *distribution of*

---

[53] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 20.

power atau *division of power*[54]. Berdasarkan hal tersebut peneliti sependapat bahwa secara akademis konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Secara konsep, keduanya tidak perlu dipertentangkan satu sama lain karena keduanya menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain yaitu pemisahan/pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal.

Melihat realitas ketatanegaraan di lapangan saat ini temyata *trias politica* tidak dapat dilaksanakan secara murni mengingat praktek-praktek ketatanegaraan menunjukkan fenomena di mana pembuatan undang-undang yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif ternyata juga melibatkan lembaga eksekutif. Keadaan tersebut merupakan implikasi dari perkembangan jaman di mana eksekutif pada kenyataanya merupakan lembaga yang paling mengetahui apa yang perlu diatur dengan undang-undang karena secara langsung lembaga eksekutif bersentuhan dengan masyarakat dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan. Ditambah lagi, lembaga eksekutif memiliki jaringan luas hingga ke daerah, memiliki data dan fasilitas yang lebih lengkap dibanding legislatif. Prinsip *separation of power* memang dapat menjamin pembatasan kekuasaan. Walaupun untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak

---

[54] Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

realistis, karena legislasi itu sebagian besar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah[55]. Maksudnya pembentukkan undang-undang harus dilakukan bersama-sama antara DPR dan pemerintah, karena pemerintah yang mengetahui kebutuhan masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka sebagai obyek penelitian ialah tentang *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945* dengan memusatkan perhatian kepada DPD yang lahir setelah amandemen UUD 1945, dimaksudkan untuk melakukan pembahasan secara konstitusional dan teoritik mengenai kelahiran DPD dan kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Disamping faktor utama yang menentukan kewenangan DPD adalah UUD 1945 sesudah amandemen, UUD 1945 sebelum amandemen, undang-undang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD juga menjadi obyek penelitian ini.

2. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada hal-hal yang dikemukakan di atas, maka jenis penelitian ini adalah "Penelitian Hukum Normatif" yaitu

---

[55] Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah..., Ibid.*

penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau sumber data sekunder belaka.[56] Penelitian hukum normatif mencakup penelitian, terhadap norma-norma hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini sebagai penelitian hukum normatif sudah barang tentu digunakan pendekatan yuridis yaitu pendekatan dari studi hukum tata negara terhadap produk hukum (UUD 1945 sesudah amandemen dan juga undang-undang lainnya) yang mengatur tentang DPD.

Meskipun penelitian ini penelitian hukum normatif perlu pendekatan-pendekatan lain untuk memahaminya yaitu :

a. Pendekatan politis yaitu pendekatan dari segi ilmu politik terhadap para elit kekuasaan politik dalam berbagai peraturan, karena ada kalanya akan muncul pendekatan dari studi ilmu politik mengingat begitu erat hubungan antara keduanya. Hubungan ilmu politik dan hukum tata negara pertama-tama ditunjukan oleh "Barents" dengan perumpaan hukum tata negara sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik merupakan daging yang ada di sekitarnya[57].

---

[56] Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* C.V. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15.

[57] Barents, *Dewentenschap der Politik Eeterrinverkenning, Dededruk* (Dalam Disertasi Dahlan

Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami mengenai hubungan antara penyelidikan yang satu menyelidiki kerangka yang berdasarkan atas hukum, dan yang lain diperhatikan daging yang membalutnya yaitu ilmu politik. Dalam penelitian ini juga menunjukkan keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan, kalau hukum tata negara meneliti produk hukum UUD 1945 hasil amandemen dan undang-undang lainnya yang mengatur DPD, maka tidak terlepas dari ilmu politik yang membuat keputusan politik tentang amandemen UUD 1945 itu sendiri.

b. Pendekatan historis

Secara terbatas penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis, yaitu digunakan untuk menelaah sejarah dan perkembangan lembaga perwakilan di Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Perkembangan dimaksud meliputi kurun waktu amandemen pertama, kedua, ketiga dan keempat, terutama lahirnya DPD yang merubah keberadaan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang anggotanya terdiri dari DPR dan DPD saat ini.

4. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sesuai dengan jenis penelitian ini penelitian hukum normatif, maka penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan atau sumber data sekunder sebagai sumber utamanya[58].

Thaib) Bandung, Program Pascasarjana, 2000, hlm. 44.

[58]Moh. Mahfud MD., *Perkembangan Politik Hukum*. Desertasi, UGM, Yogyakarta, 1993, hlm. 69.

Sumber data sekunder meliputi :

1) Bahan hukum primer

a) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen;

b) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen;

c) Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD;

d) Peraturan Tatatertib DPD dan DPR.

e) Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti;

2) Bahan hukum sekunder antara lain

a) Buku-buku Hukum Tata Negara;

b) Makalah seminar;

c) Risalah sidang Panitia Ad Hoc BP-MPR tahun 2000;

d) Risalah-risalah sidang PAH BP-MPR tahun 2002;

e) Artikel-artikel jurnal;

f) Surat kabar

3) Bahan hukum tersier antara lain

a) Kamus hukum;

b) Ensiklopedi;

c) Berbagai bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder lainnya.

5. Validitas dan Reliabilitas

Untuk memastikan kebenaran dari hasil penelitian dilakukan juga uji

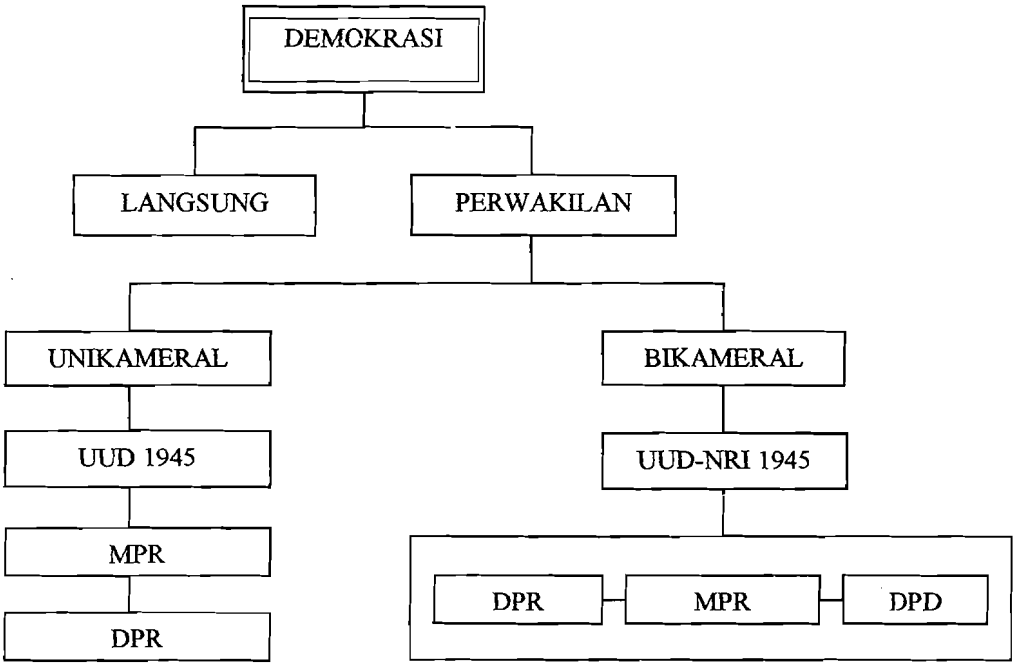
validitas dengan cara uji vertikal dan horizontal dengan berbagai bahan hukum primer[59].

Sedangkan reliabilitasnya penelitian ini menggunakan metode check-recheck[60]. Dalam arti bahwa pengumpulan data dapat diinterpretasikan dengan hasil yang sama, dan tidak hanya didasarkan pada satu sumber tetapi dikonfirmasikan dengan sumber-sumber lain secara komprehensif[61].

6. Konseptualisasi Berfikir

Untuk memberikan jawaban terhadap rumusan masalah tersebut digunakan konsep berfikir sebagai berikut :

Bagan Konseptualisasi Berfikir



[59] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Program Pascasarjana Ilmu Hukum, UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 25.

[60] Anastasi (dalam Desertasi Perkembangan Politik Hukum, Moh. Mahfud MD.), UGM, Yogyakarta, 1993, hlm. 85.

[61] Robert K. Yin, *Studi Kasus Desain dan Metode*, PT. Raja Grafindo Persapda, Jakarta, 2002, hlm. 38.

Berdasarkan bagan tersebut dapat dijelaskan kerangka berfikir sebagai berikut.

a. Demokrasi adalah suatu peluang bagi berperannya potensi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
b. Demokrasi dapat secara langsung dan dapat pula secara tidak langsung. Demokrasi langsung hanya terjadi di zaman Yunani kuna yaitu di negara kota, saat ini sulit dipertahankan, karena banyak faktor seperti luas wilayah, populasi penduduk, yang menjadi kendala demokrasi langsung. Demokrasi tidak langsung atau lewat perwakilan yang dikenal dengan sebutan parlemen.
c. Perwakilan dapat dengan sistem unikameral yaitu parlemen yang hanya terdiri satu badan perwakilan. Sedangkan sistem bikameral yaitu sistem perwakilan dengan dua kamar legislatif.
d. Gagasan sistem dua kamar di negara Indonesia dimuat dalam UUD 1945 setelah perubahan yaitu Pasal 2 ayat (1) menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
e. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah kewenangannya tidak sama di dalam perubahan UUD 1945 menyebabkan DPD dan DPR menjadi tidak jelas kedudukannya di

MPR, apakah MPR sebagai joint session atau masing-masing kamar berdiri sendiri-sendiri.

f. Karena itu kedepan perlu dicari jawaban tentang prospek DPD dalam lembaga perwakilan di Indonesia dalam rangka penerapan sistem bikameral.

7. Analisis Data

a. Setelah bahan atau data dikumpulkan dari berbagai sumber data dan bahan hukum maka langkah selanjutnya adalah analisis data. Pekerjaan analisis data dimulai dengan reduksi data yaitu perangkuman, seleksi data sampai membuat kategori-kategori berdasarkan tema, periode, dan permasalahan-permasalahan serta membanding-bandingkan data guna memberikan gambaran tentang sejarah dan latar belakang ditetapkannya lembaga perwakilan beserta kewenangannya dalam amandemen UUD 1945.

b. Untuk mengelaborasi analisis ini maka semua data dipecah berdasarkan tema dan periode yaitu :

1). Uraian tematik menggunakan cara berfikir deduktif mulai dari teori demokrasi, konstitusi, serta teori pemisahan dan pembagian kekuasaan.

2). Uraian periodik didasarkan pada perkembangan pemikiran dan perkembangan demokrasi kaitannya dengan lembaga perwakilan didalam konstitusi di Indonesia yaitu :

a). Periode klasik sampai modern, demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan (abad 6 – abad 19).

b). Periode perkembangan demokrasi di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 (periode 1945-1959, periode 1959-1965, periode 1965- 1998).

c). Periode perkembangan demokrasi setelah perubahan UUD 1945 (periode 1998- sekarang).

c. Setelah itu dilakukan analisis kualitatif dan analisis isi normatif. Analisis kualitatif dilakukan terhadap data-data yang sudah dihimpun berupa pencatatan diskriptif hasil penelitian kepustakaan sesuai konteksnya masing-masing. Sedangkan analisis isi normatif dilakukan terhadap produk hukum UUD, UU, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian.

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN TENTANG DEMOKRASI, KONSTITUSI, PEMISAHAN KEKUASAAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL

A. Paham Demokrasi Pada Umumnya

1. Pengertian Umum

Dalam banyak perbincangan orang dari yang santai sampai yang serius sering terlontar kata demokrasi. Namun apa dan bagaimana sebenarnya makna dan hakikat substansi demokrasi mungkin belum sepenuhnya dimengerti dan dihayati sehingga pembicaraan tentang demokrasi bisa saja tidak menyentuh makna dan hakikatnya.

Pengertian demokrasi menurut Ivor Jennings[1] adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat *(democracy is government of the people, by the piople and for the people).* Demokrasi secara etimologis atau tinjauan bahasa berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan yang berarti memerintah. Sehingga demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat.

Menurut Robert A. Dahl[2] mengatakan demokrasi menjadi ironis

---

[1] Ivor Jennings, *Parliament,* Second Edition, Great Britain, Cambridge University Press, 1969, hlm. 183.

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

karena kenyataan membuktikan bahwa demokrasi telah memiliki sejarah yang panjang, telah menyumbangkan kebingungan dan perbedaan pendapat karena demokrasi *"has meant different things to different people at different times and places"*.

Dahl menyebut sejumlah prasyarat dalam suatu sistem yang demokratis yaitu :

a. Akuntabilitas, dalam demokrasi setiap pemegangjabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-kata.
b. Rotasi kekuasaan, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai.
c. Rekrutmen politik yang terbuka, untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka, artinya setiap orang yang memenuhi persyaratan untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut.
d. Pemilihan umum dalam suatu negara demokrasi, pemilihan umum dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan hak-haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya.

e. Menikmati hak-hak dasar dalam suatu negara yang demokratis setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas.

Pakar lain juga memberikan definisi tentang demokrasi ini yaitu C. F. Strong[3] menyatakan demokrasi adalah sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota komunitas politik berpartisipasi melalui metode perwakilan yang menjamin tanggung jawab utama pemerintah atas segala tindakannya kepada mayoritas dengan kata lain negara konstitusional harus berdasarkan sistem demokrasi perwakilan yang dapat menjamin kedaulatan rakyat.

Moh Mahfud MD.[4] mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang tidak pernah sempurna. Cara pandang mengenai demokrasi ini membantu pemahaman bahwa demokrasi merupakan sebuah entitas yang dinamis yang diberikan definisi berbeda-beda, pengertian demokrasi tetap menjadi bahan perdebatan.

Demokrasi merupakan kata yang populis diucapkan oleh masyarakat dalam segala strata tingkatan kehidupan, namun bukanlah merupakan konsep yang mudah untuk dipahami. Demokrasi memiliki banyak hubungan dan kaitannya dengan pemaknaan beragam, berubah dan berkembang, serta dinamis, sehingga membuat pengertian mengenai demokrasi tidaklah mudah.

---

[3] C. F. Strong, *Modern Political Constitution, op. cit.*, hlm. 13.
[4] Moh. Mahfud M. D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, op. cit.*, hlm. 19.

Moh. Mahfud M. D.[5] demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendatipun secara proporsional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Pendapat para ahli dapat dikatakan bahwa setiap pengertian berbeda muatannya namun makin memperluas jangkauan demokrasi. Pengertian bahwa konsep demokrasi selalu mengalami perubahan, mengalami perluasan jangkauannya baik dalam bentuk formal ma.upun substansialnya.

Apabila dicermati pendapat para ahli di atas terdapat benang merah atau garis lurus maupun titik singgung tentang pengertian demokrasi bahwa negara yang menganut sistem demokrasi disclenggarakan berdasarkan kehendak kemauan rakyat mayoritas namun tidak mengesampingkan kaum minoritas. Adapun kedudukan dari rakyat adalah (1) sebagai pemegang kekuasaan; (2) sebagai pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan; dan (3) sebagai pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui lembaga perwakilan. Mengenai demokrasi ada bermacam-macam demokrasi.

2. Macam-macam Demokrasi

a. Demokrasi langsung

Demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana

[5]Moh Mahfud MD., *Ibid.*, hlm. 2.

warga negara terlibat secara langsung. Ini tipe demokrasi asli yang tercetak di masyarakat kota atau polis[6].

Konsep kewarganegaraan Athena menuntut diikutsertakan mereka dalam fungsi-fungsi legislatif dan peradilan. Para warga negara sekaligus merupakan pelaku-pelaku kekuasaan politik dan pembuat undang-undang. Konsep kewarganegaraan aktif dalam suatu pemerintahan kemudian berkembang menjadi bentuk negara republik. Pada jaman modern ini masih terdapat pemerintahan demokrasi langsung yaitu pemerintahan rakyat yang dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung (melalui referendum dan inisiatif rakyat)[7].

b. Demokrasi Tidak Langsung (liberal kapitalis)

Demokrasi liberal kapitalis merupakan bentuk demokrasi yang berdasarkan pada nilai-nilai budaya dan pandangan hidup masyarakat barat. Demokrasi tidak langsung atau lewat perwakilan atau demokrasi liberal kapitalis adalah suatu sistem pemerintahan yang mencakup pejabat-pejabat politik melaksanakan tugas mewakili kepentingan atau pandangan dari warga negara dalam daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum[8]. Demokrasi liberalis kapitalis merupakan bentuk demokrasi berdasarkan pada nilai-nilai budaya dan pandangan hidup bangsa Barat. Kapitalisme merupakan salah satu

---

[6] David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm.5.

[7] R. Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh B. Sabaroedin, Djakarta, S. B. Wolters, 1955, hlm.98.

[8] Robert A. Dahl, *On Democracy, op. cit.*, 2004, hlm.6.

ideologi yang bertendensi ekonomi dan sangat mendasarkan pada pasar. Pada perkembangan awalnya dikenal adanya kapitalisme tradisional yang disebut *free market* atau *laizzezfaire capitalism.* Demokrasi perwakilan merupakan pemahaman kelembagaan pokok untuk mengatasi problem keseimbangan antara kekuasaan memaksa dan kebenaran. Hal tersebut dapat diatasi dengan demokrasi perwakilan yang dapat memaksa suatu klarifikasi terhadap persoalan-persoalan publik dan bisa bertahan terhadap protes-protes politik serta mampu melihat kepemimpinan negara yang sesungguhnya[9].

c. Demokrasi Rakyat (Marxis-Leninis)

Demokrasi yang lebih mengutamakan kebersatuan atau kolektivitas ini didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara ahli meragukan apakah sistem ini termasuk dalam rumpun bentuk demokrasi juga)[10].

Menurut kaum Marxis-Leninis sistem demokrasi delegatif harus dilengkapi dengan suatu sistem terpisah tetapi sama pada tingkat partai komunis. Transisi menuju sosialisme dan komunisme memerlukan kepemimpinan yang profesional dari kader-kader revolusioner yang disiplin. Partai tersebut merupakan instrumen yang bisa menciptakan landasan bagi sosialisme dan komunisme, yang menurut istilah

[9] *Ibid,* 2004, hlm. 14.
[10] *Ibid,* 2004.hlm. 5-15.

komunis, "demokrasi rakyat"[11]. Demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur (sebelum bubarnya Uni Soviet-Rusia). Demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme.

d. Demokrasi Parlementer

Demokrasi parlementer adalah merupakan pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer[12]. Pada sistem pemerintahan rakyat melalui sistem parlementer terdapat hubungan yang erat antara perwakilan dengan eksekutif. Dalam hal ini Presiden dibantu oleh Menteri dan Menteri harus bertanggungjawab kepada perwakilan rakyat atau parlemen:

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah[13]:

1) Kabinet dipimpin oleh Perdana Menteri, dan dibentuk oleh kekuatan yang menguasai parlemen.
2) Para anggota kabinet bisa seluruhnya anggota parlemen, namun bisa juga tidak.
3) Kabinet bertanggungjawab pada parlemen.

---

[11] Miriam Budiarjo, 1995, *op.cit.* hlm. 89.
[12] R. Kranenburg, 1995, *op.cit.*, hlm. 98.
[13] *Ibid,* hlm. 98.

4) Sebagai imbangan dapat dijatuhkannya kabinet, maka Kepala Negara dengan saran atau hak veto Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.

e. Demokrasi Presidensiil

Demokrasi presidensiil merupakan pemerintahan rakyat yang representatif dengan pemisahan kekuasaan[14]. Pada demokrasi presidensiil eksekutif secara jelas dipisahkan dari badan perwakilan rakyat (legislatif). Kekuasaan eksekutif mempunyai sumber langsung berdasarkan pilihan rakyat. Presiden mengangkat Menteri, dan Menteri tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi pada Presiden. Adapun ciri-ciri presidensiil menurut Abu Daud Busyro[15]:

1) Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.
2) Presiden bukan anggota legislatif dan tidak dipilih oleh lembaga legislatif.
3) Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

f. Demokrasi Konstitusional

Demokrasi konstitusional adalah merupakan pemerintahan rakyat berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi, dimana pemerintahan dibatasi kekuasaannya sesuai konstitusi.

---

[14] *Ibid*, hlm. 98.
[15] Abu Daud Busyro, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm.30 - 41.

Demokrasi konstitusional menekankan penegakan aturan dan ketentuan dalam menjalankan demokrasi. Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya[16].

Berdasarkan pengertian dan pendapat tersebut dapatlah dilihat sejarah dan perkembangan demokrasi di Barat dan sejarah dan perkembangan demokrasi di Indonesia sebagai berikut:

3. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Barat[17]

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke-6 SM sampai abad ke-4 M. Demokrasi yang dipraktikkan pada masa itu berbentuk demokrasi langsung *(direct democracy)* artinya hak rakyat untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung itu berjalan secara efektif karena Negara Kota *(City State)* Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota kecil dengan jumlah penduduk sekitar 300.000 orang. Selain itu ketentuan-ketentuan menikmati hak demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, sedangkan bagi warga negara yang

---

[16] Miriam Budiarjo, 1995, *op.cit.*, hlm.52.

[17] Dede Rosyada, dkk, Demokrasi, *Hak-hak Azazi Manusia dan Masyarakat Madani*, Frenada Media, ICCE UIN SyarifHidayatullah, Jakarta, 2003, hlm. 125-130.

berstatus budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak dapat menikmatinya.

Gagasan demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Masyarakat abad pertengahan didirikan oleh struktur masyarakat yang feodal, kehidupan spritual dikuasai oleh Paus dan pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan. Demikian pula kehidupan sosial politik dan agama pada masa ini hanya ditentukan oleh elit-elit masyarakat yaitu kaum bangsawan dan kaum agamawan. Demokrasi tidak muncul pada abad pertengahan (abad kegelapan) tersebut.

Namun demikian menjelang akhir abad pertengahan, tumbuh kembali keinginan menghidupkan demokrasi. Lahirnya *Magna Charta* (Piagam Besar) sebagai suatu piagam yang memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John di Inggris merupakan tonggak baru kemunculan demokrasi empirik. Dalam Magna Charta ditegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus *(preveleges)* bawahannya[18]. Selain itu piagam tersebut juga memuat dua prinsip yang sangat- mendasar: pertama, adanya pembatasan kekuasan raja; kedua, hak asasi manusia lebih penting daripada kedaulatan raja.

Momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di dunia Barat adalah gerakan *renaissance* dan reformasi. Renaissance

[18] *Ibid.*, hlm. 26.

merupakan gerakan yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno. Gerakan ini lahir di Barat karena adanya kontak dengan dunia Islam yang ketika itu sedang berada pada puncak kejayaan peradaban ilmu pengetahuan. Para ilmuwan Islam pada masa itu seperti Ibnu Khaldun, Al-Razi, Oemar Khayam, Al-Khawarizmi dan sebagainya bukan hanya berhasil mengasimilasikan pengetahuan Parsi Kuno dan warisan klasik (Yunani Kuno), melainkan berhasil menyesuaikan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang sesuai dengan alam pikiran mereka sendiri. Karena itu dunia Islam telah memberikan sumbagan besar terhadap kemajuan dan perkembangan Eropa melalui terjemahan-terjemahan terhadap warisan Parsi dan Yunani Kuno dan menyeberangkannya ke Eropa melalui Syria, Spanyol dan Sisilia. Negara-negara tersebut merupakan arus penyeberangan ilmu pengetahuan dari dunia Islam ke Barat[19].

Dapat dikatakan *renaissance* di Eropa yang bersumber dari tradisi keilmuan Islam dan berintikan pada pemuliaan akal pikiran untuk selalu mencipta dan mengembangkan ilmu pengetahuan telah mengilhami munculnya kembali gerakan demokrasi. Pada masa *renaissance* orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikannya dengan kebebasan bertindak seluas-seluasnya sepanjang sesuai' dengan yang dipikirkan.

Peristiwa lain yang mendorong timbulnya kembali gerakan demokrasi di Eropa yang sempat tenggelam pada abad pertengahan adalah

[19] *Ibid.*, hlm. 26.

gerakan reformasi yaitu suatu gerakan revolusi agama yang terjadi di Eropa pada abad ke-16 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan dalam gereja Katolik. Hasil dari gerakan reformasi adalah hanya peninjauan terhadap doktrin gereja katolik yang berkembang menjadi protestanisme. Sebelum gerakan reformasi ini muncul kekuasaan gereja begitu dominan dalam menentukan tindakan warga negara pada masa itu. Segala hal ditentukan oleh gereja yang telah mengungkung kebebasan berpikir dan bertindak.

Kecaman dan dobrakan terhadap absolutisme monarki dan gereja dan masa itu didasarkan pada teori rasionalitas sebagai *"social-contract"* (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam *(natural law)* yang prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja, bangsawan, maupun rakyat jelata. Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam *(natural-law)* bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat berdasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat kedua pihak.

Teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam satu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat). Dua *filusuf* besar yaitu John Locke dan Montesquieu masing-masing dari Inggris dan Prancis telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi. John Locke

(1632-704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki *(live, liberal, property);* Sedangkan Montesquieu (1689-1944) mengungkapkan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui *"trias politica"-nya,* yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan yaitu *legislatif, eksekutif dan yudikatif* yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri secara merdeka[20].

Pada kemunculannya kembali di Eropa, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu merupakan tema dasar dalam pemikiran politik (ketatanegaraan). Untuk itu, timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan *konstitusionalisme* dalam sistem ketatanegaraan.

Salah satu ciri penting pada negara yang menganut *konstitusionalisme* (demokrasi konstitusional) yang hidup pada abad ke-19 ini adalah sifat pemerintah yang pasif, artinya, pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana sebagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil

---

[20] John Locke dalam Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi di Indonesia,* UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 12.

rakyat di parlemen. Di sini peran negara lebih kecil daripada peranan rakyat karena pemerintah hanya jadi pelaksana (tunduk pada) keinginan-keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal (individualisme) untuk menjadi keputusan parlemen.

Menjadi jelaslah tugas pemerintah dalam *konstitusionalisme* ini hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen atas nama rakyat. Dengan demikian, pemerintahan dalam demokrasi yang demikian mempunyai peranan yang terbatas pada tugas eksekutif. Dalam konsep *konstitusionalisme* atau demokrasi konstitusional abad ke-19 ini disebut Negara Hukum Formal (Klasik).

Konsep Negara Hukum Formal (Klasik) mulai digugat menjelang pertengahan abad ke-20 tepatnya setelah Perang Dunia. Beberapa faktor yang mendorong lahirnya kecaman atas Negara Hukum Formal yaitu tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa. Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi bergeser ke alam baru bahwa pemerintah harus bertanggujawab atas kesejahteraan rakyat. Untuk itu, pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai panjaga malam melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Demokrasi, dalam gagasan baru ini, harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan otonomi terutama harus mampu mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Gagasan baru ini biasanya disebut sebagai gagasan *Welfare State* atau "Negara Hukum Material" (Dinamis) dengan ciri-ciri yang berbeda dengan dirumuskan dalam konsep Negara Hukum Klasik (Formal). Pemerintah *(Welfare State)* diberi tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan *(Bestuurzorg)* dengan konsekuensi pemberian kemerdekaan kepada administrasi negara dalam menjalankannya. Pemerintah dalam rangka *besturzorg* ini diberikan keemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya scndiri, tidak hanya bertindak atas inisiatif parlemen. Itulah sebabnya kepada pemerintah diberikan *Fries Ermessen* atau *"Pouvoir discretionnair"*, yaitu kemerdekaan yang dimiliki oleh pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasan untuk selalu terikat pada produk legislasi parlemen (wakil rakyat)[21].

Dalam gagasan *Welfare State* ini temyata peranan negara direntang sedemikian luas jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional abad ke-19 (Negara Hukum Formal). Dalam bidang legislasi, bahkan, *freies ermessen* dalam *Welfare State* ini mempunyai tiga macam implikasi yaitu adanya hak inisiatif membuat

[21] Moh Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, op.cit.*, hlm. 29.

peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan lebih dahulu dari parlemen, kehidupan berlakunya dibatasi oleh waktu tertentu). Hak legislasi (membuat peraturan yang sederajat di bawah UU) dan *droit function* (menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif). Jadi dalam perkembangan terakhir, demokrasi *ala Welfare State* juga mulai ditinjau ulang. Tentu saja konsep demokrasi di Barat pun masih terus berjalan dan mengalami perubahan-perubahan signifikan.

Berdasarkan pemyataan di atas, sejarah dan perkembangan demokrasi di Barat diawali berbentuk demokrasi langsung yang berakhir pada abad pertengahan. Menjelang akhir abad pertengahan lahir *Magna Charta* dan dilanjutkan munculnya gerakan *renaissance* dan reformasi yang menekankan pada adanya hak atas hidup, hak kebebasan dan hak memiliki. Selanjutnya pada ahad ke-19 muncul gerakan demokrasi konstitusional. Dari demokrasi konstitusional melahirkan demokrasi *welfare nation.*

4. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia[22]

Perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut (fluktuasi) dari masa kemerdekaan sampai saat ini. Dalam perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bemegara. Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dari segi waktu

[22] Dede Rosyada dkk., *op.cit.*, hlm. 130.

dibagi dalam empat periode yaitu : a) periode 1945 - 1959; b) Periode 1959-1965; c) Periode 1965-1998; d) Periode 1998-sekarang.

a. Demokrasi pada Periode 1945-1959[23]

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan demokrasi parlementer. Sistem perlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan di proklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata kurang cocok untuk Indonesia. Persatuan yang dapat digalang selama menghadapi musuh bersama dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan-kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan tercapai. Lemahnya benih-benih demokrasi sistem parlementer memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlemenier di mana badan eksekutif terdiri dari Presiden sebagai kepala negara konstitusional *(constitutional head)* beserta menteri-menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Terjadinya pertentangan partai-partai politik usia kabinet pada masa ini jarang dapat bertahan cukup lama. Koalisi yang dibangun dengan sangat gampang pecah. Hal ini mengakibatkan destabilisasi politik nasional.

Di samping itu temyata ada beberapa kekuatan sosial dan politik yang tidak memperoleh saluran dan tempat yang realisistis dalam

---

[23] Heru Priyanto, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Perkembangannya dalam Praktik Ketatanegaraan*, UAD Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 21.

konstelasi politik, padahal merupakan kekuatan yang paling penting, yaitu scorang presiden yang tidak mau bertindak sebagai *"rubber stamp resident"* (Presiden yang membubuhi capnya belaka) dan tentara yang karena lahir dalam revolusi merasa bertanggung jawab untuk turut menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia pada umumnya.

Faktor-faktor semacam ini, ditambah dengan tidak mempunyai anggota-anggota partai-partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai Presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, maka dengan demikian masa demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir.

b. Demorasi pada Periode 1959 – 1965[24]

Ciri-ciri Periode ini adalah dominasi dari Presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat.

Undang-Undang Dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang Presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya lima tahun. Melalui

[24] *Ibid.*, hlm. 24.

ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang Presiden untuk dipilih kembali) yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Selain dari pada itu banyak lagi tindakan yang menyimpang dari atau menyeleweng terhadap ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960 Ir. Soekarno sebagai Presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah sedangkan fungsi kontrol ditiadakan. Lagi pula pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu Presiden di samping fungsi sebagai wakil rakyat. Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin trias politika. Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan lain dari pada bidang eksekutif. Misalnya presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan Undang-Undang No. 19/1964, dan di legislatif berdasarkan peraturan tata tertib Peraturan Presiden No. 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain dari itu terjadi penyelewengan di bidang perundang-undangan di mana pelbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden (Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli 1959 sebagai sumber hukum. Lagi pula didirikan badan-badan ekstra konstitusionil seperti Front Nasional yang temyata dipakai oleh pihak komunis sebagai arena kegiatan, sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan Front Nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang sedikit menyimpang dari "rel revolusi" tidak dibenarkan dan dibredel, sedangkan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi tambah suram. G. 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.

Satu pertanyaan yang patut dikedepankan adalah bagaimana rumusan demokrasi terpimpin dan apakah butir-butir pokok Demokrasi Terpimpin? Demokrasi terpimpin seperti dikemukakan oleh Soekarno adalah demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam kesempatan lain dikatakan bahwa demokrasi terpimpin adalah demokrasi kekeluargaan tanpa anarkisme, liberalisme dan otokrasi diktator. Demokrasi kekeluargaan ialah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan satu kekuasaan sentral yang sepuh, seorang tetua mengayomi. Selanjutnya dalam pidatonya pada

tanggal 17 Agustus dengan judul "Penemuan kembali Revolusi kita", Presiden Soekarno mengatakan bahwa prinsip-prinsip dasar demokrasi terpimpin ialah (1) tiap-tiap orang diwajibkan untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan negara; (2) tiap-tiap orang berhak mendapat penghidupan layak dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam pandangan demokrasi terpimpin sebenamya ingin menempatkan Soekarno sebagai Ayah dalam famili besar yang bemama Indonesia dengan kekuasan terpusat berada di tangannya. Dengan demikian kekeliruan yang sangat besar dalam demokrasi terpimpin Soekarno adalah adanya pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi yaitu absolutisme dan terpusatnya kekuasaannya pada pemimpin, sehingga tidak ada ruang kontrol sosial dan *chek and balance* dari legislatif terhadap eksekutif.

c. Demokrasi pada Periode 1965 – 1998[25]

Landasan formil dari periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 serta ketetapan-ketetapan MPRS. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar yang telah terjadi dalam masa demokrasi terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah

[25] Asykuri Ibnu Chamim, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan – Menuju Kehidupan yang Demokratis dan Berkeadaban, Majelis Dikti Litbang PP Muhamadiyah, Yogyakarta, 2002,* hlm. 174.

dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan ekskutif setiap lima tahun. Ketetapan MPRS No.XIX/1966 telah menentukan ditinjaunya kembali produk-produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu Undang-Undang No. 19/1964 telah diganti dengan suatu undang-undang baru (No. 14/1970) yang menetapkan kembali azas "kebebasan badan-badan pengadilan". Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong diberi beberapa hak kontrol, di samping ia tetap mempunyai fungsi untuk membantu pemerintah. Pimpinannya tidak lagi mempunyai status menteri.

Begitu pula tata tertib meniadakan pasal yang memberi wewenang kepada Presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat dicapai mufakat antara badan legislatif. Golongan Karya, di mana anggota ABRI memainkan peran penting, diberi landasan konstitusionil yang lebih formil. Selain dari itu beberapa hak asasi diusahakan supaya diselenggarakan secara lebih penuh dengan memberi kebebasan lebih luas kepada pers untuk menyatakan pendapat, dan kepada partai-partai politik untuk bergerak dan menyusun kekuatannya, terutama menjelang pemilihan umum 1971. Dengan demikian diharapkan terbinanya partisipasi golongan-golongan dalam masyarakat di samping diadakan pembangunan ekonomi secara teratur.

Bagaimana perkembangan Demokrasi Pancasila selanjutnya ? Tidak ada orang yang dapat menjawab pertanyaan itu. Kecuali yang sudah dapat dipastikan ialah bahwa perkembangan demokrasi di negara

kita ditentukan batas-batasnya tidak hanya oleh keadaan sosial, kultural, geografis dan ekonomi, tetapi juga oleh penilaian kita mengenai pengalaman kita pada masa yang lampau. Kita telah sampai pada titik di mana disadari bahwa badan eksekutif yang tidak kuat dan tidak kontinyu tidak akan memerintah secara efektif sekalipun program ekonominya teratur dan sehat. Tetapi kita menyadari pula bahwa badan eksekutif yang kuat tetapi tidak *"committed"* kepada suatu program pembangunan malahan dapat membawa kebobrokan ekonomi oleh karena kekuasaan yang dimilikinya disia-siakan untuk tujuan yang pada hakekatnya merugikan rakyat. Akibat-akibatnya akan lebih merugikan lagi kalau ia terpanggil untuk melampaui batas-batas kekuasaan formil ia akan membungkam suara-suara kritis dan cenderung menuju kultus individu dan otokrasi sehingga rakyat jauh dari hidup demokratis.

Beberapa perumusan tentang demokrasi Pancasila sebagai berikut: (a) Demokrasi dalam hidang politik pada hakekatnya adalah menegakkan kembali azas-azas negara hukum dari kepastian hukum; (b) Demokrasi dalam bidang ekonomi pada hakekatnya adalah kehidupan yang layak bagi semua warga negara; (c) Demokrasi dalam bidang hukum pada hakekatnya bahwa pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas yang tidak memihak.

Dengan demikian secara umum dapat dijelaskan bahwa watak demokrasi Pancasila tidak berbeda dengan demokrasi pada umumnya Demokrasi Pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari

sistem demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Namun demikian "Demokrasi Pancasila" dalam rezim Orde Baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praktis atau penerapan. Begitu pula dalam praktik kenegaraan dan pemerintahar rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi. Akhirnya nilai-nilai demokrasi juga belum ditegakkan dalam demokrasi Pancasila Soeharto.

d. Demokrasi pada Periode 1998 - Sekarang[26]

Runtuhnya rezim otoriter Orde Baru telah membawa harapan baru bagi tumbuhnya demokrasi di Indonesia. Bergulirnya reformasi yang mengiringi keruntuhan rezim tersebut menandakan tahap awal bagi transisi demokrasi Indonesia.

Transisi demokrasi merupakan fase krusial yang kritis, karena dalam fase ini akan ditentukan ke mana arah demokrasi yang akan dibangun. Selain itu dalam fase ini pula bisa saja terjadi pembalikan arah perjalanan bangsa dan negara yang akan menghantar Indonesia kembali memasuki masa otoriter sebagaimana yang terjadi pada periode orde lama dan orde baru.

---

[26] Dede Rosyada, *op.cit.*, hlm. 135.

Dalam demokrasi modern dengan bentuknya demokrasi perwakilan rakyat mendelegasikan kedaulatan dan kekuasaannya kepada para elite politik. Merekalah (para elite politik) yang mendesain institusi pemerintahan, menjadikan satu dengan yang lain bertanggungjawab, melakukan tawar menawar, memobilisasi dukungan, dan merespon opini publik. Perilaku para elite politik menjadi contoh bagi non-elite dalam membentuk kultur politik. Dalam sebuah demokrasi yang terkonsolidasi, para elite mengakui sistem legitimasi dan memperlihatkan kepercayaan mereka terhadap demokrasi dengan cara bekerja untuk memajukan agenda-agenda politik dalam kerangka institusi-institusi demokrasi. Mereka menerima kekalahan tanpa mengotak-atik legitimasi institusi-institusi tersebut. Para elite yang tidak menghormati institusi demokrasi, harus disingkirkan agar demokrasi betul-betul terkonsolidasi.

Kultur politik mengacu pada sikap terhadap sistem politik, karena itu pembentukkan kultur politik baru harus terarah dan komprehensif dengan melibatkan perubahan pola pikir aktor dan elit politik serta ingatan kolektif *(collective memory)* masyarakat secara keseluruhan.

Pengalaman negara-negara demokrasi yang sudah *established* memperlihatkan bahwa institusi-institusi demokrasi bisa tetap berfungsi walaupun jumlah pemilihnya kecil. Untuk mengukur tingkat kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi tidak terletakkan pada seberapa besar partisipasi politik warga. Bisa dijadikan indikasi bahwa masyarakat memiliki kepercayaan terhadap institusi-institusi demokrasi adalah

apakah partisipasi politik mereka itu dilakukan secara suka rela atau dibayar dan digerakkan. Mencermati perilaku para elite saat ini yang hanya *masygul* berebut kekuasaan, rasanya terlalu jauh panggang dari api kalau kita berharap bahwa semua itu akan mewariskan kultur politik yang menyokong sentimen demokrasi, justru yang terjadi sebaliknya: radikalisasi massa.

Transisi ini yang sekarang dialami bukan pengalaman khas yang hanya dilalui oleh Indonesia. Beberapa negara Amerika Latin pada dekade 80-an, dan juga negara-negara Asia Tenggara seperti Thailand dan Filipina pernah mengalami proses serupa. Transisi demokrasi selalu dimulai dengan jatuhnya pemerintahan otoriter. Sedangkan panjang pendeknya masa transisi tergantung pada kemampuan rezim demokrasi baru mengatasi problem transisional yang menghadang. Problem paling mendasar yang dihadapi negara-negara yang sedang mengalami transisi menuju demokrasi adalah ketidakmampuan membentuk tata pemerintahan baru yang bersih, transparan dan akuntabel. Akibatnya, legitimasi demokrasi menjadi lemah. Tanpa legitimasi yang kuat, rezim demokrasi baru akan kehilangan daya tariknya. Teori "hilangnya legitimasi" ini juga dapat menjelaskan asal-muasal keruntuhan rezim-rezim otoritarian. Hal itu disebabkan setiap rezim membutuhkan "legitimasi", "dukungan" atau paling tidak "persetujuan tanpa protes" agar dapat bertahan. Bila rezim kehilangan legitimasi, ia harus mereproduksinya atau ia akan jatuh. Dari sudut pandang empiris, teori ini

Di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, perkembangan demokrasi tersendat-sendat, bahkan ada yang tida.k bisa muncul sama sekali. Seperti disinyalir oleh Samuel P. Huntington, bahwa kawasan ini disebut sebagai penganut sistem politik tradisional. Ada dua corak sistem politik yang dominan pada negara berkembang yaitu: sistem feodal dan birokratis. Di dalam kedua corak sistem politik itu ditandai oleh pemusatan kekuasaan. Peluang untuk berkembang subumya demokrasi adalah kecil sekali. Pandangan pesimisme Huntington sangat sesuai dengan gambaran sistem politik Indonesia sebelum era reformasi yang sebagian ahli menyebut sebagai era transisi menuju demokrasi. Harapan akan terwujudnya demokrasi di Indonesia pada era reformasi masih harus dibuktikan.

Indikasi ke arah terwujudnya kehidupan demokratis dalam era transisi menuju demokrasi di Indonesia antara lain adanya reposisi dan redefinisi TNI dalam kaitannya dengan keberadaanya pada sebuah negara demokrasi, diamandemennya pasal-pasal dalam konstitusi negara RI (amandemen I-IV), adanya kebebasan pers, dijalankannya kebijakan otonomi daerah, dan sebagainya. Akan tetapi sampai saat inipun masih dijumpai indikasi-indikasi kembalinya kekuasaan *status quo* yang ingin memutarbalikkan arah demokrasi Indonesia kembali periode sebelum orde reformasi. Oleh sebab itu, kondisi transisi demokrasi Indonesia untuk saat ini masih berada di persimpangan jalan yang belum jelas ke

mana arah pelabuhannya. Perubahan sistem politik melalui paket amandemen konstitusi (amandeman I-IV) dan pembuatan paket perundang-undangan politik (UU Partai Politik, UU Pemilu, UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD) mampu mengawal transisi menuju demokrasi merupakan langkah awal saja.

5. Demokrasi Menurut UUD 1945

Dalam teori hukum kita negara Indonesia konsep demokrasi secara eksplisit dapat ditemukan di dalam pembukaan UUD 1945 "... suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ..." dan dalam Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ... yang berbentuk Republik. Kedaulatan di tangan rakyat (Pasal 1 ayat (2).

Rumusan kedaulatan adalah di tangan rakyat menunjukkan bahwa kedudukan rakyatlah yang paling menonjol. Kedaulatan rakyat merupakan unsur esensial dalam paham demokrasi. Lebih lanjut dapat dilihat dalam pembukaan maupun pasal-pasal UUD 1945 baik mengenai konsep kekuasaan, konsep pengawasan dan juga konsep partisipasi. Konsep kekuasaan dapat berupa kedaulatan ada di tangan rakyat, dapat juga pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Konsep pengawasan ini dilakukan oleh seluruh rakyat atau warga negara dan secara formal oleh Dewan Pewakilan rakyat.

B. Konstitusi dalam Penyelenggaraan Negara

1. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis, *Constituer* yang berarti membentuk. Mengenai apa yang dibentuk adalah suatu negara[27]. Dalam lingkup Hukum Tata Negara konstitusi dapat dibedakan menjadi konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas serta konstitusi dalam arti formal dan dalam arti material. Konstitusi dalam arti sempit dimaksudkan untuk memberi nama pada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi dan tata cara bekerjanya organisasi tersebut. Dalam arti luas konstitusi itu mencakup segala ketentuan yang berkaitan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam undang-undang dasar, undang-undang organik dan peraturan lainnya, kebiasaan dan konvensi. Sedangkan pengertian konstitusi dalam arti formal harus senantiasa dihadapkan pada konstitusi dalam arti material karena ada kecenderungan bahwa sebagian ataupun seluruh ketentuan konstitusional baik tertulis maupun tidak tertulis dalam kenyataannya tidak berlaku atau tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara tumbuh dan berkembang kaidah ketatanegaraan yang lain, berbeda dari yang dikenal dan dikehendaki di dalam konstitusi[28].

---

[27] Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

[28] Usep Ranuwidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia.*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 185.

Sedangkan dalam penelitiannya yang berupa disertasi Dahlan Thaib[29] menyebut dengan konstitusi dalam arti yuridis bahwa konstitusi adalah suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara; dan apabila dipakai maka berarti mengamalkan konstitusi dengan undang-undang dasar.

Selain perbedaan di atas dalam masalah pengertian konstitusi juga dapat dilihat dari bahasa Inggris yang disebut *constitution,*[30] dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *grondwet.* Sebutan "wet" menurut bahasa Indonesia berarti undang-undang dan "grond" berarti tanah/dasar. Terkadang dikotomi constitution dan grondwet Lj. Van Apeldoorn membedakan keduanya, grondwet adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sebaliknya constitution memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis[31].

Selanjutnya untuk melengkapi pendapat-pendapat tentang konstituisi maka dikemukakan CF. Strong bahwa konstitusi sebagai kerangka politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum; hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan[32]. Sementara Sri Soemantri mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar[33].

---

[29] Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat* (disertasi) *op. cip,* hlm. 24.

[30] WJS Poerwodarminto dan S. Wojowasito, *Kamus Lengkap Indonesia-Inggris, Inggris-Indonesia,* Hasto Bandung, 1980, hlm. 11.

[31] Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Gravindo Persada, Jakarta 2004, hlm. 8.

[32] CF Srong, *Konstitusi Polilik Modern* (Kajiwi tentang Sejarah dan Bentuk Konstitusi Dunia), Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004, him. 21.

[33] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Bandung, 1979, hlm. 1.

Berikutnya pengertian yang dikemukakan K.C. Wheare menyebutkan bahwa konstitusi adalah untuk mcmbentuk institusi-institusi utama pemcrintah seperti legislatif, cksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan posisi serta cara pengangkatannya lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan kepada hukum biasa (*ordinary law*)[34].

Hal tersebut dalam UUD 1945 dimuat tentang institusi-institusi utama pemerintah seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Dalam hal pengertian konstitusi secara modem CF. Strong maupun James Bryce mempunyai paham yang sama bahwa konstitusi itu sama dengan undang-undang dasar, yang terpenting adalah isi dan materi muatan dari konstitusi.

Mengutip pendapat CF. Strong dalam buku "Modem Political Constitution" menyatakan bahwa konstitusi adalah :

> *A frame of political society, organized through and by law, that is to say in which law has established permanent institution with recognized function and definite rights*[35].

Definisi tersebut menjelaskan bahwa konstitusi sebagai suatu kerangka negara yang terorganisir dengan dan mclalui hukum, dalam hal mana menetapkan:

a. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen

---

[34] *KC Wheare,* Konstitusi-konstitusi Modern (edisi 2). *Pustaka, Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 5.*

[35] *CF Strong,* Modern Political Constitution, *London, Lidgwick da.i Jakcson Limited, 1966, hlm. 11.*

Jimly Asshiddiqie memberikan identifikasi secara rinci mengenai pentingnya fungsi konstitusi dalam sebuah negara :[45]

a. Fungsi penentu dan pembatas organ-organ negara.
b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara,
f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu *(symbol of unity)*, sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan *(identily of nation)*, serta sebagai *center of ceremony.*
g. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat *(social control)*, baik dalam arti sempit hanya di hidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
h. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat *(social reform).*

Keberadaan konstitusi dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah dan penguasa, mengatur jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat. Dalam kajian ilmu hukum, konstitusi dipahami sebagai

[45] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan ..., op. cit,* hlm. 33.

manifestasi dari perjanjian masyarakat yang berisikan bahwa masyarakat atau warga negara menentukan arah penguasa. Berkaitan dengan hal tersebut, konstitusi bagi negara modern tidak saja memuat aturan-aturan hukum melainkan juga membuat formula mengenai prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan yang kesemuanya bermuara pada hak-hak dan kepentingan masyarakat sebagai warga negara.

3. Klasifikasi Konstitusi

Konstitusi lahir karena adanya semangat untuk membatasi kekuasaan, sehingga di dalamnya dimuat pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. Menurut James Bryce, pembuatan konstitusi selalu dimotivasi oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai perlunya pengaturan penyelenggaraan negara yang sebaik mungkin. James Bryce mengemukakan 4 (empat) motif politik dalam penyusunan konstitusi :

a. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa;
b. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan;
c. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan dipahami oleh warga negara

d. Hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersama dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingannya sendiri-sendiri[46].

Perkembangan kehidupan bernegara mau tak mau mengakibatkan konstitusi suatu negara harus turut pula mengikuti arah perkembangan tersebut. Dalam hubungan ini beberapa pakar konstitusi dan ahli di bidang tata negara berusaha membuat klasifikasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan akademik. K.C. Wheare, C.F Strong dan James Bryce adalah para ahli yang memberikan pemahaman penting mengenai pengertian dan klasifikasi konstitusi. Terutama K.C Wheare yang pandangannya mampu memberikan klasifikasi suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dan diikuti oleh banyak pakar hukum tata negara lainnya. K.C Wheare mengemukakan pendapat mengenai macam-macam klasifikasi suatu konstitusi atau undang-undang dasar dengan memberikan contoh konstitusi di beberapa negara. Pada dasarnya K.C Wheare mengklasifikasikan konstitusi atau undang-undang dasar ke dalam 5 (lima) klasifikasi, yaitu[47] :

a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis *(written constitution and no written constitution').*
b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid *(flexible constitution and rigid constitution).*

---

[46] CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi...,op. cit,* hlm. 186.

[47] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem* ..., op.cit, hlm. 63. Lihat pula Dahlan Thaib et. al., *'Teori dan Hukum...,* op cit, hlm. 25-26.

c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi *(supreme constitution dan not supreme constitution).*

d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan *(federal constitution and unitary constitution).*

e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer *(presidential executive and parliamnetary evecutive consliulion).*

Konstitusi tertulis merupakan suatu konstitusi yang dituangkan dalam sebuah atau beberapa dokumen formal *(documentary constitution).* Timbulnya konstitusi tertulis dianggap merupakan pengaruh dari aliran kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Sementara konstitusi tidak tertulis ialah konstitusi yang tidak dituangkan dalam dokumen formal tertentu. Konstitusi jenis ini dapat ditemukan misalnya dalam Konstitusi Inggris.

Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid merupakan klasifikasi yang didasarkan pada kriteria cara dan perubahan konstitusi. Konstitusi fleksibel cenderung memberikan cara dan prosedur perubahan yang relatif mudah, sebaliknya konstitusi rijid digunakan untuk menyebut konstitusi yang cara dan prosedur perubahannya cukup sulit. Fleksibel dan rijid suatu konstitusi dalam kenyataannya tidak dapat bersifat tetap. Dapat saja suatu konstitusi bersifat rijid, namun dalam kenyataannya dapat diubah tanpa melalui prosedur yang ditentukan oleh konstitusi tersebut melainkan dengan

konvensi *(convention)*. Menentukan perlu tidaknya suatu konstitusi diubah temyata sangat dipengaruhi oleh konstelasi politik yang ada. Betapapun rijid sifat suatu konstitusi namun apabila kekuatan politik yang berkuasa pada saat itu mengehendaki perubahan konstitusi maka konstitusi akan diubah. Sebaliknya betapapun konstitusi itu bersifat fleksibel namun jika kekuatan politik tidak hendak melakukan perubahan maka konstitusi tidak akan berubah.

Konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Dalam setiap negara selalu terdapat tingkatan-tingkatan peraturan perundang-undangan baik dilihat dari isi maupun bentuk. Di lihat dari segi bentuk maka konstitusi berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain demikian juga dengan syarat mengubah yang lebih berat dari peraturan perundang-undangan yang lain. Sementara konstitusi tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi. Persyaratan untuk mengubah konstitusi jenis ini sama dengan persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan perundang-undangan lain misalnya undang-undang[48].

Klasifikasi konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan erat kaitannya dengan bentuk negara. Jika bentuk suatu negara adalah serikat maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat

[48] Dahlan Thaib, et.al, *op. cit.*, hlm. 36-37.

dengan pemerintah negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Dalam negara kesatuan, pembagian kekuasaan semacam itu tidak ditemukan karena seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Meski dikatakan demikian bukan berarti tidak ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi ke daerah, yang ini diatur dalam konstitusi. Dalam negara kesatuan yang bersistem desentralisasi, ketentuan pemencaran kekuasaan (desentralisasi) akan selalu tertuang dalam konstitusi[49].

Klasifikasi konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer merupakan pengklasifikasian konstitusi dengan melihat pengaturan suatu konstitusi tentang adanya ciri-ciri sistem pemerintahan suatu negara. Ada dua macam sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara modern di dunia yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Konstitusi sistem pemerintahan presidensiil akan menuangkan aturan yang menampakkan ciri-ciri kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan

[49] Secara teoritis kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara yaitu secara vertikal dan secara horisontal. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl. J. Friedrich menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial *(territorial division of power)*, sedangkan Hans Kelsen mengistilahkannya dengan *forms of organization.* Secara umum pembagian ini biasa disebut dengan "bentuk negara", yaitu negara kesatuan, konfederasi dan federasi Secara horisontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang lebih dikenal dengan *trias politica.* Dalam bagian ini, pembahasan untuk pembagian kekuasaan secara horisontal akan ditujukan pada sistem relasi antara cabang-cabang kekuasaan horisontal, yaitu yang biasanya disebut dengan "sistem pemerintahan". Lihat Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi vs Federatif: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia,* Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 69.

legislatif. Badan eksekutif memiiki masa jabatan yang relatif tetap *(fixed term)*. Presiden merupakan satu-satunya organ yang menjalankan dan mempertanggungjawabkan tugas-tugas pemerintahan (*the concentration of power and responsibility upon the President*). Dalam menjalankan tugas pemerintahan tesebut Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan para menteri. Menteri dipilih atas dasar kebijakan presiden dengan mendasarkan pada kapabilitas atau faktor-faktor yang dianggap relevan. Oleh karenanya menteri tidak bertanggungjawab kepada Parlemen melainkan kepada Presiden yang memilihnya sebagai pemegang mandat pelaksanaan pemerintahan negara. Secara ringkas C.F Strong mengemukakan ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:[50]

a. Presiden bertindak selaku kepala negara sekaligus berkedudukan sebagai kepala pemerintahan.
b. Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau Dewan Pemilih.
c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
d. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan.

Konstitusi sistem parlementer mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem parlementer badan eksekutif dan badan legislatif saling bergantung satu sama lain. Hidup matinya kabinet

---

[50] C.F. Strong, *op. cit.*, hlm. 121-215.

tergantung pada dukungan dalam badan legsilatif. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang bertanggungjawab, dan diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya. Singkatnya, konstitusi yang dapat diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan parlementer adalah apabila pengaturan pasal-pasal dalam pembagian kekuasaan dan kewenangan lembaga-lembaga negara bercorak parlementer memenuhi unsur-unsur berikut:[51]

a. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai (mayoritas) parlemen;
b. Para anggota kabinet seluruhnya atau sebagian adalah anggota parlemen;
c. Perdana Menteri bersama-sama kabinet bertanggungjawab kepada parlemen;
d. Kepala Negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Berbicara mengenai sistem pemerintahan, salah satu yang substansial adalah mengenai relasi antar lembaga-lembaga negara dalam pembagian kekuasaan secara horisontal. Relasi yang paling penting dalam pembagian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara adalah relasi antar lembaga eksekutif dan legislatif. Sementara lembaga yudikatif justru harus memiliki relasi yang bersifat tidak dapat saling mempengaruhi dengan lembaga-

[51] Dahlan Thaib, et.al, *op. cit.*, hlm. 28.

lembaga negara lainnya. Fungsi lembaga yudikatif sebagai lembaga yang menegakkan hukum dan keadilan dan menjaga hak-hak asasi manusia menyebabkan lembaga ini harus mandiri dan terbebas dari intervensi lembaga-lembaga negara lainnya. Pada sisi lain, pola hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi isu yang amat penting dalam negara demokratis karena gagasan demokrasi (dalam hal ini demokrasi konstitusional) berangkat dari keinginan untuk membatasi kekuasaan negara (yang dijalankan oleh lembaga eksekutif) dan melembagakan kedaulatan rakyat (yang salah satunya dilakukan melalui adanya lembaga legislatif).

Berkaitan dengan itu C.F Strong mendasarkan klasifikasi konstitusi pada keberadaan atribut-atribut umum yang dimiliki oleh negara konstitusional modern. Dalam sistem pemerintahan negara konstitusional modern selalu terdapat tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasan yudikatif atau peradilan maka dasar pengklasifikasian konstitusi ditemukan dalam 5 (lima) bagian yaitu:[52]

a. Bentuk negara tempat konstitusi itu diberlakukan;
b. Bentuk konstitusi itu sendiri;
c. Bentuk lembaga legislatif;
d. Bentuk lembaga eksekutif;
e. Bentuk lembaga yudikatif atau peradilan.

[52] C.F. Strong, *op. cit.*, hlm. 86.

Melihat pengklasifikasian konstitusi sebagaimana dikemukakan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan mengenai pelaksanaan sistem ketatanegaraan suatu negara termasuk pembagian kekuasaan harus dituangkan dalam konstitusi. Barangkali pendapat ini merupakan sumbangan terbesar John Locke bahwa dalam kesadaran bernegara modern terdapat tuntutan pembatasan wewenang negara yaitu bahwa pemerintah harus bertindak atas dasar konstitusi[53]. Hal ini juga menegaskan bahwa pembatasan kekuasaan negara yang menurut Montesquieu dibedakan menjadi tiga fungsi yakni fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif harus diatur dalam konstitusi negara. Dapat dikatakan bahwa kekuasaan negara terikat pada hukum konstitusi. Pengaturan mengenai pemerintahan yang berlandaskan aturan hukum harus dituangkan ke dalam konstitusi negara secara jelas dan konsisten.

Mencermati klasifikasi konstitusi tersebut maka kemudian dalam konteks Indonesia, UUD 1945 sebagai konstitusi negara termasuk ke dalam konstitusi derajat tinggi karena tidak dapat diubah oleh legislatif (DPR dan Presiden) sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. Yang memiliki kekuasaan mengamandemen UUD 1945 adalah MPR. Selain itu UUD 1945 berada pada puncak hierarki sumber hukum dan sistem perundang-undangan. Dalam hal ini, oleh karena UUD 1945 termasuk ke dalam konstitusi derajat tinggi maka klasifikasi konstitusi rijid menjadi

---

[53] *Frans Magnis Suseno*, Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, *Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 230.*

bagian di dalamnya. Artinya UUD 1945 merupakan konstitusi yang tidak dapat dibuat dan diamandemen sama seperti perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya jika dipandang dari tipe pemerintahan negara maka UUD 1945 merupakan *unitary constitution.* Ada beberapa indikasi yang dapat menunjukkan. Selain adanya ketentuan yang menyatakan mengenai tipe pemerintahan negara Indonesia sebagai negara kesatuan yakni Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen, ada pula ditentukan asas otonomi dalam pemerintahan daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18, 18 A dan 18B UUD 1945 pasca amandemen. Melalui pemyataan asas otonomi berarti kekuasaan pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah pusat dan tidak dapat dipahami terpisah satu sama lain.

Dilihat dari sisi sistem pemerintahan negara, UUD 1945 sebelum amandemen dengan UUD 1945 pasca amandemen memiliki perbedaan yang cukup signifikan. Sebelum amandamen nampak adanya keraguan terhadap sistem pemrintahan yang digunakan. Sri Soemantri menyebut sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen dengan istilah sistem pemerintahan campuran (*mix executive*) ada pula yang menyebutnya dengan sistem semi presidensiil. Namun setelah amandemen, penggunaan sistem pemerintahan presidensiil diperjelas. Melalui penegasan dalam beberapa pasal, nampak bahwa UUD 1945 pasca amandemen menganut sistem pemerintahan presidensiil, di antaranya :

a. Pasal 4 ayat (1) yang menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).

b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) yang memberikan ketegasan mengenai menteri-menteri sebagai pembantu Presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

c. Pasal 6A ayat (1) memberikan ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

d. Pasal 7C menegaskan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.

e. Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR kecuali pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (3).

Jadi pasca amandemen nampak jelas bahwa UUD 1945 dapat diklasifikasikan ke dalam konstitusi pemerintahan presidensiil. Secara keseluruhan dapat ditegaskan bahwa sesudah amandemen, UUD 1945 termasuk klasifikasi konstitusi yang dikodifikasi ke dalam suatu bentuk dokumen *(documentary constitution)*, konstitusi rijid *(rigid constitution)*, konstitusi kesatuan *(unitary constitution)* dan konstitusi sistem pemerintahan presidensiil (*the fixed exececutive constitution*).

C. Pemisahan / Pembagian Kekuasaan

1. Konsep Pemisahan Kekuasaan

Konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)* menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dasar pemikiran pemisahan kekuasaan ini ialah bahwa kekuasaan legislatif pada prinsipnya tidak boleh dijadikan satu

dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani[54]. Kekuasaan legislatif dipahami juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang. Oleh karenanya persoalan representatif rakyat menjadi hal utama berkaitan dengan lembaga legislatif ini. Dalam hal keberadaan kekuasaan legislatif ini diawali oleh adanya keinginan dari masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulanya terpusat pada seseorang. Keinginan tersebut akhirnya memunculkan pusat-pusat kekuasaan masyarakat yang kemudian mendapatkan legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif.

Secara idealita, konsep *trias politica* memang memadai untuk memisahkan secara sistematis kekuasaan negara namun di dalam prakteknya, konsep ini dianggap terlalu utopis. Hal ini terbukti melihat kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri sebagai tanah kelahiran Montesquieu, yang menerapkan teori itu persis seperti yang digagas Montesquieu. Negara yang dianggap paling mendekati realisasi ide Montesquieu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan selanjutnya menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Doktrin

---

[54] *Soewoto Mulyosoedarmo,* Peralihan Kekuasaan : Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, *Gramedia Utama, Jakarta, 1997, hlm. 27.*

pemisahan kekuasaan ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan sehingga cenderung sewenang-wenang. Konsep pemisahan tersebut selanjutnya dikembangkan dan dimodifikasi oleh Emmanuel Kant dengan memperkenalkan istilah *trias politica* melihat kekuasaan negara yang harus dipisahkan ke dalam bentuk tiga fungsi kekuasaan. Pemberian nama tersebut karena konsep John Locke maupun Montesquieu tentang kekuasaan negara dipisahkan ke dalam tiga fungsi atau tiga poros *(tri-as)* kekuasaan (*politica*). Jadi meskipun selama ini istilah *trias politica* selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, namun sebenamya pemberian nama *trias politica* untuk teori pemisahan kekuasaan adalah oleh Emmanuel Kant bukan oleh Montesquieu[55].

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerja sama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *check and balances.* Menurut teori *distribution of power* (pembagian kekuasaan) di mana pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan dibarengi mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Dahlan Thaib yang memberikan catatan bahwa teori *trias politica* menghendaki adanya *check and balances* yang berarti antara lembaga negara yang satu dengan

[55] SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 42-43.

lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing[56].

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebenarnya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power* (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah *'distribution'* atau *'division of power'* digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai

---

[56] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993. hlm.20.

pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut *distribution of power* atau *division of power*[57].

Berdasarkan hal tersebut penulis sependapat bahwa secara akademis konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Oleh karenanya secara konsep, keduanya tidak perlu dipertentangkan satu sama lain karena keduanya menganut hal-hal yang memang berbeda.

Melihat realitas ketatanegaraan, ternyata *trias politica* tidak dapat dilaksanakan secara murni mengingat praktek-praktek ketatanegaraan menunjukkan fenomena di mana pembuatan undang-undang yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif ternyata juga melibatkan lembaga eksekutif. Keadaan tersebut merupakan implikasi dari perkembangan jaman di mana eksekutif pada kenyataanya merupakan lembaga yang paling mengetahui apa yang perlu diatur dengan undang-undang karena secara langsung lembaga eksekutif bersentuhan dengan masyarakat dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan. Ditambah lagi, lembaga eksekutif memiliki jaringan luas hingga ke daerah, memiliki data dan fasilitas yang lebih lengkap dibanding legislatif. Prinsip *separation of power* memang dapat menjamin pembatasan kekuasaan. Akan tetapi, untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak

---

[57] Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

realistis, karena legislasi itu sebagian besar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah[58].

2. Distribusi Kekuasaan Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen

Sebelum amandemen UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat diwujudkan ke dalam lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaaan rakyat serta pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Selanjutnya dari MPR inilah kekuasaan rakyat didistribusikan secara vertikal ke dalam fungsi-fungsi 5 (lima) lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Apabila perhatian difokuskan kepada fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan judikatif, maka di samping MPR, nampaknya perlu dikemukakan mengenai keberadaan lembaga-lembaga Presiden, DPR dan MA. Sementara BPK lebih menyangkut fungsi 'verifikatif / akuntatif' yang lebih dekat dengan fungsi DPR, sedangkan DPA menyangkut fungsi *konsultatif* dan *advisory* yang lebih dekat ke fungsi Presiden/Wakil Presiden[59]. Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan terhadap UUD 1945, dapat dipahami hanya fungsi kekuasaan yudikatif yang secara tegas ditentukan

---

[58] Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah..., Ibid.*
[59] Ibid.

bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain[60]. Kedudukan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, ternyata juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang,[61] sehingga dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 sebelum amandemen tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti gagasan Montesquieu.

Kini perubahan sistem ketatanegaraan yang merupakan implikasi langsung dari amandemen UUD 1945 merupakan momentum penting bagi dimulainya upaya perubahan sistem. Terlepas dari kontroversi seputar proses amandemen yang dinilai masih bersifat elitis dan penuh dengan kompromi politik, kurang melibatkan partisipasi publik maka secara substansi perubahan tersebut selayaknya dipahami sebagai langkah berarti bagi penyelenggaraan sistem ketatanegaraan yang diharapkan akan lebih baik. Perubahan konstitusi mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural lembaga-lembaga negara yang berbeda dengan kerangka konstitusi lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsi ke dalam kerangka UUD 1945 pasca amandemen. Jimly Asshiddiqie menyebutkan 4 (empat) pokok pemikiran dalam kerangka UUD 1945 pasca amandemen, yaitu :[62]

---

[60] Lihat Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merdeka dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

[61] Sebagaimana ditegaskan oleh bunyi Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen yang menyatakan : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

[62] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD*

a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer.
b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances.*
c. Pemurnian sistem pemerintahan presidensiil.
d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen prinsip kedaulatan rakyat ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkan kekuasaan menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dipegang oleh fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengawasi. MPR tetap merupakan penjelmaan rakyat yang struktumya berangkat dari ide sistem *bicameral* (parlemen sistem dua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kedudukan MPR sederajat dengan kedudukan Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

MPR maupun DPR merupakan lembaga negara yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang berbeda meskipun secara formal kelembagaan keanggotaannya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945, dalam Pasal 2 ayat (1) MPR merupakan lembaga rakyat yang di dalamnya terdiri dari DPR dan DPD. MPR dengan dua dewan di dalamnya pada dasarnya memiliki dua

---

1945, Makalah yang disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM R.I, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

wewenang yaitu pembentukan undang-undang dan pengawasan atas kekuasaan eksekutif. Kedua dewan dalam MPR masing-masing memiliki kewenangan yang saling mengimbangi namun berbeda dalam penyelenggaraan wewenang sesuai dengan tujuan pembentukan dua dewan tersebut yang memang berbeda. DPR mewakili kelompok masyarakat berdasarkan jumlah penduduk atau warga negara sementara DPD merepresentasikan kelompok mayarakat berdasarkan wilayah.

Perubahan sistem ketatanegaraan mengenai cara mendistribusikan kekuasaan dengan menerapkan prinsip *separation of power* tercermin dalam beberapa pasal UUD 1945 pasca amandemen antara lain, Pasal 5 terutama ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Secara tegas telah ditentukan bahwa fungsi legislatif berada pada DPR sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Selanjutnya ketentuan mengenai MPR yang tidak lagi dijadikan tempat kemana pertanggungjawaban jabatan Presiden disampaikan. Juga ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi pada Pasal 24 ayat (1) yang menunjukkan dianutnya pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances* antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan tersebut nampaknya memastikan bahwa telah terjadi pergeseran kedudukan MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan.

Mengingat permasalahan yang hendak dibahas berkaitan dengan proses legislasi maka dalam bab ini hanya akan dikemukakan mengenai keberadaan lembaga legislatif (DPR) dan lembaga eksekutif (Presiden) yang

memiliki relasi kekuasaan dan kewenangan yang riil. Istilah yang digunakan dalam uraian berikut adalah kekuasaan dan kewenangan, oleh karenanya perlu dikemukakan beberapa pemahaman mengenai konsep kekuasaan dan kewenangan. Dalam konteks ini kekuasaan dan kewenangan seringkali dipergunakan secara silih berganti oleh para ahli dalam pembahasan mengenai lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Misalnya saja Jimly Asshiddiqie lebih sering menggunakan istilah kewenangan dalam menguraikan perihal Presiden, sementara Bagir Manan menggunakan istilah kekuasaan untuk hal yang sama[63].

Kekuasaan dalam aspek hukum dipahami sebagai kedaulatan, wewenang dan hak[64]. Dalam hal ini kekuasaan dalam pemahaman sebagai wewenang bukan suatu kekuasaan yang berdiri sendiri. Kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai kekuasaan yang telah dilembagakan. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan *(macht)*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedang wewenang sekaligus berati hak dan kewajiban *(rechten en plichfen)*[65]. Lebih rinci Bagir Manan berpendapat bahwa wewenang *(hevoegdheid)* dalam makna kekuasaan *(macht)* berbeda dengan wewenang *(hevoegdheid)* dalam makna tugas *(taak)* dan hak *(recht)*. Wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna kekuasaan pada organ *(orgaan)*,

---

[63] Lihat Bagir Manan, *Lembaga..., op. cit.*, hlm.121-179. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, 2000, hlm. 75-95.

[64] Sayuti Una, *op. cit*, hlm. 8.

[65] Ridwan HR, *Hukum Administrasi*. Yogyakarta, UII Press, 2002, hlm. 72.

sedangkan wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna tugas ada pada pejabat dari organ *(ambstdrager)*[66]. Dengan demikian maka kekuasaan *(power)* dalam arti wewenang merupakan kekuasaan yang ditentukan berdasarkan suatu kelembagaan atau organnya, misalnya wewenang DPR dan wewenang Presiden.

3. Kekuasaan dan Kewenangan DPR sebagai Lembaga Legislatif

Sebagaimana telah dikemukakan, konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)* menghendaki kekuasaan negara dibagi dalam cabang-cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk menghindarkan terjadinya penumpukan kekuasaan yang memunculkan seorang tirani. Lembaga legislatif dalam konsep *separation of power* dipahami sebagai lembaga pembuat peraturan perundang-undangan. Finer mengatakan bahwa dari segi historis keberadaan lembaga legislatif diawali oleh adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih sebagian kekuasaan yang mulanya terpusat pada seseorang. Keinginan ini selanjutnya memunculkan pusat-pusat kekuasaan masyarakat yang kemudian mendapatkan pengakuan dan melembaga dalam lembaga legislatif[67]. Sebagai lembaga, legislatif yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan perundang-undangan selalu dipengaruhi oleh bentuk, sistem pemerintahan serta prosedur yang berlaku dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan itu sendiri[68].

---

[66] Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, op. sit, hlm. 119.

[67] Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif,* UMM Press, Malang, 2004, hlm. 83.

[68] Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia,* PT Raja Grafindo

Keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif di Indonesia dilihat sepintas mengacu pada konsep Trias Politica namun pendapat ini tidak sepenuhnya benar. Meurut Dahlan Thaib, konsep legislatif di Indonesia bukanlah konsep Barat melainkan merupakan modifikasi dari konsep *trias politica* yang dipraktekkan di Barat[69] Dahlan Thaib meluruskan anggapan sementara orang yang mengatakan fungsi legislatif adalah mutlak ada di DPR[70]. Hal ini memang benar mengingat eksekutif pada kenyataannya terlibat dalam proses legislasi (pembentukan undang-undang). Dahlan Thaib menyebutkan, secara konstitusional terdapat 3 (tiga) fungsi yang dimiliki oleh DPR yaitu fungsi pembentukan undang-undang (*legislation*), fungsi anggaran *(budgeter)*, dan fungsi pengawasan *(controlling)*[71].

Pasca amandemen UUD 1945. beberapa ketentuan konstitusional tentang DPR mengalami perubahan yang cukup siginifikan. Yusril Ihza Mahendra secara garis besar menyebutkan 3 (tiga) tugas dan kewenangan pokok DPR yaitu:[72]

a. Kewenangan legislatif membentuk UU dan menetapkan APBN bersama Presiden Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1).
b. Kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan semua kebijaksanaan pemerintah Pasal 20A ayat (1).

Persada, Jakana, 2000, hlm. 140.

[69] Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm. 44.

[70] *Ibid.*, hlm. 45.

[71] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem* ..., hlm. 59.

[72] Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, GIP, Jakarta, 2002, hlm. 135.

c. Kewenangan memberi dan menolak ratifikasi pernyataan perang dan damai, serta perjanjian dengan negara lain.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan tersebut, DPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, (Pasal 20 ayat 2).
b. Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (Pasal 22 ayat 3).
c. Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikutsertakan dalam pembahasannya; (Pasal 22D ayat 1).
d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; (Pasal 22D ayat 2).
e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; (Pasal 23 ayat 2).

f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan pemerintah; (Pasal 20A ayat 1).

g. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama; (Pasal 22D ayat 3).

h. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan . pertimbangan DPD; (Pasal 23F ayat 1).

i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; (Pasal 23E ayat 2).

j. Mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat; (Pasal 11 ayat 1 dan 2, Pasal 14 ayat 2)

k. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan

l. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan undang-undang.

Selanjutnya untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut DPR dibekali dengan berbagai hak, antara lain hak meminta keterangan kepada

Presiden, hak penyidikan, hak mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang, mengajukan pertanyaan pendapat, hak mengajukan seseorang untuk mengisi jabatan lembaga tinggi negara jika ditentukan oleh undang-undang, hak mengajukan rancangan undang-undang/inisiatif DPR. Selain itu anggota DPR secara perseorangan dibekali hak mengajukan pertanyaan, hak protokoler dan hak keuangan/administrasi. DPR, dalam kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya dapat:

a. Mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan lembaga negara lainnya
b. Meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Oleh karena banyaknya perubahan pasca amademen UUD 1945 maka dapat dikatakan telah terjadi peralihan kekuasaan legislatif yang sesungguhnya dari Presiden ke DPR. Berdasarkan ketentuan-ketentuan perubahan, kekuasaan dan kewenangan DPR menjadi begitu besar. Kekuasaan Presiden di bidang-bidang tertentu yang selama sebelum perubahan UUD 1945 dikenal sebagai hak prerogratif kini dimasuki oleh DPR. Ada ketentuan yang menyatakan harus disetujui DPR, ada yang harus mendapatkan pertimbangan DPR, ada pula yang pelaksanaannya ditentukan harus diatur dulu dengan undang-undang yang tentunya dalam proses pembentukannya melibatkan DPR.

Menurut UUD 1945 pasca amandemen, besarnya kewenangan dan kekuasaan DPR dapat ditemukan dalam beberapa pasal yang berkenaan dengan :

a. DPR diberikan hak budget, Pasal 23 ayat (3).
b. DPR memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan saran DPD, Pasal 23F ayat (1).
c. Memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan Komisi Yudisial, Pasal 24B ayat (3).
d. Menominasikan 3 (tiga) orang hakim Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C ayat (3), (Pasal 23 ayat 3).
e. Ada pula kewenangan Presiden yang selama ini dikaitkan dengan Mahkamah Agungjustru dipindah ke DPR yaitu dalam hal Presiden akan memberikan amnesti, abolisi yang harus terlebih dulu mendengarkan pertimbangan DPR.

Selain beberapa hal di atas, berdasarkan Ketetapan MPR No. VII tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, MPR juga mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI, (Pasal 3 ayat (2)). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat Kepala Kepolisian RI,

(Pasal 7 ayat (3)). Bahkan DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi dan anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia[73]. Melihat hal tersebut perubahan kekuasaan dan kewenangan DPR sangat tajam dengan memasuki bahkan mengambil alih kewenangan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya.

4. Kekuasaan dan Kewenangan Presiden sebagai Lembaga Eksekutif

Kekuasaan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan negara demokrasi modem adalah salah satu bentuk kekuasaan di samping kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan eksekutif diartikan sebagai kekuasaan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari berdasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kekuasaan ini terbatas pada penetapan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan politik yang berada dalam ruang lingkup fungsi-fungsi administrasi *(bestuur),* keamanan *(politie)* dan pengaturan *(regeling)* yang tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Lembaga eksekutif dipahami ke dalam dua pengertian yaitu eksekutif dalam arti luas yang menyangkut seluruh badan menteri-menteri, pelayanan sipil, polisi, dan bahkan militer, dan eksekutif dalam arti sempit, yang berarti pimpinan tertinggi kekuasaan eksekutif[74]. Lembaga eksekutif merupakan

---

[73] Adnan Buyung Nasution, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi,* Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945, yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Se-Indonesia, di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 6.

[74] C.F Strong, *op. cit.*, hlm. 328.

bagian penting dalam negara konstitusional modern. C.F Strong menyebut beberapa kekuasaan lembaga eksekutif dalam negara konstitusional di masa sekarang adalah sebagai berikut:[75]

a. Kekuasaan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri
b. Kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara.
c. Kekuasaan militer, yaitu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang.
d. Kekuasaan yudikatif (kehakiman), yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan hukuman, dan sebagainya terhadap narapidana atau pelaku kriminal.
e. Kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahannya menjadi undang-undang.

Di lain pihak Jimly Asshiddiqie menyebut kelima kekuasaan yang dikemukakan C.F Strong dengan menggunakan istilah kewenangan presiden. Kelima kewenangan Presiden yang dimaksud adalah kewenangan yang biasa dirumuskan dalam konstitusi berbagai negara, antara lain:[76]

---

[75] *Ibid.*

[76] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 75-77.

a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang *(to govern based on the constitution).*

b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik *(to regulate public affairs based on the law and the constitution),*

c. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan peradilan.

d. Kewenangan yang bersifat diplomatik yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subyek hukum intemasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri baik dalam keadaan perang maupun damai.

e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan administrasi negara.

Kedudukan cabang kekuasaan eksekutif yang demikian sentral dalam sistem ketatanegaraan membuat lembaga eksekutif diatur sedemikian rinci dalam konstitusi dibandingkan lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk UUD 1945. UUD 1945 mengatur mengenai kekuasaan pemerintahan negara dengan materi yang dominan daripada materi yang mengatur MPR/DPR dan

Mahkamah Agung atau lembaga-lembaga negara lain. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan Presiden yakni Pasal 4 sampai Pasal 15 dan Pasal 22.

Kekuasaan Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut UUD 1945 sebelum amandemen begitu besar. Selain memberikan kekuasaan sebagaimana yang disebutkan oleh C.F Strong dan Jimly Asshiddiqie, UUD 1945 memberikan kedudukan yang semakin menguatkan *power* lembaga kepresidenan. Ada 3 (tiga) hal yang dicatat oleh Bagir Manan melihat pada prakteknya kedudukan Presiden secara konstitusional pada saat yang begitu kuat:[77]

a. Adanya status mandataris MPR yang berkembang sebagai status tersendiri di samping sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.
b. Kewenangan khusus yang dimiliki Presiden seperti sebagai penyelenggara pembangunan.
c. Kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi ABRI yang dipahami sebagai kewenangan efektif bukan hanya sekedar simbolik

Predikat pemerintahan yang bercirikan *executive heavy* selanjutnya tak dapat dipungkiri melihat kenyataan Presiden selain sebagai penyelenggara pemerintahan juga memiliki sekaligus kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Kekuasaan tersebut masih ditambah dengan

[77] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Kerjasama Pusat Studi Hukum FH-UII Gama Media Yogyakarta, 1999, hlm. 117-119.

kekuasaan diplomatik, kekuasaan administratif dan kekuasaan yudikatif. Dengan kekuasaan yang demikian besar, pada masa lalu lembaga-lembaga negara lain seolah-olah berada dalam bayang-bayang presiden.

Dalam ketetentuan UUD 1945 pasca amandemen, kekuasaan Presiden secara signifikan mengalami reduksi. Pengurangan dan pembatasan terhadap kekuasaan presiden nampak pada Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 7 UUD 1945. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pada Pasal 7, kekuasaan Presiden dibatasi hanya lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan[78]. Beberapa kekuasaan Presiden yang dulu dikenal dengan hak prerogratif[79] terutama dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen serta pengangkatan pejabat negara kini bukan menjadi kewenangan mutlak lagi. Untuk mengangkat duta atau menerima duta dari negara lain, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR[80]. Begitu juga ketika hendak memberikan grasi dan rehabilitasi, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung[81], sementara untuk memberikan amnesti

---

[78] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia,* Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 87.

[79] Istilah hak prerogatif presiden adalah istilah yang sama sekali tidak pernah dinyatakan dalam UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan Indonesia. Namun dalam praktek politik dan ketatanegaraan selama masa orde baru, hak ini secara nyata dipraktekkan, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam hal-hal pengangkatan pejabat negara. hak prerogatif yang selama ini disalahpahami adalah hak adminsitratif presiden yang merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tidak berarti lepas dari kontrol lembaga negara lain.

[80] Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945

[81] Pasal 14 ayat (1), *Ibid.*

dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR[82]. Selain itu dalam Pasal 15 UUD 1945 pasca amandemen disebutkan Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan dan lain-lain, mengangkat dan memberhentikan menteri, serta membentuk atau mengubah dan membubarkan kementerian kecuali berdasarkan undang-undang.

Di lain pihak, selain ditentukan pengurangan wewenang Presiden, UUD 1945 pasca amandemen juga memberikan wewenang tambahan kepada Presiden. Wewenang tambahan bagi Presiden diberikan seiring dengan kehadiran lembaga-lembaga negara baru berdasarkan amandemen UUD 1945, wewenang-wewenang baru tersebut antara lain :

a. Menetapkan hakim agung yang telah disetujui DPR.
b. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR.
c. Menetapkan tiga orang anggota Hakim Konstitusi.

Di samping itu melalui Pasal 16, Presiden mendapatkan wewenang baru untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya akan diatur dalam undang-undang. Dewan Pertimbangan Presiden ini merupakan pengganti Dewan Pertimbangan Agung yang lembaganya telah dihapus namun fungsi kelembagaannya diintegrasikan ke dalam fungsi eksekutif.

---

[82] Pasal 14 ayat (2), *Ibid.*

D. Lembaga Perwakilan

1. Sejarah Lembaga Perwakilan

Pandangan yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagaimana yang berlaku pada zaman Yunani Kuno, pada kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah satu negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi adalah merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era globalisasi sekarang ini.

Sebagai ganti dari gagasan dan pandangan ini lahirlah demokrasi tidak langsung *(indirect democracy)* yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang terkenal dengan nama "Parlemen". Lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama baik sebutan maupun jenisnya, misalnya saja di Indonesia disebut "Dewan perwakilan Rakyat". Baik parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada dasarnya kelahiran parlemen ini bukan semata-mata gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Sebagaimana yang dikemukakan A.F. Pollard dalam bukunya "The Evolution of Parliament". *"Repretentation was not the off spring at*

democratic theory, but an incident at the feudal system". Rumusan dari pendapat pollard tersebut dapat kita contohkan pada parlemen Inggris yang boleh dianggap sebagai parlemen yang tertua di dunia.

Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja atau kaum bangsawan yang sangat feodalistis *(monarchi feodal)*. Dalam bentuk kerajaan feodal kekuasaan berada pada kaum feodal, dimana para kaum feodal ini tidak saja menguasai tanah-tanah dalam satu wilayah tapi juga menguasai orang-orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya dan para feodal ini bergelar Lord. Apabila satu raja misalnya menginginkan adanya penambahan tentara, atau penambahan pajak maka raja akan mengirimkan utusan atau wakilnya menemui para Lord untuk menyampaikan keinginan dan maksudnya itu. Praktek semacam ini, menurut anggapan raja tidak layak, maka timbul pemikiran dari raja lebih baik para Lord yang memang sudah berada di pusat/dekat dengan raja. Membentuk satu lembaga yang terdiri dari para Lord dan ditambah dengan para pemuka gereja yang pada gilirannya lembaga ini menjadi tempat bagi raja untuk meminta nasehat, petunjuk dan yang terpenting adalah dalam hal pemungutan pajak. Secara pelan tapi pasti tugas lembaga ini semakin bertambah dan menjadi permanen yang disebut *"Curio. Regist"* dan kemudian menjadi *House of Lord* seperti yang ada sekarang ini[83].

[83] Max Boboy, *DPR-RI dalam Perpekstif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 18.

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

2. Teori-Teori Lembaga Perwakilan

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan baik melalui pemilihan umum maupun karena pengangkatan atau penunjukkan melahirkan akibat hubungan si wakil dan yang diwakili mengenai hubungan si wakil dan yang di wakili ini, ada beberapa teori yang menjelaskan hal tersebut antara lain :

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini muncul di Perancis dan dipelopori J.J. Rousseau, sesuai dengan perkembangan zaman maka teori mandat ini pun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman.

1) Teori Mandat Imperatif

Menurut teori ini si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan bila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi baru dan diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Dengan kata lain setiap ada hal baru maka si wakil harus minta mandat baru pula, hal ini menghambat tugas lembaga perwakilan.

2) Teori Mandat Bebas

Teori ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa harus tergantung dari instruksi dari yang diwakilinya, si wakil adalah orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga si wakil dimungkinkan untuk bertindak atas nama mereka yang diwakilinya.

Teori ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris.

3) Teori Mandat Representatif

Teori ini mengatakan bahwa si wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk diminta pertanggung jawabannya. Yang bertanggung jawab adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

b. Teori Organ

Teori ini lahir di Perancis sebagai reaksi dari ketidak puasan dari teori mandat. Ajaran Von Gieke (Jerman) tentang teori organ mengatakan negara merupakan suatu organisasi yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu memiliki fungsi sendiri-sendiri tetapi antara yang satu dengan yang lainnya saling bergantung.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

c. Teori Sosiologi

Teori ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat sosial. Para pemilih akan memilih para wakil-wakilnya yang dianggap

ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih, sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya lembaga perwakilan tersebut mencerminkan lapisan masyarakat yang ada.

d. Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan Parlemen dasamya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat melaksanakn dan menjalankan tugas kenegaraan hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen, keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum Obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan, yang mengakibatkan hal-hal sebagai berikut:

1) Rakyat atau kelompok sebagai yang harus diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya solidaritas

sosial yang memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin ikut menentukan.

2) Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan kepada hukum obyektif sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam anggaran negara dengan dasar solidaritas sosial.

3) Dalam menjalankan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan pemilihnya, bukan karena ada hubungan mandat melainkan karena adanya hubungan hukum obyektif yang dilandasi oleh solidaritas sosial yang mengikatnya sehingga meskipun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara tidak melaksanakan tugas dan fungsinya[84].

Selain teori perwakilan yang diuraikan di atas maka ada pendapat dari sarjana yang lain tentang hubungan wakil dan yang diwakili antara lain Gilbert Abcarian dan A. Hogerwcr. Menurut Gilbert Abcarian ada empat tipe tentang hubungan antara wakil dan yang diwakili yaitu :

a. Si wakil bertindak sebagai wali *(Tuste)*

[84] M. Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm.256.

Dalam hal ini si wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangan sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakillnya.

b. Si wakil bertindak sebagai utusan *(Delegate)*

Si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil senang bisa mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam pelaksanaan tugasnya.

c. Si wakil bertindak sebagai *Politica*

Dalam hai ini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali, adakalanya bertindak sebagai utusan tugasnya tergantung pada issue atau materi yang sedang atau akan diberikan.

d. Si wakil bertindak sebagai partisan

Si wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakili.

Lain lagi menurut A Hoogerwer terdapat lima model hubungan antara si wakil dan yang diwakili yaitu :

a. Model utusan *(Delegate)* di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

b. Model wali *(Truste)* disini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa atau orang yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya sehingga ia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.

c. Model *Politicos* disini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.

d. Model kesatuan disini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

e. Model penggolongan *(Difersifikasi)* di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil kelompok teritorial, kelompok sosial atau kelompok politik tertentu[85].

3. Sifat Lembaga Perwakilan

Jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka sifat perwakilannnya disebut perwakilan politik *(political representation).* Adapun tugas dan fungsinya dalam masyarakat kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka yang bersangkutan tetap disebut sebagai Perwakilan Politik[86].

Pada umumnya perwakilan politik mempunyai kelemahan karena yang terpilih biasanya orang yang populer akan tetapi belum tentu mempunyai kemampuan serta menguasai masalah-masalah teknis pemerintahan, perekonomian dan lain-lain. Para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini apalagi dalam sistem pemilihan distrik. Pada negara-negara modern kelemahan ini kurang terasa sebab tingkat pendidikan dan pengetahuan mereka sudah maju dan pemilihan umum adalah cara yang

---

[85] Max Boboy, *op.cit,* hlm. 23.

[86] Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 86.

terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintahan sedangkan pada negara-negara yang berkembang duduknya seorang dalam lembaga perwakilan selain melalui pemilihan umum juga ada pengangkatan terhadap orang-orang tertentu untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Pengangkatan tersebut berdasarkan pada fungsi ataupun keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka disebut golongan fungsional, duduknya mereka di lembaga perwakilan sebagai perwakilan fungsional (*Function or occupational Representation*)[87]

Meskipun seseorang menjadi anggota partai politik jika ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan maka ia tetap disebut Perwakilan Fungsional.

4. Macam-macam Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan yang dikenal di dunia terdiri dari dua sistem yaitu :

a. Sistem Satu Kamar *(One cameral system / unikameral)*

Dalam sistem satu kamar atau *one cameral system atau unicameral,* parlemen hanya terdiri dari satu kamar atau satu badan atau lembaga perwakilan, namun demikian sistem satu kamar menggunakan sistem komisi. Ada beberapa kelebihan sistem ini antara lain[88].

---

[87] Max Boboy, *op.cit.* hlm. 34.

[88] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral, Studi Konstitusional Perubahan KonstitusiUUD 1945,* Pidato Pengukuhan Guru Besar, FH-UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 9.

1) Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-undang karena hanya satu badan perwakilan;
2) Tanggung jawab badan atau majelis lebih besar karena badan atau majelis tidak dapat menyalahkan lembaga lain;
3) Lebih sedikit anggota yang terpilih sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrol mereka; dan
4) Biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk menggaji ataupun operasional lebih sedikit.

b. Sistem Dua Kamar *(Bicameral system)*

Sistem bikameral lebih banyak dianut di negara-negara yang berbentuk federasi seperti Amerika Serikat. Dengan sistem ini negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui Senat. Sedangkan rakyat secara keseluruhan terwakili dalam parlemen melalui *house of representatives.* Dalam praktek ketatanegaraan sistem legislatif bikameral memiliki keuntungan antara lain[89].

1) Secara resmi dapat mewakili seluruh atau beragam pemilih misalnya; negara bagian, wilayah, etnik atau golongan.
2) Memfasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
3) Mencegah disahkannya Undang-undang yang cacat atau ceroboh.
4) Mekanisme pengawasan yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

[89] *Ibid,* hlm. 9.

Adanya beraneka ragam sistem ini sebagai konsekuensi logis dari dianutnya sistem demokrasi tidak langsung *(indirect democracy)* yaitu suatu demokrasi dimana rakyat mewakilkan pelaksanaan kedaulatannya melalui lembaga perwakilan. Sistem dua kamar *(bicameral system)* dianut dan dilaksanakan di negara yang berbentuk kerajaan atau Republik yang Federalistis.

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

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

5. Fungsi Lembaga Perwakilan

Pada umumnya lembaga perwakilan memiliki tiga fungsi utama yaitu[90]:

[90] Max Boboy, *op.cit.*, hlm. 29.

a. Fungsi perundang-undangan, yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah membentuk Undang-undang seperti undang-undang pemilihan umum, pajak dan APBN. Kewarganegaraan serta meratifikasi perjanjian-perjanjian dengan luar negeri dan lain-lain.

b. Fungsi pengawasan, fungsi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan untuk mengawasi eksekutif (pemerintah). Hal ini dimaksudkan agar berfungsi seperti undang-undang yang dibentuk oleh lembaga perwakilan, dan untuk melaksanakan fungsi ini, lembaga perwakilan diberi hak-hak sebagai berikut:

   1) Hak interpelasi (hak meminta keterangan)
   2) Hak angket (hak mengadakan penyelidikan)
   3) Hakbertanya
   4) Hak amandemen (hak mengadakan perubahan)
   5) Hak mengadakan rancangan undang-undang

c. Sarana Pendidikan Politik, yaitu rakyat dididik untuk mengetahui persoalan yang menyangkut kepentingan umum melalui pembahasan-pembahasan, pembicaraan-pembicaraan serta kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dimuat dalam media massa agar rakyat mengetahui dengan sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

E. Lembaga Perwakilan Bikameral

Tidak ada satu sistempun, baik unikameral atau bikameral, bahkan federalis, yang dapat diterapkan secara universal, dan tipe sistem yang dipilih oleh satu masyarakat terutama tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya. Seperti halnya belakangan ini, demokrasi bukan hanya konsep yang masih dipertanyakan, tetapi juga masih mengandung banyak pertanyaan. Pengalaman di beberapa bagian Eropa, Afrika, Amerika Latin dan Asia telah menunjukkan bahwa hampir semua orang ingin menjadi pemimpin dengan mencari legitimasinya dari istilah demokrasi. Hal tersebut membuat semakin sulit dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan dan pertentangan di dalamnya[91].

Melvin J. Urofsky dalam tulisannya yang berjudul Prinsip-prinsip *Dasar Demokrasi* mengatakan sebagai berikut. Demokrasi adalah sesuatu yang berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban. Sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah

[91] YM. Michael Hishikushitja, *Model-Model Perbandingan Bikameral dan Proses Perubahan Konstitusional*, dalam kumpulan tulisan 'Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, (Jakarta: NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm.79.

produk yang telah selesai, melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang[92].

Mengenai demokrasi, kita dapat merujuk pada pembagian demokrasi menurut Arend Lijphart. Demokrasi yang dikenal biasanya adalah demokrasi perwakilan, yaitu pemerintahan oleh perwakilan yang dipilih secara bebas oleh rakyat. Dalam hal ini terdapat banyak cara yang berbeda untuk sukses menjalankan demokrasi[93].

Berbagai model demokrasi, baik model *majoritarian democracy* yang tepat untuk masyarakat yang homogen, maupun model *concencus democracy* yang tepat untuk masyarakat yang, pluralistis, menawarkan suatu sistem bikameral untuk parlemen mereka. Dalam model *majoritarian* biasanya terdapat Asymmetric *bicameralism* atau asimetris bikameral dan model konsensus biasanya kecenderungan untuk memilih *balanced bicameralism* atau bikameral seimbang[94].

Dalam praktiknya, pilihan apakah suatu parlemen bersistem unikameral atau bikameral terlihat sederhana. Negara-negara federal hampir tanpa pengecualian memilih sistem bikameral dengan alasan struktur konstitusional mereka yang khas, sedangkan negara kesatuan lebih bebas untuk memilih sistem yang mereka inginkan[95].

---

[92] lihat kumpulan tulisan mengenai 'Demokrasi', diterbitkan oleh Office of International Programs U.S. Department of State (2002).

[93] Arend Lijphart, *Democracies Pattern of Majoritarian and* Consensus Government in Twenty-One Countries, (New Haven and London: Yale University Press. 1984), hlm. 3-4.

[94] Arend Lijphart, *ibid.*

[95] The Inter-Parliamentary Union, Parliaments of The World (*Comparative Reference Compendium*), Vol. I, Second Edition, (New York: Oxford, 1986), hlm. 13.

Banyak alasan mengapa begitu banyak negara mengadopsi sistem unikameral[96]. Beberapa kecenderungan penting yang dapat dicatat adalah negara-negara yang berukuran kecil kemungkinan besar mempunyai satu kamar daripada dua kamar. Hal ini karena masalah keseimbangan kekuasaan politik lebih mudah diatasi daripada di negara besar. Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, daripada keuntungannya[97].

Selama abad kedua puluh, negara-negara Scandinavia mengganti sistem bikameral dengan unikameral. Parlemen-parlemen unikameral mendominasi di sejumlah negara yang baru-baru ini mencapai kemerdekaannya, dan yang sedang berkembang secara politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan ketika pemerintahan parlemen di Eropa Barat lahir[98].

Penerapan sistem bikameral itu, dalam praktiknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu.

Golongan rakyat tertentu itu seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi, sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral

---

[96] Negara dari 83 yang dipelajari: IPU, 1986.
[97] Inter-Parliamentary Union, *ibid*, hlm. 13.
[98] *Ibid.*

yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Hal yang penting adalah sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan[99].

Sebenarnya sistem perwakilan rakyat hanya dapat dibedakan menjadi dua tipe yaitu pertama unicameral (suatu RUU hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif). Kedua bikameral (suatu RUU memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif).

Secara umum sistem perwakilan bikameral dibedakan menjadi 3 pola yaitu [100] :

1. RUU dalam sebagian atau seluruh bidang pemerintahan memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.
2. Terdapat pembagian tugas diantara dua lembaga legislatif, yang berarti RUU dalam bidang tertentu hanya perlu dibahas dan disetujui satu lembaga legislatif.
3. Semua RUU hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan dari satu lembaga legislatif (biasanya DPR atau House of Representatives), sedangkan lembaga legislatif lainnya hanya berperan sebagai pemberi pertimbangan.

Dalam arti sempit, sistem perwakilan rakyat hanya dapat dikategorikan sebagai bikameral bila RUU dalam sebagian atau seluruh bidang pemerintahan harus mendapat persetujuan dari dua lembaga legislatif. Selebihnya sesungguhnya tidak dapat disebut bikameral karena untuk dapat diterapkan

---

[99] *Jimly Asshiddiqie*, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan *Konstitusi* Berbagai Negara. *(Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 39.*

[100] Ramlan Surbakti, Amandemen UUD 1945. Tentang Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral, MDI dan Forum Rektor Indonesia (IPS DM), Jakarta, 2001, hlm.3.

sebagai undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, sehingga hanya dapat disebut sistem unicameral saja karena itu Indonesia harus mengadopsi sistem perwakilan rakyat bikameral dengan kewenangan yang sama, yang masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan keterwakilan daerah oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi legislasi yang sama.

Dalam memilih suatu sistem ada kemungkinan ditemukan kekurangan dan kelebihannya. Namun dalam suatu sistem ketatanegaraan, suatu pilihan sistem diharapkan dapat memenuhi kepentingan rakyat mereka pada saat itu. Saat ini di dalam konstitusi Indonesia, yaitu perubahan ketiga dan keempat UUD 1945, ide parlemen Indonesia bersistem bikameral, dengan kamar pertama atau majelis rendahnya bernama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan kamar kedua atau majelis tingginya bernama DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sistem parlemen bikameral ini dibentuk dengan tujuan menyuarakan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan. Harapannya dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah, dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa.

1. Sistem Bikameral

Pembenaran terhadap adanya dua kamar dalam parlemen karena adanya kebutuhan terhadap perwakilan. Menurut teori, satu kamar berisi anggota-anggota yang secara luas mewakili penduduk secara langsung.

Sementara itu, kamar yang lainnya berdasarkan perwakilan yang berbeda, bisa untuk kepentingan kelas sosial, kepentingan ekonomi, atau perbedaan teritorial. Biasanya yang paling umum, terhadap senates (kamar kedua) secara konstitusional diberikan untuk perwakilan teritorial[101].

Lembaga Perwakilan pada dasarnya harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, keterwakilan ruang (daerah) dan keterwakilan deskriptif (khususnya berbagai kelompok masyarakat yang dalam proses pemilihan umum tidak akan terwakili).

Perbedaan ketiga antara demokrasi model Westminter dan model Consensus adalah pembagian kekuasaan dalam legislatifnya. Model *majoritarian* murni menghendaki agar konsentrasi dari kekuasaan legislatif ke dalam *single chamber* sedangkan model consensus digolongkan dengan suatu legislatif bikameral dengan kekuasaan yang dibagi dua secara sama atau secara berbeda yang diwujudkan dalam kamar-kamar[102].

Sejak unikameral dikelompokkan sebagai model *majoritarian* dan bikameral dengan model konsensus kita boleh berharap menemukan bikameral dalam masyarakat: yang plural dan unikameral dalam masyarakat yang lebih homogen[103]. Unikameral terjadi lebih sering di masyarakat

---

[101] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary Word.* (Ohio: Ohio State University, 1999), hlm. 10.

[102] Arend Lijphart, *Democracies: Pattern* op.cit., (New Haven and London: Yale University Press, 1984), hlm. 90-91.

[103] *Ibid.* hlm. 92.

nonplural daripada plural dan semiplural, tetapi bikameral ditemukan dalam frekuensi yang sama di tiga masyarakat tersebut[104].

Dua penjelasan yang lain tentang bikameral yang sering kali disebutkan sebagai berikut.

a. Ukuran suatu populasi

   Kiasifikasi berdasarkan pada ukuran jumlah penduduk/ populasi, negara dengan populasi paling sedikit 10 juta rakyat digolongkan sebagai besar.

b. Federalisme

   Pemikiran bahwa kamar kedua harus mewakili perbedaan besar kepentingan ditemui dalam negara-negara besar dan kepentingan dari unit-unit pemilih (state, provinsi, kota, dan sebagainya) dalam sistem federal[105].

Ukuran dan federalisme jelas berkaitan dengan bikameral. Semua negara berpenduduk besar dan semua sistem federal mempunyai parlemen bikameral. Negara-negara kecil, hampir semuanya digolongkan unikameral, kecuali Irlandia.

Kita dapat membandingkan penjelasan tentang ukuran kekuasaan dan federalisme secara terpisah.Ukuran adalah faktor yang terkuat. Hanya terdapat tiga negara yang tidak sesuai dengan hubungan antara bikameral-besar (*large-bicameral*) dan unikameral (*small-unicameral*) yaitu Austria, Swiss dan Irlandia merupakan negara kecil tetapi mereka meskipun begitu

---

[104] *Ibid.*
[105] *Ibid*, hlm. 93.

mempunyai legislatif bikameral. Ada lagi terdapat delapan kasus yang menyimpang dari hubungan bikameralisme-federal dan unikameralisme-kesatuan. Belgia, Prancis, Italia, Jepang, Belanda, Inggris dan Irlandia, semuanya merupakan negara kesatuan, tetapi mempunyai parlemen bikameral.

Saat ini sistem dua kamar (bikameral) tidak hanya untuk memisahkan perwakilan aristokrat. Ada dua argumentasi untuk membenarkan sistem ini, yaitu sebagai berikut.

1) Di negara federal, bikameralisme merefleksikan struktur dualis dari negara.
2) Di negara kesatuan, diadopsinya sistem bikameral merefleksikan keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan. Jika tidak lebih efisien, setidak-tidaknya lebih lancar melalui suatu kamar / majelis yang disebut revising *chamber* untuk memelihara *'a careful check,'* untuk keputusan yang kadangkala dibuat dengan terburu-buru pada majelis atau kamar pertama[106].

Para ahli berpendapat bahwa adanya dua majelis di satu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat. diperiksa dua kali. *Double check* ini semakin terasa apabila kamar kedua/majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya

[106] Inter-Parliamentary Union, *op.cit.*, hlm. 14.

berbeda dari majelis rendah atau kamar pertama, misalnya dalam usia, pendidikan, pengalaman dan latar belakang politik dan budayanya. Keanggotaan majelis tinggi/kamar pertama lebih berorientasi nasional daripada kedaerahan, sedangkan majelis rendah lebih mencerminkan hasil pilihan yang berorientasi kepada rakyat menurut daerah pemilihannya masing-masing, keduanya saling melengkapi satu sama lain[107].

a. Negara Federal dan Bikameralisme

Mengapa federalisme dikaitkan dengan Bikameralisme ?[108] Dalam sistem federal bikameral, susunan legislatif secara jelas mempunyai susunan, struktur dua tingkat. Struktur yang pertama adalah kesatuan sebagai negara yang lengkap; struktur yang kedua adalah beberapa negara federasi dengan karakte-risrik khusus. Dalam parlemen nasionalnya tingkatan ini tak dapat dielakkan/dihindarkan diwujudkan dalam dua kamar yang terpisah, yaitu kamar pertama yang berasal dari rakyat secara keseluruhan, dan kamar kedua yang dibuat dari anggota perwakilan dari tiap negara bagian[109].

b. Negara Kesatuan dan Bikameralisme

Dalam negara kesatuan, sifat kamar kedua dalam beberapa kasus merefleksikan sadar atau tidak sadar keinginan mereka yang dibingkai dalam konstitusi untuk melembutkan agresivitas demokrasi dari kamar

---

[107] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran ...., op.cit.*, hlm. 40

[108] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, 2005, hlm. 35.

[109] Inter-Parliamentary Union, *ibid*, hlm. 14.

pertama dengan suatu badan perwakilan dari suatu karakter konservatif. Di beberapa negara dengan parlemen unikameral saran/pendapat harus diminta dari majelis lain. Sifat dasar konservatisme ini dapat lebih jauh dipertimbangkan dalam dua cara, yaitu *pertama* dengan perbandingan kekuasaan yang dimiliki oleh dua kamar, dan yang *kedua,* dengan perbandingan komposisi dari dua kamar[110].

c. Komposisi Keanggotaan Parlemen

Kita dapat menguji suatu cara dengan karakter yang konservatif dari kamar federal atau majelis tinggi yang ditampakkan oleh pemilihan mereka atau pengangkatan mereka. Ketika komposisi hampir semua dan hanya popular chamber/majelis rendah/kamar pertama ditentukan melalui pemilihan umum[111], komposisi kamar federal atau kamar kedua/majelis tinggi kelihatan berbeda[112], dari kamar-kamar ini mayoritas anggotanya dipilih secara langsung[113].

Di Republik Federal Jerman, India, Belanda semua anggota dari federal atau majelis tinggi ditetapkan oleh unit-unit lokal. Di Francis paling banyak atau semua senator dipilih dengan *electoral colleges* yang berisi anggota-anggota dari majelis rendah dan dewan-dewan provinsi; dan di Inggris, mayoritas *anggota House of Lords* dipilih berdasarkan

---

[110] *Ibid.*
[111] 80 dari 83 parlemen, kecuali Cina, Kuba dan Yugoslavia, IPU: 1986.
[112] Hanya 20 dari 28, IPU:1986.
[113] *Ibid,* hlm. 15.

keturunan[114].

Menurut Alexander Hamilton dan James Madison dalam bukunya *Federalist,* Number 62, ada beberapa syarat dalam memilih senator yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah, yaitu;

1) kualifikasi senator;[115]
2) pengangkatan mereka oleh legislatif negara bagian;[116]
3) persamaan hak perwakilan di senat;
4) jumlah senator, dan masa mereka untuk dipilih;
5) kekuasaan yang tetap dalam senat[117].

Memang tidak semua negara dapat mensyaratkan kualifikasi seorang anggota kamar kedua seperti kualifikasi di atas, tetapi paling tidak seorang anggota kamar kedua sebaiknya merupakan seseorang negarawan yang telah berpengalaman dan bijaksana karena selain mewakili kepentingan dari pemilih atau yang mengangkatnya, seorang anggota kamar kedua harus bisa memenuhi fungsi lembaganya *recheck chamber* atau alat pertimbangan dalam proses legislasi, dan hak-hak eksklusif senat yang lain, yang biasanya berbeda dari kamar pertama.

d. Ukuran Parlemen

Ukuran dari tiap kamar kedua, yang dilihat dari jumlah anggotanya di setiap kamar/majelis berbeda sekali. *Diet Liechtenstein*

---

[114] *Ibid.* hlm. 15-16.

[115] Lihat usulan kualifikasi untuk senator dalam *Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia* (Reni Dwi Purnomowati) hlm. 39 tentang ketentuan Senator di Amerika Serikat.

[116] *Ibid.*, hlm. 39.

[117] Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist.* (Chicago: Encyclopaedia Britannica Inc. 1994), hlm. 188-189.

(dengan lima belas anggota) adalah majelis rendah/*popular chamber* yang paling sedikit anggotanya, sedangkan majelis rendah Cina (2978) paling banyak/besar anggotanya. Senat atau Majlis Tinggi Bahama dengan enam belas anggota, merupakan majelis tinggi yang paling sedikit anggotanya, sedangkan *House of Lords* dengan 1183 anggota di Inggris, merupakan majelis tinggi yang paling banyak anggotanya.

Dua faktor yang memengaruhi penentuan berapa banyak anggota suatu kamar yang dimiliki, adalah sebagai berikut.

1) Kondisi lingkungan dan geografi suatu negara

   Faktor ini mempunyai akibat karena keinginan untuk mencapai perwakilan yang memadai antara *rural area* dan *urban area,* dan unluk perbedaan sosial, ekonomi, etnik, linguistik, agama.-kultural, jabatan dan grup-grup yang lain.

2) Populasi penduduk dari negara tersebut.

   Tidak ada sistem yang dapat mewakili secara ideal semua dari area ini atau grup-grup ini. Negara yang secara fisik kecil dan negara yang secara sosialnya homogen biasanya mempunyai legisiatif yang kecil, dan secara fisiknya besar dan negara yang secara sosial heterogen mempunyai legislatif yang besar[118].

e. Populasi Penduduk dan Ukuran Parlemen

[118] Reni Dwi Purnomowati, *op. cit.*, hlm. 41.

Keadaan geografi sosial serta ukuran populasi suatu negara akan juga berefek pada ukuran dari legislatifnya. Pusat dari teori perwakilan adalah ide bahwa legislator mewakili populasi dengan mengabaikan keragaman sosial dan karak-teristik lainnya dari populasi-populasi ini. Tugas yang sulit legislator individu ini bisa banyak dipermudah dengan menjamin dia tidak harus mewakili begitu besar golongan dari jumlah populasi, dan dengan menjamin populasi ini tidak tersebar melebihi suatu area. Ukuran legislatif bervariasi merefleksikan urusan-urusan ini.

Kesimpulan yang jelas, adalah bahwa semakin besar suatu populasi, semakin besar legislatifnya. Hubungan ini tidak sempuma, dan satu hal yang tidak dapat dikira adalah batas minimum dan maksimum jumlah anggota parlemen suatu legislatif yang secara realistis berisi.

f. Masajabatan Parlemen

Menurut undang-undang, masa jabatan suatu parlemen juga tergantung dari demokrasi perwakilan. Dalam teori, pemilihan untuk suatu parlemen seharusnya tidak terlalu jarang karena mereka akan gagal untuk merefleksikan opini dari pemilih. Selain itu, jika dilakukan terlalu sering mereka mungkin menghasilkan diskontinuitas yang berlebihan dalam suatu proses pemerintahan. Menurut undang-undang, masa jabatan (Dalam penelitian yang dilakukan IPU pada tahun 1986), hampir semua *popular* chamber/majelis rendah mem-punyai masa jabatan maksimum empat atau lima tahun. Di sini terlihat bahwa hampir

separuh dari parlemen bikameral, anggota-anggotanya dipilih atau ditetapkan oleh majelis tinggi atau kamar federal untuk periode yang lebih lama dari rekannya di *popular* chamber/majelis rendah. Ini merupakan indikasi yang lain dari sifat dasar yang konservatif dari kamar-kamar ini. Di Inggris sebagai contoh, anggota-anggota *House of Lords* diangkat seumur hidup, dan senat Kanada secara fakultatif atau diwajibkan mengundurkan diri (tergantung dari ketika mereka diangkat) pada usia 75 tahun. Masa jabatan anggota *Federal Council* Austria ditentukan oleh masa jabatan (tiap lima atau enam tahun) dari legislatif provinsi yang didelegasikan kepadanya. Masa jabatan anggota *Federal Council* di Republik Federal Jerman sesuai dengan formasi dari Pemerintah negara bagian yang baru pada pemilihan negara bagian selanjutnya[119].

Dalam 14 dari 24 kamar federal atau majelis tinggi dengan masa jabatan yang terbatas, semua anggota dipilih (ditetapkan) pada saat yang sama. Anggota dari 10 majelis tinggi yang tersisa dipilih pada saat yang berbeda, sepertiga atau setengah dari mereka dipilih setiap dua atau tiga tahun sekali. Secara bergiliran pemilihan membolehkan perubahan dalam pendapat-pendapat dari pemilih yang lebih secara akurat, direfleksikan masa jabatan yang lebih lama mempunyai efek tidak

[119] *Ibid*, hlm. 42.

memberikan begitu besar perhatian terhadap pergantian/pergantian ini[120].

g. Bikameralisme Kuat dan Parlementerisme

Sering kali dikatakan terdapat ketidakcocokan antara bikameralisme dan bentuk parlementer dari pemerintahan. Parlementerisme berarti bahwa eksekutif bertanggung jawab pada parlemen, dan jika itu dikombinasikan dengan bikameralisme yang kuat, itu berarti kedua kamar mungkin menuntut kekuasaan untuk memegang pertanggung-jawaban kabinet. Bikameralisme kuat memerlukan dua perbedaan yang diwujudkan dalam kamar-kamar. Kamar-kamar ini mungkin mempunyai perbedaan mayoritas secara politik. Oleh karena itu, kabinet mungkin menghadapi problem memelihara kepercayaan dari dua mayoritas yang mungkin tidak sejalan antarsatu dengan yang lain. Dalam studi klasiknya dalam 'Legislature,' K.C. Wheare memperdebatkan bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah, jika kedua kamar "benar-benar terpilih atas garis yang sama". Sebaliknya, ia menyatakan bahwa parlementerisme 'mendorong, jika memang tidak diterima, supremasi atau paling sedikit superio-ritas dari satu kamar melebihi yang lain. Suatu kabinet akan terlihat harus bertanggung jawab terhadap satu kamar; tidak dapat bertanggung jawab terhadap dua kamar[121]. Dengan kata lain, bentuk parlemen dari pemerintahan membutuhkan

[120] *Ibid.* hlm. 43.
[121] K.C. Wheare, *ibid,* hlm. 201-203.

bikameralisme yang congruent/sama atau asimetris antara kedua-duanya, atau ditentukan saja legislatif unikameral.

h. Bikameralisme Kuat dan Federalisme

Antara bikameralisme kuat dan sistem federal terdapat suatu hubungan yang jelas[122]. Penjelasan untuk hubungan ini adalah bahwa satu dari karakteristik federalisme adalah suatu kamar kedua yang bertindak sebagai penjaga kepentingan dari negara bagian anggota federasi. Federalisme kuat dapat dikatakan suatu kamar federal yang kuat dan karenanya bikameralisme kuat.

Arend Lijphart mengatakan bahwa kesalahan demokrasi majoritarian dalam teori demokrasi adalah bahwa parlementerisme dan federalisme bertentangan. Federalisme memerlukan bikameralisme yang kuat, seperti yang diidealkan, dan bikameralisme kuat bertentangan dengan parlementerisme dan institusi federal. Dalam hal ini menurut Wheare adalah bahwa suatu federasi diinginkan untuk menjaga 'hak-hak' negara bagian yang secara efektif dilakukan oleh suatu kamar kedua, dan hal ini yang tidak diadopsi dalam sisiem kabinetnya[123]. Prinsipnya,

---

[122] Dalam penelitian Arend Lijphart semua dari empat negara dengan bikameralisme kuat bersistem federal, dan dari enam federasi dalam rangkaian 22 rezim demokrasi empat mempunyai parlemen bikameralisme kuat.

[123] Wheare, Legislature, *op.cit.*, hlm. 205.

tidak ada suatu kontradiksi antara federalisme, bikameralisme kuat, dan jenis dari pemerintahan parlementer[124].

i. Struktur Kamar dan Tingkat Federalisme dan Desentralisasi

Sebagaimana telah ditunjukkan bahwa terdapat suatu hubungan empiris yang kuat antara bikameral–unikameral dan dikotomi federal–kesatuan: semua sistem federal mempunyai legislatif bikameral, di mana beberapa sistem nonfederal mempunyai parlemen bikameral dan unikameral. Sebagaimana tingkat dari federalisme dan desentralisasi berkembang, jika terjadi suatu perubahan dari unikameralisme menjadi bikameralisme, kekuatan bikameralisme akan berkembang. Banyaknya populasi/penduduk berhubungan juga dengan federalisme; sistem federal cenderung ada di negara-negara berpopulasi besar.

j. Negara Federal dan Negara Kesatuan

Dalam setiap konstitusi modern, hal yang pertama kali dan sangat penting untuk dicantumkan adalah mengenai bentuk negara,[125] misalnya saja dalam konstitusi Indonesia, mengenai bentuk negara terdapat dalam Bab. I Pasal 1 (UUD 1945 dan perubahannya), yaitu'sebagai berikut. "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik."

---

[124] Arend Lijphart, ibid, hlm. 105

[125] Lihat dalam buku C.F. Strong, Modern *Political* Constitution,; An Introduction to the Comparative Study *of their History and* Existing Forms, Edited with a New Introduction, (London: Sidwick & Jackson. 1963), hlm. 63.

Mengenai bentuk negara, di dunia saat ini dibagi ke dalam dua kelompok besar bentuk negara, yaitu negara yang berbentuk federal dan kesatuan[126]. Selain dua bentuk negara tersebut, dikenal pula bentuk negara konfederasi. Dalam penelitian ini penulis akan membatasi tentang teori dari dua bentuk negara saja, yaitu negara kesatuan dan negara federasi.

1) Negara Kesatuan

Negara kesatuan atau *Eenheidstaat* atau Unitary adalah suatu negara yang berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (residu power)[127]. Selain hal tersebut, negara kesatuan juga didefinisikan sebagai suatu negara yang diatur di bawah suatu pemerintahan pusat, seperti yang dikatakan oleh C.F. Strong berikut ini dalam bukunya *Modem* Political Constitution.

"A unitary state is one organised under a single central government; and the central power is supreme over the whole without *any* restrictions imposed by any law granting special powers to its parts"[128].

---

[126] *Ibid.*

[127] Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, dan Herdi Sahrasad, Federasi atau Disintegrasi; *Telaah Awal Wacana Unitaris versus Fedcralis dalam Perspektif Islam.* Nasionalisme dan Sosial *Demokrasi,* (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 61.

[128] C.E Strong, *op.cit.*, hlm. 61.

Sementara itu, unitarisme dalam pengertian politiknya didefinisikan oleh A.V Dicey sebagai "the *habitual exercise* of *supreme legislative authority by one central* power"[129] Contoh negara kesatuan adalah Inggris, Francis dan Belgia. Dalam hal ini tidak dibatasinya kekuasaan kewenangan pusat oleh badan yang membuat undang-undang untuk daerah yang lebih kecil di negara kesatuan tersebut. Untuk Inggris, pemerintah daerah (*local government*) memiliki wewenang yang kuat karena mereka masih tidak dibatasi oleh kekuasaan pusat, yang dapat mengabaikan kewenangan daerah.

2) Negara Federal

Negara federal *(Bondstaat)* adalah sejumlah negara yang bergabung untuk tujuan bersama yang tertentu[130]. Pendapat A.V Dicey tentang negara federal, adalah sebagai berikut

"a federal state is political contrivance intended to reconciie national unity and power with the maintenance of state right"[131]

Dengan jelas dibedakan antara suatu pemerintah daerah (local *government)* dalam suatu negara kesatuan dan pemerintah negara bagian (state government) dalam suatu negara federal. Dalam negara federal, kekuasaan pusat atau kewenangan federal dibatasi oleh kekuasaan tertentu yang menjamin negara-negara bagian yang bergabung untuk tujuan bersama[132].

---

[129] *Ibid.*
[130] C.E Strong, *op cit.*, hlm. 64.
[131] Ibid.
[132] *Ibid.*

Biasanya, negara federasi merupakan suatu negara besar yang berfungsi sebagai negara pusat dengan satu konstitusi federal yang di dalamnya terdapat sejumlah negara bagian yang masing-masing memiliki konstitusinya sendiri-sendiri. Konstitusi federal adalah konstitusi yang mengatur batas-batas kewenangan pusat (federal), sedangkan sisanya dianggap sebagai milik daerah (negara bagian)[133].

Federalisme cenderung dianut oleh negara, yang secara relalif mempunyai.penduduk yang berpopulasi besar dan mempunyai masyarakat yang plural. Negara-negara yang berpopulasi besar yang merupakan negara federasi adalah India dan Amerika Serikat. Sementara itu, negara federal yang mempunyai populasi paling kecil adalah Swiss. Contoh negara-negara federal yang mempunyai masyarakat yang plural adalah Belgia, Kanada, India, dan Swiss. Dalam masyarakat yang plural, federalisme dibentuk karena mempunyai fungsi khusus, yaitu untuk memberikan otonomi kepada etnis minoritas[134].

2. Sistem Bikameral Diberbagai Negara

Dalam membahas mengenai sistem dua kamar (bikameralisme) di negara Barat diambil negara federal Amerika Serikat yang menurut Bagir

[133] Al-Chaidar, Zulfikar Salahuddin, dan Herdi Sahrasad, *ibid*, hlm. 61.
[134] Arend Lijphan, *op.cit.*, hlm. 195.

Manan sebagai kiblat pembentukan Parlemen Bikameral di Indoneisa[135] dan juga Jerman, Francis, dan Inggris. Anggota negara Asean diambil negara Filipina sebagai negara yang mirip dengan Indonesia yaitu sebagai negara kesatuan dan terdiri dari banyak propinsi.

Dalam penelitian ini akan dilihat dari bentuk negara, kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi terhadap kamar keduanya, model rekrutmen anggota kamar kedua serta peranannya secara konstitusional dalam masing-masing negaranya.

Selanjutnya juga akan dikaji pula derajat kekuasaan dari masing-masing kamar kedua atau Mejelis Tinggi kedua negara tersebut dengan cara menguji tingkat soft/weak/lemah dan strong/kuat seperti dikatakan Andrew S. Ellis[136].

Berikut ini diuraikan sebagai gambaran dari sistem dua kamar (bikameral) empat negara Barat dan satu negara Asean yang dimasukan dalam tulisan ini sedang selebihnya dipelajari untuk menambah wawasan dalam pembahasan nanti.

a. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal, dengan 50 negara bagian,[137] di mana 49 negara bagian dan

---

[135] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 59.

[136] Andrew S. Ellis (dalam Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia oleh Reni Dwi Purnomowati, 2005, hlm. 23.

[137] Amerika Serikat mempunyai 50 Negara Bagian, yaitu Alabama, Alaska, *Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.

distrik Kolombia terletak di benua Amerika Utara. Hawai negara yang ke-50 terletak di Samudera Pasifik. Hari Kemerdekaan Amerika Serikat adalah 4 Juli 1776, sedangkan konstitusinya berlaku mulai 17 September 1787, dan efektif berlaku 4 Maret 1789. Dengan sistem pemerintahan presidensiil, mempunyai kepala negara dan kepala pemerintahan seorang presiden. Pemilihan presiden dilakukan empat tahun sekali. Menteri kabinetnya ditunjuk/diangkat oleh presiden dengan persetujuan senat.

Badan legislatifnya dinamakan *Congress* dan terdiri dari dua kamar, yaitu *senat* dan House *of Representative.* Bikameralisme merupakan komponen yang esensial pada *separation of power* atau pemisahan kekuasaan dalam kerangka pandangan tersebut.

Banyak ahli yang mengatakan bahwa senat Amerika Serikat dalam parlemennya mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari House *of Representative.* Hal tersebut dapat dilihat karena *senat* secara umum merupakan suatu badan legislatif, tetapi kadang-kadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif. Senat juga mengambil bagian dalam pemerintahan dalam berbagai cara, menurut konstitusi dari negara bagian yang berbeda, tetapi ini merupakan nominasi dari pejabat-pejabat publik yang secara sangat umum menganggap sebagai kekuasaan eksekutif. Selain itu, senat mengambil bagian dari kekuasaan yudikatif

dalam mengadili kejahatan politik khusus, kadang-kadang juga dalam putusan kasus-kasus sipil yang khusus.

Senat Amerika merupakan senat yang terdapat di dalam negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan presidensiil dengan beranggotakan seratus orang yang berasal dari 50 negara bagian, dan tiap negara bagian diwakilkan oleh dua senator. Sejak tahun 1913 pemilihannya dilakukan dengan suara rakyat langsung (direct popular vote), sebelum tahun 1913 senator dipilih oleh legislatif negara bagian. Sepertiga bagiannya dipilih setiap dua tahun sekali secara bergantian[138].

Senat Amerika saat ini merupakan senat yang dipilih dengan cara *popular vote* dengan cara pemilihan bertingkat/bertahap untuk masa jabatan anggota senat selama enam tahun). Walaupun senat Amerika Serikat merupakan perwakilan dari negara bagian, tetapi senat Amerika Serikat ini sebagian besar berisi perwakilan dari partai-partai sama dengan yang ada di House *of Representative.* Komposisi partai yang ada di senat Amerika saat ini jumlah seluruh anggota senat 100 anggota. Bandingkan dengan komposisi Partai yang ada di House of Representative[139] yang seluruh anggotanya berjumlah 435 orang, Partai Republik 226 orang, Partai Demokratik 204 orang dan Independen, 1 orang, *Undecided* (tidak bergabung dalam suatu partai), 4 orang. Senat

---

[138] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary Word,* Ohio State University, 1999, hlm. 14.

[139] Anggota House *of Representative USA* saat ini berjumlah 435, yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan masa jabatan 4 tahun.

Amerika Serikat mempunyai pengaruh yang kuat dalam parlemen bikameral.

Menurut penelitian Arend Lijphart, Amerika Serikat dikategorikan sebagai Strong *bicameralism*, karena mempunyai *Symmetrical Chambers* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, dan juga mempunyai legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung, dan juga *incongruent* karena berbeda dalam komposisinya yaitu, *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan senat sebagai perwakilan negara bagian[140].

Sementara itu, menurut penelitian Andrew S. Ellis, senat Amerika Serikat dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat, karena ia mempunyai hak mengusulkan RUU dan juga mempunyai hak veto terhadap RUU.

Kekuasaannya dalam pembuatan undang-undang, termasuk di dalamnya mengusulkan undang-undang, berkedudukan seimbang dengan *House of Representative/Lower House*, mengkonfirmasi presiden yang diangkat, harus meratifikasi treaty, dapat memberhentikan presiden untuk tindak pidana berat maupun tindak pidana ringan[141].

Cabang yang lain dari legislatif, yang biasa disebut dengan *House of Representative*, tidak mempunyai bagian dalam administrasi

[140] Arend Lijphan, *op.cit.*, hlm. 212.
[141] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *op.cit.*, hlm. 24.

apa pun dan hanya mempunyai kekuasaan yudikatif, seperti memberhentikan pejabat-pejabat publik selain senat.

Dua cabang legislatif ini hampir di mana pun subjeknya memiliki kondisi pemenuhan syarat yang sama. Mereka dipilih dengan cara yang sama, dan oleh warga negara yang sama. Perbedaannya hanya keberadaannya antara mereka, yaitu masa jabatan di mana senat dipilih lebih lama daripada House *of Representative. House of Representative* berada dalam masa jabatan tersebut empat tahun, sedangkan senat selalu menjabat dua tahun[142].

Dalam konstitusi Amerika Serikat, kamar kedua atau disebut juga dengan senat, yang juga mengatur mengenai masa jabatan, persyaratan dan kewajibannya. Sejak tahun 1913, pemilihannya dilakukan dengan suara rakyat langsung (direct popular vote). Sebelum tahun 1913, senator dipilih oleh legislatif negara bagian dengan masa jabatan enam tahun, yang sepertiga bagiannya dipilih setiap dua tahun sekali secara bergantian, dan setiap senator mempunyai satu suara[143].

Untuk proses legislasi diatur dalam Article I, Section 7, yang diterjemahkan sebagai berikut.

> Semua RUU untuk menerbitkan pajak harus dimulai dari House *of Representative,* tetapi senat dapat mengusulkan atau setuju dengan amandemen seperti RUU yang lain.

---

[142] Alexis De Tocqueville, *Ibid,* hlm. 83.

[143] Lihat Barbara Sinclair, 'Coequal Fanner: The US Senate. Dalam Samuel C Patterson and Anthony Mughan, Senates Bicameralism *In The Contemporary World,* (Ohio: Ohio State University, 1999), hlm. 24.

Setiap RUU yang telah melewati House *of Representative* dan senat, sebelum menjadi hukum/undang-undang, dibawa ke Presiden Amerika Serikat; Jika presiden menyetujuinya akan menandatangani, sebaliknya jika tidak menyetujuinya harus mengembalikan dengan keberatan-keberatannya kepada kamar/majelis asal RUU. la harus memasukkan keberatannya secara panjang lebar dan memproses untuk menyetujui kembali. Jika sesudah dipertimbangkan kembali, dua pertiga dari anggota kamar lersebut harus menyetujui untuk meloloskan RUU tersebut. RUU tersebut harus dikirimkan bersama keberatan-keberatannya kepada kamar/majelis yang lain, untuk dipertimbangkan kembali, dan jika disetujui oleh dua pertiga dari anggota kamar/majelis tersebut, RUU tersebut akan menjadi undang-undang/law. Semua kasus hak suara dari kedua kamar harus ditentukan dengan ya atau tidak, dan nama orang yang menyetujui dan menolak RUU tersebut harus dimasukkan pada jurnal setiap kamar tersebut secara berurutan. Jika suatu RUU tidak dikembalikan, presiden dalam waktu sepuluh hari (tidak termasuk hari Minggu) sesudah RUU tersebut diberikan padanya, hal tersebut juga akan menjadikan RUU tersebut menjadi undang-undang/law. Jadi RUU yang tidak dikembalikan dalam waktu 10 hari akan menjadi UU dan harus di tandatangani presiden.

Setiap perintah, resolusi, atau hak suara yang disetujui oleh senat dan House *of Representative* harus diberikan kepada Presiden Amerika Serikat, karena akan menimbulkan efek yang harus disetujui olehnya, atau menjadi tidak disetujui olehnya, kalau tidak disetujui harus diloloskan kembali oleh dua pertiga dari anggota senat atau House *of Representative*, berdasarkan aturan dan batasan yang diterangkan dalam kasus dari suatu RUU[144].

b. Jerman

Badan legislatifnya terdiri dari *Bundesrat* (senat/ *Federal* Council) dan *Bundestag* (House *of Representative/Federal* Assembly).

Anggota *Federal* Assembly atau House *of Representative* terdiri dari 603 orang yang dipilih dengan cara *popular vote* dengan sistem kombinasi (system combining direct *and proportional representation)*[145]. Lama masa jabatan anggota *Federal Assembly/ Bundestag* adalah empat tahun.

Bundesrat Jerman (lembaga), merupakan badan legislatif yang unik. Tidak ada perwakilan rakyat yang dijumpai di sini. Setiap anggotanya adalah perdana menteri-perdana menteri dan menteri kabinet yang lain dari enam belas negara bagian yang membentuk Republik Federal Jerman. Ini membuat *Bundesrat* sebagai suatu majelis

---

[144] Ensiklopaedia Americana, 1994, vol 7, Connecticut, Groker Incorporated, hlm. 666

[145] *Suatu partai harus memenangkan lima persen dari suara nasional (national vote), atau tiga mandat langsung untuk memenangkan perwakilannya (a party must win 5% *of the* national vote or three direct mandates to gain representation).

yang tidak mempunyai anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut juga berbeda dengan majelis tinggi di negara kesatuan yang sungguh-sungguh lahir untuk mewakili hak-hak mereka[146].

Bundesrat sebagai *upper house* dari negara yang berbentuk federal dan bersistem pemerintahan parlementer ini mempunyai anggota 69, yang diangkat oleh pemerintah negara bagian, masa jabatannya tidak ditentukan, tetapi tergantung dari jabatan yang dipegang oleh pemerintah negara bagian. Kekuasaan *Bundesrat* mengenai Veto, dapat melebihi pengaruh kekuasaan negara bagian jika suatu RUU digagalkan oleh duapertiga dari suara di *Bundesrat.* hanya duapertiga suara di *Lower House (Bundestag)* yang dapat mengesampingkan kekalahan tersebut dengan menggunakan suara untuk mengambil posisi melalui menteri-menteri Jerman dalam Dewan Menteri di Uni Eropa[147].

Menurut penelitian Arend Lijphart, *Bundesrat* Jerman mempunyai pengaruh yang kuat di dalam sistem parlemen bikameral Jerman, atau disebut juga strong *bicameralism.* Menurut penelitian ini, dikatakan memiliki *symmetrical cham-bers* karena mempunyai kekuasaan yang diberikan konstitusi secara sederajat dengan kamar pertama (Chapter VII Konstitusi Jerman) walaupun kurang mempunyai

---

[146] Wemer J Patzel, The very Federal House: The German Bundesrat', in Samuel C. Paiterson & Anthony Mughan, *Ibid.* hlm. 60.

[147] Samuel C Patterson & Anthony Mughan. *ibid*, hlm. 24.

legitimasi demokratis karena tidak dipilih melalui pemilihan umurn. Parlemen bikameral Jerman mempunyai komposisi yang berbeda yang disebut dengan *incongruent* karena kamar keduanya merupakan kamar federal yang berisi unit-unit komponen dalam federasi (Article 51 (1), Konstitusi Republik Federal Jerman). Menurut penelitian Andrew S. Ellis, Bundesrat Jerman mempunyai kedudukan yang kuat atau strong *bicameralism* karena selain dapat mengajukan RUUJuga mempunyai hak veto dalam proses pembuatan undang-undang (Chapter VII Konstitusi Jerman).

Bundesrat merupakan suatu badan yang mempunyai legitimasi demokratis. -Anggota *Bundesrat* selalu diwakili dalam komisi-komisi dengan jabatan-jabatan administratif yang bertindak sebagai dasar pemberian instruksi kepada mereka oleh pemerintah-pemerintah negara bagiannya. Komposisi *Bundesrat* sangat berbeda dengan majelis rendah. Yaitu *Bundestag,* yang mempunyai anggota yang dipilih secara langsung.

Aktor-aktor politik sentral di dalam *Bundesrat* adalah partai-partai politik. Kekhasan *Bundesrat* ini adalah anggota-anggota parlemen adalah pemimpin partai politik regional, atau federal atau menteri-menteri kabinet negara bagian yang hampir selalu pemimpin partai yang mempunyai rangking atas.

c. Prancis

Prancis merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan. Negara Prancis terdiri dari 22 regions (wilayah/bagian/ daerah), yaitu: Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, France-Comte, Haute-Normandic, lie-de-France, Languedoc-Rousillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrenees, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Cote d'Azur, Rhone-Alpes[148].

Konstitusi Prancis yang berlaku saat ini merupakan Konsti-tusi Republik Prancis ke-5 yang diadopsi pada 28 September 1958. Motto Republik Prancis ini adalah *Liberty, Equality dan* Fraternity dan dengan prinsip *government of the people, by the people and for the people.* Di dalam Konstitusi Prancis Republik kelima ini, parlemen Prancis bersistem bikameral. Kamar pertama dinamakan National Assembly, sedangkan kamar keduanya dinamakan senat[149].

Senat yang berada dalam sistem konstitusi negara kesatuan ini mempunyai anggota 321 orang dengan masa jabatan sembilan tahun, di mana sepertiganya dipilih secara tidak langsung setiap tiga tahun Senator-senator dipilih dengan *electoral college* yang dipilih secara populer di setiap departemen/bagian, jumlah kursi berdasarkan populasi,

[148] CIA = The World Factbook 2002 - France, http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/fr.html, Januari 2007.
[149] Constitution of French, Art. 2.

pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen-departemen/bagian-bagian dengan lima atau lebih senator-senator[150].

Senat berisi 321 kursi; 304 dari mereka diberikan kepada bagian-bagian (296 di Metropolitan Prancis, dan 8 di luar negeri); dan 3 untuk teritori luar negeri (Caledonia baru, Polynesia, dan Pulau Wallis dan P. Futuna); 2 untuk komunitas dengan kedudukan spesial (Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelon); dan 12 disediakan untuk rakyat Prancis yang hidup di luar Prancis.

Menurut penelitian Arend Lijphart, sistem parlemen bikameral Prancis dikategorikan sebagai Medium-strength bicameralism dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent.* Sementara itu, menurut penelitian Andrew S. Ellis, sistem parlemen bikameral Prancis dikategorikan sebagai bikameral lunak karena hanya mempunyai hak usul RUU saja, tetapi putusan akhir ada pada *National Assembly.* Senat Prancis merupakan perwakilan wilayah, tetapi anggota senat Prancis mewakili partai-partai seperti yang terdapat di dalam kamar pertama atau *House of Representative.*

d. Inggris

Negara Inggris atau United Kingdom merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Wilayah Kerajaan Inggris ini

[150] Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *op.cit.*, hlm. 25.

adalah *England*, yang terdiri dari 47 *boroughs*/wilayah, 36 counties/ kabupaten, 29 *London Boroughs*/wilayah London, 12 cities *and boroughs/kola* dan wilayah, 10 districts/distrik, 12 cities/kota, 3 *royal* boroughs/wilayah kerajaan *Northern Ireland*, yang terdiri dari, 24 districts, 2 cities, 6 counties; *Scotland*, terdiri dari, 32 council areas; Wales terdiri dari 11 county boroughs, 9 counties, 2 cities and counties[151].

Negara Inggris tidak mempunyai konstitusi tertulis atau dapat dikatakan konstitusinya tersebar karena terdiri atas berbagai prinsip dan a'turan dasar yang timbul dan berkembang selama berabad-abad dalam sejarah bangsa dan negaranya, yaitu Magna Charta (1215), Habeas Corpus Act (1679), Bill of Right (1689), Act of Settlement (1701), Reform Bills (1832, 1867, 1884), Parliament Bill (1911). Tidak adanya konstitusi tertulis atau dengan konstitusinya yang tersebar dianggap sebagai suatu keuntungan besar oleh banyak orang yang menulis tentang politik di Inggris Raya. Karena konstitusi ini tidak merupakan dokumen tertulis, maka dianggap memu-dahkan pemerintah untuk menyesuaikan tindakan-tindakan-nya dan lembaga-lembaganya terhadap perubahan keadaan-keadaan dan tuntutan-tuntutan tanpa mengalami kesulitan dalam prosedurnya[152].

---

[151] *CIA - The World Factbook 2002 - United Kingdom, http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/uk.html, Januari 2007.

[152] *Mochtar Mas'oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Cet. ke-16, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001) hlm. 141.

Struktur organisasi parlemen Inggris adalah bikameral, yang terdiri dari Majelis Rendah (House of Commons) dan Majelis Tinggi (House *of Lords).* Majelis Tinggi diangkat berdasarkan keturunan dan Majelis Rendah diangkat berdasarkan pemilihan yang demokratis. Dalam peranan keupacaraan, parlemen sangatlah mengesankan. Akan tetapi ditinjau dari bidang kekuasaan yang efisien, parlemen tidaklah begitu mengesankan sebab peranannya "untuk merumuskan kebijaksanaan sangat terbatas. Kabinet mengawasi cara bekerjanya. Perdana Menteri dapat memastikan bahwa setiap usul yang diajukan oleh pemerintahnya akan diputuskan dalam parlemen tepat pada waktu yang telah ditetapkan, dan disetujui dalam bentuk yang dikehendaki oleh kabinet[153].

Keunggulan badan eksekutif atas kekuasaan badan legislatif Inggris adalah akibat dari disiplin partai dalam Majelis Rendah. Para anggota parlemen dari partai mayoritas mendukung rencana-rencana kabinet (dan menolak rencana-rencana partai oposisi) guna mempertahankan kekuasaan partainya dalam badan eksekutif. Selain itu, mereka yang memilih anggota parlemen itu mengharapkan agar ia mengikuti garis kebijaksanaan partainya.

Majelis Rendah (House *of Commons)* merupakan hasil pemilihan umum yang dilakukan dengan *popular vote* dengan masa jabatan selama

---

[153] *Ibid., hlm. 144*

lima tahun. Jumlah anggota Majelis Rendah (House of Commons) saat ini adalah 659 orang, dengan komposisi partai, antara lain: Partai Buruh *(Labour Party)*, 42,1% (412 orang) Partai Conservatif dan Unionis (Conservative and Unionist), 32,7% (166 orang) Partai Demokrat Liberal (Liberal Democrat), 18,8% (52 orang) dan yang lainnya, 29 orang. Akan tetapi, terjadi perubahan jumlah pada tangal 15 Februari 2002, di mana komposisi partai yang ada di Majelis Rendah (House of Commons), adalah Partai Buruh (Labour Party) 410 orang. Partai Konservatif (Conservative) 164 orang; Partai Demokrat Liberal *(Liberal Democrats)*, 53 orang[154].

Anggota *upper* house Inggris berjumlah 1.067 orang, dengan masa jabatan seumur hidup.[155] *House of Lords*, merupakan institusi yang anggota-anggotanya telah berumur, jarang dari mereka berusia di bawah lima puluh tahun, dan yang paling banyak anggotanya baru menduduki jabatannya menunggu hingga berusia lebih dari 60 tahun. Rata-rata usia seluruh anggota House *of Lords* adalah 65 tahun[156]. RUU Finansial harus berasal dari House *of Commons*, para Lord tidak dapat mengubahnya; RUU yang disetujui oleh House of Commons, dan

---

[154] The World Factbook 2002, Legislative Branch, http://www.senate.gov.ph/about/historyl.htm, Januari 2007.

[155] Anggota hereditary peers, biasanya mempunyai pendidikan yang baik, lebih dari separuhnya merupakan lulusan sekolah 'umum' eksklusif, yaitu Eton, oleh sebab itu suara mereka tidak dapat diabaikan.

[156] Donald Shell, "The British House of Lords," in Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *op.cit.*, hlm. 206, 209.

persetujuan akhir terhadap RUU mungkin hanya ditunda oleh House *of Lords* selama satu tahun[157].

Menurut penelitian Arend Lijphart, sistem bikameral Inggris dikategorikan sebagai antara *medium-strength bicameral-ism* dan *weak bicameralism.* Mengenai kategori Medium-strength bicameralism dalam hal ini Arend Lijphart tidak menjelaskan apakah dengan bentuk asymmetrical dan Incongruent, atau dalam bentuk Symmetrical in congruent. Dikatakan asymmetrical karena kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi tidak sama dengan kamar pertama sedangkan dikatakan symmetrical kedua kamar mempunyai kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi secara sama. Sementara itu dikatakan incongruent karena berbeda dalam komposisinya, dan congruent berarti mempunyai komposisi yang sama. Sementara itu, menurut teori Andrew S Ellis, sistem bikameral Inggris dikatagorikan sebagai sistem bikameral lunak karena mempunyai hak usul terhadap RUU, tetapi tidak mempunyai hak veto[158].

Majelis Tinggi parlemen di Inggris adalah suatu lembaga yang turun-temurun. Dewan ini dulu mempunyai kekuasaan yang besar untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disahkan Majelis Rendah, tetapi Undang-Undang Parlemen tahun 1911 menghapuskan hak vetonya yang tak terbatas itu, dan diganti dengan kekuasaan untuk

---

[157] Samuel C Patterson & Anthony Mughan, *op. cit.*, hlm. 25.
[158] Lihat Arend Lijphan, *op. cit.*, him. 212.

menunda paling lama satu tahun. Majelis Tinggi dapat mengajukan atau mengubah undang-undang. Begitupula pemerintah seringkali mengintroduksi undang-undang dalam Majelis Tinggi bila pemerintah berurusan dengan soal-soal teknis, seperti penggabungan Undang-Undang atau pembaharuan undang-undang[159].

e. Philipina

Philipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan, terdiri dari 76 provinsi dan 61 kota/chartered cities. Sistem pemerintahan Philipina adalah presidensiil. Philipina merupakan negara koloni barat yang mendapat kebebasannya kembali pada tanggal 4 Juli 1946 setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dimiliki oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, dan negara ini dilatih dalam pemerintahan sendiri oleh Amerika Serikat. Demokrasi di Philipina tumbang pada tahun 1971, ketika hukum darurat militer dicanangkan oleh Presiden Ferdinand Marcos, yang tidak mau menerima pembatasan kekuasaan selama dua kali masa jabatan. Kemudian, lima belas tahun setelah pemberontakan damai pada tahun 1986 setelah menggulingkan Presiden Ferdinand Marcos. Philipina kembali memasuki masa demokrasi yang kedua kalinya[160].

---

[159] Mohtar Mas'oed dan Colin Mac Andrew, *op.cit.*, hlm. 144-145.

[160] Tri Wahyuningsih, *Pemilihan Presiden Langsung dalam Kerangka Negara Demokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001, hlm. 111.

Parlemen Philipina dinamakan *Congress*. Saat ini *Congress* Philipina merupakan *Congress* yang ke-12 dengan sembilan periode dalam legislatif Philipina, di mana dimulai pada masa pendudukan Amerika Serikat (1907-1934), diikuti dengan periode persemakmuran (1935-1945), periode Republik Philipina (1946-1972), periode Parlemen Konstitusional (1972-1986), periode *Congress* ke-8 (1987-1992), periode *Congress* ke-9 (1992-1995), periode *Congress* ke-10 (1995-1998), periode *Congress* ke-11 (1998-2001), periode *Congress* ke-12 (2001-2004)[161].

Congress yang pertama dideklarasikan pada tahun 1946 yang berdasarkan Republic Act No. 6 sesudah inagurasi Republik pertama Philipina. Saat itu adalah pertama kalinya Congress Philipina mengadopsi sistem bikameral hingga berakhir pada tahun 1972. Kemudian, konstitusi Philipina membuat suatu Parlemen Unikameral Batasang *Pambansa,* dengan sistem pemerintahan semi parlementer. Kemudian pada tahun 1986, di bawah administrasi Presiden Aquino, kembali diadakan lagi sistem parlemen bikameral[162].

---

[161] *Ibid.*, hlm. 111.

[162] Philipina terdiri dari 73 provinsi, yaku Abra, Agusan del None, Agusan del Akian, Albay, Atique, Aurora, Bais, Basilan, Baiaan, Bacanes, Baiangas, Bengue, Bohol, Bukidnon, Bulacan, Cagayan, Camarines None, Camarines Sur, Camigui, Capiz, Caianduanes, Cavite, Cebu, Davao del None, Davao del Sur, Davao Oriental, Easiem Camar, Ifugao, Ilocos Sur, Iloilo, Iloilo C, Isabela, Kalinga-Apayao, Laguna, Lanao del None, Lanao del Sur, La Union, Leyte, Maguindanau, Marinduque, Masbatc, Mindoro Occidental, Mindoro Oriental, Misamis Occidental, Misamis Oriental, Negros Occidental, Negros Oriental, Nonh Cotabato, Nonhern Sam, Nueva Ecija, Nueva Vizcaya, Palawan, Pampanga, Pangasinan, Quezon, Quirino, Rizal, Romlon, Siquizor, Sorsogon, South Cotabato, Southern Leyte, Sultan Kudarat, Sulu, Surigao del None, Surigao del Sur, Tarlac, Tawai-Tawi, Trece Man, Zambales, Zamboanga del None, Zamboanga del Sur.

Congress/Kongreso Philipina terbagi dalam dua kamar, yang dinamakan senat/Senado (upper house) dan *House of* Representative/ Kapulungan Ng *Mga* Kinatawan (lower house). Senat terdiri dari 24 senator yang dipilih secara bebas[163]. Dua belas senator dipilih tiap tiga tahun sekali. Tiap senator mempunyai masa jabatan selama enam tahun. Sejumlah 24 senator dipilih, di mana 12 senator mempunyai masa jabatan hanya tiga tahun, sedangkan 12 yang lain mempunyai masa jabatan enam tahun hingga berakhimya masa jabatan enam tahun.

Masa jabatan senator, dimulai pada hari ke-30 bulan Juni mengikuti jadwal pemilihan umumnya. Konstitusi juga membatasi jabatan senator hanya untuk selama dua masa jabatan berturut-turut. Seorang senator adalah seorang warga negara asli yang lahir di Philipina, dan pada saat hari pemilihan, paling sedikit berumur 35 tahun, dapat membaca dan menulis, terdaftar sebagai pemilih dan menjadi penduduk di Philipina tidak kurang dari dua tahun sebelum hari pemilihan.

Senat Philipina/Senado terdiri dari 24 anggota, yang setengahnya dipilih setiap 3 tahun sekali, anggota senado mempunyai masa jabatan enam tahun, dipilih dengan cara *popular vote.*

Bandingkan dengan *House of Representative/Kapulungan* Ng *Mga* Kinatawan, yang jumlah seluruh anggotanya 214 anggota. Dipilih dengan cara popular vote, untuk masa jabatan tiga tahun. Komposisi

[163] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* 2005, hlm. 116.

partai dalam *House of Representative* saat ini adalah: Lakas 86 anggota, NPC (National People's Coalition) 51 anggota; LDP (Struggle of Filifino Democrats) 21 anggota; LP (Liberal Party) 20 anggota; independen 10; dan yang lainnya 26[164].

Senat Philipina, dikategorikan menurut teori dari Arend Lijphart adalah Medium-strength *bimeralism* dengan bentuk symmetrical dan congruent chamber. Symmetrical karena konstitusinya memberikan kekuasaan yang sama atau secara moderat sama pada setiap kamamya, dan congruent karena menurut penulis komposisi kamar pertama/majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tingginya adalah sama. Sementara itu, menurut teori Andrew S. Ellis dikatagorikan sebagai bikameral kuat karena selain mempuinyai hak usul terhadap RUU, juga mempunyai hak veto terhadap RUU[165].

Setiap RUU dapat menjadi undang-undang jika telah disetujui dalam *three readings* (suatu proses legislasi pada congress, dalam tiga tahapan). Bentuk finalnya. didistribusikan kepada anggotanya tiga hari sebelum penerimaan kecuali ketika presiden mengesahkan untuk kebutuhan pemberlakuan yang segera dalam menghadapi bencana (publik *calamity)* atau keadaan darurat[166].

Berdasarkan sistem dua kamar atau bikameralisme dari berbagai uraian di atas bahwa parlemen bikameral adalah parlemen yang

[164] *Ibid.*, hlm. 117.
[165] *Ibid.*, hlm 117
[166] *Ibid.*, hlm. 118.

mempunyai dua kamar atau majlis yaitu kamar pertama disebut majlis rendah dan kamar kedua disebut majlis tinggi. Kamar pertama atau majlis rendah merupakan kamar perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung dan diwakilkan melalui partai politik dalam parlemen, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan tertentu atau khusus, yang biasanya digunakan untuk perwakilan teritorial fungsional, kelas sosial, etnis dan sebagainya sesuai dengan kehendak konstitusi, tetapi kamar kedua atau majlis tinggi ini biasanya digunakan untuk perwakilan wilayah. Kamar kedua ini banyak negara yang menyebut dengan sebutan senat.

Menurut penelitian dari uraian tersebut di atas juga dapat ditarik beberapa kesimpulan:

1. Sistem parlemen bikameral dipergunakan oleh negara-negara baik negara federal maupun negara kesatuan
2. Kamar pertama adalah kamar untuk perwakilan rakyat yang pada umumnya dipilih secara langsung oleh rakyat dan kamar ini berisi perwakilan partai politik
3. Kamar kedua atau majlis tinggi ini berkomposisi sebagai wakil teritorial, golongan, etnis, ekonomi, fungsional
4. Majlis rendah biasanya mempunyai kekuasaan yang dominan atau lebih luas dibandingkan majlis tinggi karena legitimasinya juga tinggi yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat

5. Majlis tinggi atau kamar kedua paling banyak dipilih tidak langsung atau dipilih di wilayah bagian negara atau ada juga yang dipilih secara tidak langsung karena mempunyai legitimasi demokratis sehingga kewenangannya juga terbatas walaupun ada juga yang kewenangan formalnya mendekati kamar pertama. Sebaliknya pemilihan langsung kamar kedua berarti legitimasi demokratisnya tinggi. Kamar kedua yang dipilih secara langsung legitimasinya tinggi begitu pula kewenangan formalnya tinggi
6. Masa jabatan kamar pertama dari berbagai negara menunjukkan antara 4-5 tahun, sedang untuk kamar kedua ada yang 4, 6, 9 tahun dan bahkan ada yang seumur hidup dan ada yang sebagian tetap dan 1/3 nya dipilih setiap 2 atau 3 tahun bergantian
7. Persoalan parlemen bikameral menurut Andrew S Ellis ada dua yaitu kuat dan lemah, dengan perbedaan sebagai berikut. Dalam sistem yang kuat pembuat undang-undang dapat dimulai atau di usulkan dari kamar manapun dan harus dipertimbangkan oleh kedua kamar dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem yang lemah majlis yang satu mempunyai status yang lebih tinggi dari yang lain. Lebih dari itu kamar kedua masih dilengkapi dengan hak veto. Senat yang mempunyai kewenangan sama dengan mejlis rendah disebut *strong bicameralism* dan senat yang tidak memiliki kewenangan yang sama dengan majlis rendah disebut *soft bicameralism.*

BAB III

LEMBAGA PERWAKILAN PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA DAN PENUANGAN DPD DAN DPR DALAM PERUBAHAN UUD 1945

A. Bikameralisme di Indonesia

Mundurnya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 menjadi tonggak awal bergulirnya sebuah era yang disebut dengan era reformasi. Era reformasi memberi harapan besar terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi, *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat[1].

Sesudah reformasi keinginan membentuk badan legislatif dua kamar (bikameral) muncul berkaitan dengan sistem politik yang sentralistik dan jarang memperhatikan aspirasi daerah. Lembaga legislatif masa lalu cenderung pasif dan tidak memperhatikan kebijakan pemerintah pusat terutama yang berkaitan dengan daerah. Sehingga dimunculkan kembali pada perubahan ketiga dan keempat UUD 1945.

Kehadiran sistem keparlemenan dua kamar (bikameral) ini akan membawa pengaruh terhadap hubungan fungsional yang horisontal antar lembaga-lembaga negara[2]. Untuk kasus di Indonesia DPD adalah wakil ruang dan DPR wakil orang[3].

---

[1] Sirajuddin, dkk., *Membangun Konstituen Meeting (Mempertemukan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD)*, Malang Corruption Watch (MCW), Malang, 2006, hlm. 3.

[2] Moh Mahfud MD, Perdebatan hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi,Lp3 ES., Jakarta, 2007, hlm.31.

[3] Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah (Bikameral Setengah Hati)*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.

Untuk itu dalam penelitian ini peneliti akan membahas parlemen Indonesia pada masa berlakunya konstitusi dengan sistem dua kamar (bikameral) yaitu

1. Pada waktu konstitusi RIS 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950;
2. Pada masa UUD 1945 perubahan ketiga dan keempat.

Sudah barang tentu pembahasan nanti akan terfokus pada kamar kedua yang berkaitan dengan masalah yang menjadi tekanan penelitian ini yaitu pada konstitusi RIS 1949 dan UUD 1945 sesudah perubahan ketiga dan keempat seperti tersebut di atas.

1. Bikameralisme Menurut Konstitusi RIS 1949 – 1950

a. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia 1945 – 1950

Dalam kurun waktu yang pertama UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena pada masa itu pemerintah Indonesia dalam keadaan pancaroba. Kurun waktu tersebut sistem pemerintahan dan kelembagaan yang ditentukan dalam UUD 1945 belum bisa dilaksanakan. MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat belum terbentuk, begitu pula dengan DPR. Pada waktu itu masih diberlakukan ketentuan Aturan Peralihan Pasal IV[4].

UUD 1945 mengisyaratkan sistem pemerintahan Presidensiil pada waktu terbentuknya, tetapi baru secara resmi 1949 – 1950 berubah

[4] Heru Priyanto, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Menurut UUD 1945 dan Perkembangannya dalam Praktek Ketatanegaraan*, Pustaka Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 23.

menjadi sistem parlementer. Kemudian datanglah Belanda dengan membonceng tentara sekutu (NICA) kembali ke Indonesia dengan tujuan untuk menjajah kembali bangsa dan negara Indonesia. Belanda tidak rela melepaskan jajahannya yang berarti akan kehilangan sumber kekayaan dari negara jajahannya[5].

Belanda kemudian mengadakan agresi dengan menyerang kedudukan Pemerintah Indonesia berdaulat, dan mulai pula melaksanakan politik adu domba (*devide et impera*) untuk memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Rupanya hal ini berhasil dilakukan terhadap bangsa Indonesia yang baru merdeka yaitu dengan memecah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi beberapa negara bagian. Ditentukanlah Negara Republik Indonesia Serikat dengan berdasarkan Konstitusi RIS. Sedangkan Negara Republik Indonesia berstatus sebagai negara bagian dari Republik Indonesia Serikat. Pada masa konstitusi RIS 1949 struktur organisasi parlemen yang digunakan adalah parlemen bikameral. Sistem pemerintahannya sistem pemerintahan parlementer[6], karena kabinetnya para menteri bertanggungjawab, baik bersama-sama maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri kepada parlemen[7].

---

[5] *Ibid.*, hlm. 24.

[6] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 139.

[7] *Ibid.*, hlm. 139.

Negara-negara Republik Indonesia Serikat berdiri atas (1) Negara Republik Indonesia; (2) Negara Indonesia Timur; (3) Negara Pasundan termasuk Distrik federal Jakarta; (4) Negara Jawa Timur; (5) Negara Madura; (6) Sumatra Utara; (7) Sumatra Selatan; (8) Jawa Tengah; (9) Bangka; (10) Belitung; (11) Riau; (12) Kalimantan Barat; (13) Dayak Besar; (14) Banjar; (15) Kalimantan Tenggara; (16) Kalimantan Timur[8].

b. Kamar Kedua atau Senat RIS 1949

Menurut konstitusi RIS Pasal 1 ayat (1) konstitusi RIS, Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah sebuah negara hukum yang demokratis dan berbentuk federal. Pasal 1 ayat (2) kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Anggota Senat RIS berjumlah 32 orang yaitu masing-masing 2 anggota dari tiap negara bagian. Ketua Senat RIS diangkat Presiden atas saran dari Senat atau sebagian anggota Senat. Senat RIS dan DPR RIS sebagai badan baru dalam kehidupan negara di Indonesia belum berfungsi sempurna seperti ketentuan konstitusi RIS[9].

1) Pemilihan anggota Senat RIS

Senat mewakili daerah-daerah bagian[10]. Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota. Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh

---

[8] BN. Marbun, *DPR RI. Pertumbuhan dan Cara Kerjanya,* edisi revisi, Departemen P dan K, Jakarta, 2000, hlm. 90.

[9] BN. Marbun, *Ibid.*, hlm. 92.

[10] Konstitusi RIS Pasal 80 ayat (1).

pemerintah daerah bagian dari daftar yang diajukan masing-masing perwakilan rakyat yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi[11]. Warga negara yang boleh menjadi Senat ialah warga negara usia 30 tahun dan bukan orang yang dicabut hak pilihnya[12].

2) Kekuasaan Senat RIS

Senat mengadakan rapat di Jakarta kecuali hal-hal yang darurat pemerintah menentukan tempat lain[13]. Lebih dari itu anggota Senat RIS selalu membicarakan masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan negara-negara bagian Senat dapat memberikan nasehat kepada pemerintah atas kehendaknya sendiri tentang segala hal apa bila dianggap perlu[14].

3) Proses Legislasi dalam Senat RIS

Dalam negara federal Republik Indonesia Serikat kecuali Senat ada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mempunyai kekuasaan legislasi yang diatur dalam Pasal 127 yaitu:[15]

a) Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat dalam hal mengenai peraturan khusus daerah bagian ataupun mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2.

---

[11] Konstitusi RIS Pasal 81 ayat (1).
[12] Konstitusi RIS Pasal 82.
[13] Konstitusi RIS Pasal 88 ayat (2).
[14] Konstitusi RIS Pasal 123 ayat (2).
[15] Konstitusi RIS Pasal 127.

b) Pemerintah bersama-sama DPR dalam seluruh lapangan pengaturannya selebihnya.

Usul pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada DPR, dengan amanat Presiden dikirim kepada Senat untuk diketahui[16]. Senat berhak mengajukan usul undang-undang kepada DPR mengenai peraturan khusus daerah bagian atau mengenai perhubungan antara RIS (Pasal 127 sub a). DPR juga berhak mengajukan unsul undang-undang kepada pemerintah[17].

Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengadakan perubahan terhadap usul undang-undang yang diajukan oleh pemerintah atau Senat kepadanya kecuali yang ditetapkan dalam Pasal 132[18]. Salinan usul undang-undang yang telah diterima oleh DPR sepanjang yang diatur Pasal 127 sub a telah dirundingkan oleh Senat sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 31 dan pasal-pasal berikutnya. Usulan undang-undang tersebut memperoleh kekuatan undang-undang apabila sudah disahkan oleh pemerintah[19].

Usul undang-undang dirundingkan oleh Senat berdasarkan kekuasaannya. Senat turut serta membuat undang-undang jika baik pemerintah maupun DPR ataupun Senat sendiri menimbang usul itu masuk Pasal 127 sub a[20].

---

[16] Konstitusi RIS Pasal 128 ayat (1).
[17] Konstitusi RIS Pasal 129 ayat (2).
[18] Konstitusi RIS Pasal 129 ayat (2).
[19] Konstitusi RIS Pasal 128 ayat (1).
[20] Konstitusi RIS Pasal 131.

Kalau terjadi Senat menolak usul-usul sebelum atau sudah diterima oleh DPR, usul itu dapat disahkan oleh pemerintah jika DPR menerimanya dengan tidak mengubah lagi dan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir[21].

Apabila DPR menerima usul undang-undang pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, usul itu ditembuskannya dengan memberitahukan hal tersebut kepada:[22]

1) Senat jika usul tersebut mengenai urusan berkaitan Pasal 127 sub a dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden;
2) Presiden jika usul itu mengenai peraturan urusan yang lain.

Manakala DPR menerima usul yang berasal dari Senat, usul itu diberikannya kepada:[23]

1) Senat untuk dibicarakan lebih jauh jika diubahnya;
2) Pemerintah untuk disahkan jika tidak diubahnya.

Butir a Dewan Perwaikilan Rakyat memberitahukan kepada Presiden, sedangkan untuk butir b DPR memberitahukan kepada Senat.

Dewan Perwakilan Rakyat, menerima usulan undang-undang dari pemerintah maupun senat. Jika undang-undang berasal dari Senat harus disahkan pemerintah, jika mengenai hal lain di luar Pasal 127 sub a dibahas Senat DPR dan pemerintah. Pemerintah harus mengesahkan usul undang-undang yang sudah diterimanya kecuali jika ia dalam satu

[21] Konstitusi RIS Pasal 132 ayat (2).
[22] Konstitusi RIS Pasal 133 ayat (1).
[23] Konstitusi RIS Pasal 133 ayat (2).

bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan mengatakan keberatannya yang tak dapat dihindarkan[24]. Keberatan tersebut diberitahukan kepada DPR dan Senat dengan amanat Presiden, begitupula kalau pemerintah akan mengesahkannya.

Pemerintah berhak, atas tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk penyelenggaraan pemerintah federal[25].

Peraturan untuk menjalankan undang-undang ditetapkan pemerintah disebut peraturan pemerintah[26].

Berlakunya undang-undang federal setelah diumumkan menurut undang-undang dan ini merupakan syarat tunggal kekuatan mengikat[27].

Badan masing-masing perwakilan rakyat dan Senat, dalam UUD RIS dikenal dengan badan konstituante. Konstituante adalah memperbesar anggota DPR yang dipilih menurut Pasal 111 UUD RIS dan Senat yang ditunjuk menurut Pasal 97 UUD RIS dengan anggota luar biasa yang dapat dipilih, ditunjuk ataupun diangkat.

Menurut ketentuan konstituante akan bersidang dalam satu tahun sesudah konstitusi RIS 27 Desember 1949, tetapi konstitusi RIS tidak berlaku lagi 15 Agustus 1950, sehingga batal untuk bersidang.

[24] Konstitusi RIS Pasal 138 ayat (3).
[25] Konstitusi RIS Pasal 139 ayat (1).
[26] Konstitusi RIS Pasal 141 ayat (1).
[27] Konstitusi RIS Pasal 143 ayat (2).

2. Bikameralisme Menurut Perubahan UUD 1945

a. Wacana Gagasan Bikameralisme

Asal bikameralisme sangat kurang demokratis daripada yang dibayangkan orang. Salah satu parlemen tertua di dunia adalah parlemen Inggris, ada tiga komponen untuk parlemen ini yaitu raja atau ratu, Majelis Tinggi (*the house of Lords*) dan Majelis Rendah (*the house of commons*). Ini mempunyai dua kamar karena dulunya "para bangsawan" dan "orang biasa" yang bukan bangsawan diwakilkan secara terpisah. Sistem yang ada dalam sejarah abad pertengahan dan *renaisance* Prancis menyebut *Etats Generaux* secara umum di mana tiga kelompok diwakilkan secara terpisah; para bangsawan, orang-orang biasa dan gereja. Di sini bisa dilihat bahwa asal bicameralisme sedikit kaitannya dengan demokrasi[28]. Pada hal Inggris masih memandang majelis rendah sebagai sumber yang benar dari legitimasi demokratis dan majelis tinggi yang diangkat dan diwariskan dipandang sebagai kekurangan legitimasi dan kekuatannya lebih rendah.

Undang-undang dasar 1945 bagi bangsa Indonesia pada awalnya merupakan tonggak penting dalam pendirian negara yang merdeka, namun karena dibuat dalam waktu yang singkat dan tergesa-gesa maka tidak sempurna dan perlu di ubah disesuaikan dengan tuntutan dan

[28] Gary F Bell, *Associate Professor*, National University of Singapura, *Studi Komperative Tentang Pilihan-pilihan Reformasi MPR di Indonesia*, Acara Uji Sahih Rencana Perubahan Keempat UUD 1945, 16 Mei 2002, Jakarta, hlm. 1.

kebutuhan masyarakatnya. Perubahan itu sendiri merupakan refleksi dari kehidupan berbangsa dan bernegara suatu masyarakat[29].

Tuntutan perubahan merupakan salah satu agenda reformasi akibat gerakan-gerakan masyarakat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan kita yang berada pada posisi kritis. Keinginan masyarakat itu berhasil mendesak MPR sebagai lembaga politik yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 pada sidang-sidang yang diselenggarakannya[30].

Proses perubahan konstitusi akhirnya memunculkan keinginan membentuk badan legislatif kedua berkaitan sistem politik yang sentralistik dan jarang memperhatikan aspirasi dari daerah di Indonesia dalam menerapkan kebijaksanaan pembangunan nasional. Lembaga legislatif pada masa-masa lalu cenderung pasif terhadap kebijakan pemerintah pusat. Indonesia mengalami peningkatan ekonomi yang cukup pesat pada periode tersebut, namun hasil pembangunan tidak terdistribusikan secara merata ke seluruh daerah yang ada di Indonesia termasuk juga perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Ketimpangan ini kemudian memunculkan aspirasi untuk membentuk badan legislatif kedua yang semakin meningkat dari waktu

---

[29] National Democratic Institute (NDI), *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, Jakarta, 2001, hlm. 2.

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

ke waktu baik dari kelompok-kelompok di masyarakat maupun pemimpin-pemimpin daerah dengan para pakar setelah perubahan UUD 1945 pada amandemen pertama (1999). Untuk membahas perubahan berikutnya BP MPR dengan keputusan BP MPR no 2/BP/2000 mengangkat tim ahli 30 pakar bidang pendidikan, agama, kebudayaan, dan ekonomi untuk melakukan pengkajian dan memberi masukan amandemen UUD 1945 menuju parlemen dua kamar[31].

Menurut KC. Where bahwa, bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah jika kedua kamar benar-benar terpilih atas garis yang sama[32]. Artinya terpilih oleh rakyat dan mempunyai kedudukan yang sama.

Para pakar Indonesia menurut Ramlan Surbakti pada awal gagasannya adalah memilih sistem perwakilan rakyat bikameral dengan kewenangan setara yaitu dua lembaga perwakilan yang masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan keterwakilan daerah diwadahi oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi yang 'sama' dan 'setara' di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan[33].

Tuntutan reformasi yang berlanjut dengan sistem perwakilan yaitu agar utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diwujudkan dalam bentuk Dewan Utusan Daerah atau Dewan

---

[31] Yakob Tobing, *Bicameralisme and Constitutional Reform*, Jakarta, 8 Juni 2001, dan Medan, 11 Juni 2001, hlm. 10.

[32] KC. Where, *Ligislatures*, London Oxford University Press, 1967, hlm. 201-203.

[33] Ramlan Surbakti, *Amandemen UUD 1945 tentang Sistem Perwakiltan Rakyat Bikameral*, Jakarta, 2001, hlm. 30.

Perwakilan Daerah. Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diwujudkan dalam bentuk dibicarakannya masalah tersebut dalam Panitia Ad Hoc I (PAHI), Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat[34].

Berkenaan telah terbentuknya tim pakar oleh Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan membantu Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat mempersiapkan perubahan ketiga UUD 1945. Tim pakar ini meliputi bidang politik, bidang hukum, bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan agama serta bidang pendidikan. Tugas tim pakar terbatas mengkaji dan membahas, lampiran ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2000, yaitu tentang penugasan badan pekerja MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945[35].

Rancangan perubahan sistem perwakilan yang diajukan Badan Pekerja MPR tidak merubah ketentuan-ketentuan tentang DPR amandemen pertama dan tidak menyebutkan kedudukan, tugas, wewenang serta hak-hak Dewan Perwakilan Daerah. Dikatakan oleh Ketua Panitia Ad Hoc I (PAHI) bahwa konsep Badan Pekerja MPR adalah *'soft bicameralism'* sedang konsep yang diajukan oleh tim ahli

---

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

[35] *Ibid.*, hlm. 26.

bidang hukum dan politik dapat disebut *'strong bicameralism'*. Dalam konsep tim ahli juga ditegaskan bahwa pasal-pasal tentang sistem dua kamar itu merupakan bagian dari bab tentang kekuasaan legislatif seperti kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD, susunan dan kedudukan DPR dan DPD ditetapkan dengan undang-undang, setiap RUU menghendaki persetujuan DPR dan DPD[36]. Uraian di atas menunjukkan usulan ke arah sistem perwakilan dengan kedudukan, wewenang, hak yang sama antara DPD dan DPR sebagai bentuk lembaga perwakilan bikameral dalam negara Indonesia, sehingga akan terwujud *checks and balances*.

Di samping itu menurut Jimly Asshidiqie ada dua gagasan fundamental sebelum amandemen UUD 1945 yaitu gagasan pemilihan Presiden secara langsung dan gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang akan melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan adanya gagasan baru tersebut, struktur parlemen Indonesia di masa depan memang tidak mungkin dipertahankan seperti sekarang yang bersifat satu setengah kamar[37].

Jika kamarnya ada dua tentulah rumahnya tetap ada satu. Untuk itu Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri tetap dapat dipertahankan yaitu untuk menyebutkan nama rumah parlemen yang terdiri atas dua

---

[36] *Ibid.*, hlm. 27.

[37] Sekretariat Jendaral MPR-RI, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2000.

kamar itu[38]. Tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara seperti selama ini.

Fungsi kekuasaan yang berkaitan dengan majelis yang terdiri atas dua kamar itu adalah kekuasaan legislatif, seperti dalam konstitusi Amerika Serikat disebut Conggres yang terdiri atas Senat dan House of Representatives[39]. Struktur parlemen kerajaan Belanda juga disebut "*Staten General* yang terdiri atas *Eerste* kamar dan *Tweede* kamar". Berkenaan dengan itu Jimly Asshiddiqie mengusulkan agar ketentuan mengenai kekuasaan legislatif dalam rangka perubahan ketiga UUD 1945 atau dalam naskah di masa datang ditentukan bahwa kekuasaan legislatif berada di MPR yang terdiri dari DPR dan DPD[40]. Begitu pula pesannya agar kita tidak terpancang pada pengertian *strong* atau *soft bicameralism*, yang penting harus rinci dan tidak mungkin juga kalau kedudukannya sama persis, tetapi dalam bidang legislasi DPR maupun DPD boleh berinisiatif mengajukan usul RUU karena sangat sulit membedakan urusan daerah dan urusan pusat. Harapannya apabila kesetaraan kedua kamar dapat terwujud akan dipertegas dianutnya sistem presidensiil, sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances* di atara lembaga-lembaga negara[41].

---

[38] Jimly Asshidiqie, *Menuju Struktur Parlemen 2 Kamar*, Medan, 12 Juni 2001, hlm. 1.
[39] Ibid, hlm. 102.
[40] Jimly Asshidiqie, *op. cit.*, hlm. 4.

[41] Jimly Asshidiqie, *Ibid.*, hlm. 10.

Tidak ketinggalan Dahlan Thaib juga menyoroti rencana pembentukan sistem lembaga perwakilan bikameral yang menurutnya perlu ditentukan persamaan dan perbedaan di atara keduanya. Kedua lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Masing-masing lembaga bersidang sekali dalam setahun. Keduanya dapat mengadakan rapat bersama yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)[42]. Dalam perubahan itu Dahlan Thaib memberikan ilustrasi; di AS sebagai negara federal yang menganut dua kamar sebagai perwakilan yang berbeda dan mempunyai kedudukan 'setara' dalam legislasi[43]. Bila kedua kamar tesebut berkumpul barulah disebut konggres.

Berikutnya juga diingatkan tentang pentingnya pertimbangan yang masuk dalam perumusan keanggotaan kedua majelis, terutama majelis tinggi keanggotaannya diusulkan dari kabupaten/kota bukan wakil propinsi. Ditandaskan sekali lagi ini penting karena dengan jumlah yang dibatasi menjadi tidak berimbang manakala terjadi pemungutan suara dengan satu wakil satu suara.

Apabila gagasan ini terwujud dalam perubahan ketiga UUD 1945, maka perubahan ini akan mempertegas dianutnya sistem presidensiil karena dihapuskannya konsep lembaga tertinggi MPR

---

[42] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameralis*, Disampaikan dalam Seminar Internasional mengenai Bikameraslisme dan Perubahan Konstitusi, Hotel Hilten, 11 Juni 2001, 2001, hlm 1.

[43] Dahlan Thaib, *Ibid.*, hlm. 4.

tempat presiden harus bertanggungjawab sebagaimana lazim ditemui dalam sistem parlementer. Di samping perubahan ini akan pula mempertegas dianutnya sistem kekuasaan dengan prinsip *checks and balances* di antara lembaga negara[44].

Pendapat lain lagi dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf bahwa Indonesia memilih model demokrasi konstitusional, oleh karena bagaimanapun pluralisme yang menjadi realita sosial kita hanya mungkin dapat dikelola bila ada aturan main yang disepakati bersama. Pluralisme melahirkan konflik-konflik kepentingan yang sangat luas spektrumnya. Konflik-konflik itu tidak mungkin ditekan tetapi sangat mungkin untuk dikelola. Karena itu mengelola konflik (*conflict management*) menjadi sesuatu yang niscaya. Dalam mengelola konflik itu dibutuhkan institusi-institusi demokratis seperti bentuk-bentuk otonomi, sistem pemilihan umum, badan legislasi, struktur yudikatif dan sebagainya, dengan apa berbagai kepentingan lebih terakomodasi dengan wajar. Pengembangan institusi demokratis sangat penting untuk mencari solusi damai dan awet[45].

Sebagaimana diketahui bahwa sebagian besar lembaga legislatur di berbagai dunia memang mempunyai dua kamar (*two houses*), sekalipun mempunyai berbagai perbedaan dilihat dari prinsip

---

[44] Dahlan Thaib, *Ibid.*, hlm. 2.

[45] Peter Harris and Ben Reily (dalam Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalaim, *Reformasi Konstitusi Pertama UUD 1945*) *Democrasy and Deep-Rooted Conlict: Option for Negonators,* IDEA, Stockholm, 1998, hlm. 16-18.

perwakilan, kewenangan maupun cara pemilihannya[46]. Pada umumnya Lower House anggota dipilih melalui pemilihan umum dari konstituen tertentu mewakili sejumlah penduduk tertentu. Sedangkan anggota *upper house* tidak selalu seluruhnya dipilih. Di beberapa negara sebagian anggota pada *upper house* dipilih dan sebagian lainnya diangkat mewakili kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat[47].

Berbagai pendapat di atas tentang perlunya keterwakilan, perlunya ada *checks and balances*, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga hasilnya lebih baik dan lebih sempurna dengan sistem bikameral maka akan terbentuk mekanisme *checks and balances* di antara dua ligislatur DPR dan DPD[48].

Gagasan tentang kamar kedua Dewan Perwakian Daerah mengatakan bahwa dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia selama pemerintahan Orde Baru dapat dilihat ciri praktek penyelenggara pemerintahan sebagai berikut:

1) Kekuasaan eksekutif yang sangat dominan dan terpusat kepada lembaga kepresidenan
2) Fungsi kontrol lembaga legislatif dan kontrol sosial masyarakat dipasung secara sistematis

---

[46] Kay Lawson, *The Human Polity,* Ken Incorporated , Quezon City, 1989, hlm. 332-333.
[47] Slamet Effendy Yusuf, *Bikameralisme Pembahasan yang Belum Selesai*, Makasar, 11 Juni 2001, hlm. 2.
[48] *Ibid.*, hlm. 3.

3) Lembaga peradilan tidak mandiri dan sarat kolusi dan korupsi
4) Ketergantungan daerah sangat besar terhadap belas kasihan pemerintahan pusat[49].

Pada waktu itu terjadilah *executive heavy* sehingga disalah-gunakan oleh Presiden untuk kepentingan presiden.

Menurutnya sistem perwakilan yang akan dibangun oleh bangsa Indonesia lewat amandemen UUD 1945 ketiga nanti terutama sistem perwakilan bikameral (*bicameral legislature*) dikenal dua dewan (*two house*) dengan prinsip sistem bikameral didasarkan kepada pemikiran *checks and balances* (saling mengecek) antara dua dewan dalam melahirkan produk-produknya. Jadi dalam hal ini prinsip *checks and balances* tidak hanya di arahkan antara eksekutif (presiden) dan legislatif (parlemen) tetapi juga di parlemen itu sendiri[50].

Menurut Yasona H. Laoly sistem perwakilan di Indonesia tidak harus semua sama persis di Inggris, Amerika Serikat, tetapi kedua lembaga perwakilan itu tidak perlu kedudukannya setara, sebaiknya kewenangan DPR tetap lebih luas / kuat dari DPD. DPD dikhususkan atau dikonsentrasikan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dalam rangka mewujudkan tugasnya

[49] Yosana H. Laoly, *Perubahan UUD 1945,penerbit forum Rektor Indonesia dan NDI,* Medan, 2001, hlm. 1.
[50] *Ibid.*, hlm. 3.

tersebut DPD diberi kewenangan legislasi, budget dan pengawasan dalam ruang lingkup perjuangan daerah. Tawaran tersebut adalah sistem perwakilan bikameral berada di tengah-tengah antara *strong bicameralism* dan *soft bicameralism* dan disebut *not so strong bicameralism*[51].

Konsep tersebut masih lebih baik dari konsep PAH I BP MPR yang bersifat *soft bicameralism* dan bukan *strong bicameralism* seperti kehendak dari tim ahli PAH I BP MPR. Di sinilah yang dikatakan menyimpang dari konsep kesetaraan, dan kiranya benar yang dikatakan Ni'matul Huda bahwa penglibatan para pakar sebagai tim ahli badan pekerja MPR sekedar untuk memperoleh justifikasi politik.

Gagasan lembaga legislatif dua kamar juga disampaikan oleh Andrew Ellis bahwa para penyusun konstitusi memilih sistem dua kamar (bikameral) pertama untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam lembaga legislatif, kedua adalah untuk membentuk perwakilan menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak terwakili majelis pertama. Secara khusus untuk mewakili dan mewadahi daerah-daerah dalam lembaga lagislatif[52].

---

[51] *Ibid.*, hlm. 8.

[52] Andrew Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Paper Presentasi Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta, 8 Juni 2001, hlm. 1.

Hasil dari kesenjangan representasi di kamar kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia, atau di berbagai negara sistem konstitusional demokratis. Dari 54 sampel negara yang biasanya dianggap sebagai negara demokratis adalah:

1) Semua negara federal memiliki dua majelis;
2) Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih unikameral dan sebagian lagi bikameral (dari sampel 22 memilih yang pertama dan dan 32 memilih yang kedua);
3) Sebagian besar negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua kamar dan juga negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua kamar[53].

Sistem dua kamar (bikameral) yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lemah, tidak ada sistem presidensiil dan juga memakai sistem bikameral lunak. Gagasan beliau adalah *strong bicameralism* di mana setiap RUU harus disetujui kedua badan (DPR dan DPD) untuk menjadi undang-undang dan masing-masing kamar memiliki hak veto.

Setelah amandemen selesai konfigurasi DPD yang demikian merupakan sesuatu yang kurang tepat, bahkan dalam penilaian banyak pakar hukum tatanegara, merupakan hal ganjil jika ditinjau dari konsep

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

dua kamar lembaga perwakilan. Harus diakui konsep sistem dua kamar dalam konstitusi kita tidak mengacu pada sistem dua kamar manapun juga, sehingga disebut khas Indonesia, karena apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di berbagai negara, bikameralisme Indonesia merupakan anomali karena tidak sejalan antara ligitimasi yang tinggi dengan wewenang formalnya terbatas atau lemah[54].

Hal tersebut juga dikemukakan oleh pakar Hukum Tata Negara Taufik Sri Soemantri Martosoewignya menyangkut keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dikatakan Indonesia sebagai negara besar, bukan saja dari jumlah penduduknya, tetapi juga luas wilayahnya. Sebagian besar perairan, terdiri dari ribuan pulau dan pemerintah pusat tidak akan dapat menjangkau pulau kecil yang terpencil, karena itu perlu ada badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat di daerah terpencil itu maka muncullah DPD sebagai utusan daerah[55].

Munculnya DPD menjadi aneh, anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat dengan bobot lebih kuat dari anggota DPR kewenangannya dibatasi dan tidak mempunyai wewenang seperti DPR[56]. Pernyataan tersebut menunjukkan kepada bangsa Indonesia bahwa konsep tim ahli tentang DPD berbeda dengan hasil amandemen UUD 1945, yang

---

[54] Ginanjar Kartasasmita, *Menormalkan Bikameralisme di Indonesia,* Kompas, 29 April 2006, hlm. 7.

[55] Sri Soemantri, *Kegundahan Konstitusional Sang Sri Soemantri,* Kompas, 29 April 2006, hlm. 4.

[56] *Ibid.*, hlm. 4.

berlaku saat ini di mana kedudukan DPD tidak setara dengan DPR sehingga beliau mengatakan sangat aneh sistem bikameral di Indonesia.

Deny Indrayana juga menilai DPD 'ada' salah satunya karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun DPD juga 'tiada' karena kuatnya legitimasi hasil pemiiu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangan yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan kewenangan DPR[57].

Berbagai gagasan tentang kesetaraan lembaga perwakilan bikameral yang diterapkan di Indonesia yang ternyata terjadi penyimpangan antara gagasan dengan realita ketentuan DPD yang dituangkan dalam amandemen UUD 1945. Untuk menutup pembicaraan gagasan parlemen bikameral akan peneliti kemukakan dua hal yaitu :

1) Terjadinya perpecahan gagasan tentang kesetaraan DPD dan DPR;
2) Sistem parlemen bikameral kedepan.

Pertama terjadi perpecahan dikatakan salah satu anggota DPD yang paling Vokal Laoda Ida yang juga wakil ketua DPD dan juga mantan anggota Komisi Konstitusi yang ngotot DPD disetarakan namun sebagian besar anggota komisi konstitusi menolak takut kalau disetarakan dengan DPR akan bertambah kuat warna federasi[58].

---

[57] Deny Indrayana, *DPD Antara (ti) Ada dan Tiada,* Makalah Seminar Sehari yang diselenggarakan bagian HTN Fakultas Hukum UAJY, Bekerjasama dengan DPD-MPR-RI, Yogyakarta, t.t., hlm. 1.

[58] Tjipta Lesmana, *'Quo Vadis' Dewan Perwakilan Daerah,* Kompas, 10 Juli 2006, hlm. 6.

Kini desakan untuk memberdayakan fungsi dan peran DPD melalui amandemen lagi terhadap UUD 1945kian kuat. Ginanjar Kartasasmita Ketua DPD yang semula membisu sekarang juga bersikap keras, dan kabarnya amandemen akan dilaksanakan selambat-lambatnya dalam sidang tahunan MPR 2008.

Sebaliknya di sisi lain sebagian besar fraksi di DPR tampaknya masih enggan memberikan tambahan wewenang kepada DPD. Desakan untuk melahirkan DPD sudah menggema delapan tahun di gedung MPR, hampir semua fraksi, kecuali fraksi TNI/POLRI yang sejak awal konsisten menolak. Mereka kawatir kehadiran lembaga tinggi bertentangan dengan sila ke-4 dan ke-5 Pancasila pada hal semua fraksi di MPR sudah sepakat tidak merubah pembukaan UUD 1945[59].

Sang saudara tua DPR juga kawatir anak kecil (DPD) yang lahir bisa menjadi 'dinosaurus' maka DPD diplotkan hanya untuk mengawal otonomi daerah atau demi tersalurnya kepentingan daerah di tingkat nasional sebagaimana dirumuskan (PAHII) MPR tahun 2000. Namun fraksi PBB sejak awal menghendaki DPD sebagai 'Senatnya Amerika' dalam kontek sistem bikameral.

Pembicaraan lebih lanjut yang menjurus perpecahan ketika muncul apakah DPD sebuah lembaga legislatif atau bukan[60]. Di sini fraksi PDI-P menolak pemberian status "lembaga legislatif" kepada

[59] Laoda Ida, (dalam Kompas 10 Juli 2006 hlm. 6, *Karya Tjipta Lsmana*) *Ibid.*, hlm. 6.
[60] *Ibid.*, hlm. 6.

DPD. Kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitative dalam UUD sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral[61]. Hal tersebut ditentang fraksi Partai Golkar (F-PG) meminta supaya dua-duanya (DPD dan DPR) mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya undang-undang F-PG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD bertolak belakang dengan prinsip negara kesatuan, dan ini justru sesuai dengan prinsip demokratisasi, transparansi, *checks and balances* dan kedaulatan rakyat[62].

Kemudian fraksi Partai Persatuan Pembangunan mencoba menjembatani perpecahan dua sikap itu (yang bertentangan) dengan kuasi bikameral. F-PG setuju DPD diakui bukan badan legeslasi tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang. F-PG menerima 'usulan tengah' ini maka lahirlah konsep F-PG mengenai tugas dan wewenang DPD yaitu memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, Otonomi Daerah, hubungan keuangan antara pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara dan pengelolaan sumber daya alam, sebelum RUU diajukan untuk diundangkan Presiden.

Sampai sekarang tuntutan tetap menggelinding agar DPD mempunyai kewenangan sama dengan DPR khususnya dalam legislasi.

---

[61] Katin Subiantoro (kompas 10 Juli 2006) hlm. 6.
[62] Theo L. Sambuaga (Kompas 10 Juli 2006), hlm. 6.

DPD selama ini impoten karena kosntitusi tidak memberi kewenangan yang memadai[63]. Peneliti setuju dilakukan amandemen lagi diusahakan DPD mempunyai kedudukan dan kewenangan sama dengan DPR dan diatur dalam konstitusi, sebab kalau aturan dalam konstitusi tidak jelas perjalanan DPD akan terseok-seok dan akan ditinggalkan oleh DPR atau setidak-tidaknya amandemen DPD di bidang legislasi di mana DPD dan DPR mempunyai kedudukan sama di bidang legislasi seperti di Amerika Serikat kedua kamar dapat mengajukan RUU, dan membahas RUU dan juga menolak RUU atau dengan kata lain setidak-tidaknya DPD dan DPR mempunyai kedudukan sama di bidang legislasi.

Kedua sistem parlemen ke depan harus tegas. Pemilihan anggota DPD secara langsung melalui sistem distrik dengan kewenangan disingkronkan yang lebih kuat, fungsi pertimbangan ditinggalkan, kedudukannya harus setara setidak-tidaknya di bidang legislasi. Selain penguatan fungsional juga perlu adanya penguatan proteksi institusional dan personal (tidak dapat dibubarkan oleh Presiden dan hak imunitas DPD dalam konstitusi). Artinya sistem parlemen Indonesia kedepan harus mengarah kepada sistem parlemen yang kuat walaupun tidak sama kuat (*perfect bicameralsm*). Akhirnya amandemen lanjutan UUD 1945 untuk mewujudkan parlemen bikameral yang kuat adalah agenda hukum dan politik yang terus diadvokasikan dan didesakkan. Untuk melakukan amandemen UUD tidak mudah sehingga dikatakan "langkah

[63] *Ibid.*, Tjipta Lesmana, hlm. 7.

penting tetapi tidak strategis". Sebaliknya apabila kekuatan politik menghendaki tidak ada masalah, seperti UUD 1945 oleh Orde Baru disakralkan tetapi setelah kekuatan politik menghendaki juga dapat dilakukan amandemen.

b. Tinjauan Terhadap DPD Hasil Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945

Gerakan reformasi menjadi salah satu bentuk perkembangan Indonesia sebagai bangsa, yang menjadi pertanda penyesuaian struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan zaman dan tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat[64]. Masa transisi Indonesia menuju demokrasi merupakan salah satu tahapan yang menjadi fase penting perkembangan Indonesia. Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang diantaranya mencakup perubahan konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945.

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

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

satu alasan untuk dilakukan amandemen UUD 1945 yang sifatnya memang sementara[65].

Berkaitan dengan amandemen UUD 1945 baik amandemen pertama, kedua, ketiga maupun keempat menunjukkan adanya perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan kewenangan dalam masing-masing organnya. Perubahan demikian merupakan satu hal yang biasa dan wajar baik dalam situasi politik dan ketatanegaraan yang normal maupun di tengah transisi dari kekuasaan otoriter[66].

Perubahan UUD 1945 menjadi bagian tuntutan reformasi, karena banyak pakar berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini berada dalam ketidakjelasan yang dibangun UUD 1945, tidak adanya *checks and balances* antar alat kelengkapan organisasi negara, di samping kelemahan yang lain. Sehingga kedepan supaya dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*)[67]. Perubahan-perubahan UUD 1945 tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Perubahan pertama

   Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal

---

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

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

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

14 – 21 Oktober 1999. Karena waktunya sangat singkat serta mengutamakan kesepakatan antar fraksi MPR, maka baru tiga materi pokok yang terdiri 9 (sembilan) pasal 13 (tiga belas) ayat yang disahkan dalam perubahan pertama UUD 1945. Tiga meteri itu adalah bab tentang kekuasaan pemerintahan negara, bab tentang kementerian negara, bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat[68]. Perubahan tersebut meliputi pasal-pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, dan 21.

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

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

[68] *Ibid.*, hlm. 17.

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

2) Perubahan Kedua

Sidang Tahunan MPR-RI 7-18 Agustus 2000 untuk mengagendakan perubahan UUD 1945 tahap kedua, perubahan meliputi otonomi daerah, melengkapi pemberdayaan DPR, menyempurnakan rumusan hak asasi manusia, menyempurnakan pertahanan dan keamanan negara melengkapi atribut negara[69].

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

---

[69] *Ibid.*, hlm. 28.

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

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

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

Sebagai materi juga dalam perubahan ini adalah perubahan UUD 1945 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagaimana tercantum dalam Pasal

30 ayat (3) dan ayat (4). Ketentuan tersebut berisi pemisahan antara TNI dan POLRI dalam menjalankan tugas. Untuk bidang pertahanan negara dilakukan TNI dan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI, sehingga menjadi jelas dan tidak tumpang tindih antara tugas TNI dan POLRI dan juga berakhir pula penyimpangan dwi fungsi ABRI dalam bidang sosial politik.

3) Perubahan Ketiga

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

Perubahan dan penambahan yang dilakukan dalam amandemen ketiga lebih tertuju pada lembaga-lembaga negara seperti pergantian proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pola pemilihan dengan sistem perwakilan (di MPR) menjadi proses pemilihan secara langsung, perbaikan terhadap pola pertanggung-jawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya

(Pasal 7B), pembaruan terhadap lembaga legislatif dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral dan mengakomodasi lahirnya lembaga baru Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dan Komisi Yudisial.

4) Perubahan Keempat

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

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

pemerintahan negara yang dibentuk oleh Presiden dengan undang-undang.

Perubahan UUD 1945 sejak perubahan pertama, kedua, ketiga, sampai dengan keempat dikatakan berantakan karena amandemen (1) dikerjakan oleh lembaga yang secara yuridis konstitusional berwenang tetapi bukan ahlinya; (2) amandemen yang dilakukan sarat dengan permainan politik dan kepentingan politik sesaat; (3) penglibatan para pakar sebagai tim ahli badan pekerja MPR sekedar untuk memperoleh justifikasi politik; (4) dikerjakan tergesa-gesa; (5) hasil amandemen pertama, kedua, ketiga, belum pernah disosialisasikan ke masyarakat; (6) kurang melibatkan partisipan masyarakat; (7) munurut Mahfud MD anggota MPR bertingkah genit sehingga seolah-olah semua usul ditampung untuk dituangkan dalam UUD 1945[70].

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

[70] *Ibid.*, hlm. 51.

utama pengawasan dan legislasi ataupun ditambah dengan fungsi anggaran[71].

Berikut ini adalah tinjauan terhadap kamar kedua DPD hasil amandemen ketiga dan keempat UUD 1945.

1) Jumlah Anggota DPD Menurut UUD 1945

Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang ada berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah utusan daerah dan utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil / utusan daerah[72]. Hal ini tidak sesuai dengan hakekat negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karena itu kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah.

Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, upaya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar secara yuridis diatur dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, dan juga Pasal 22C ayat (1) disebutkan anggota DPD dipilih

---

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

[72] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Naskah Lengkap UUD 1945 dan Rancangan Perubahan UUD 1945*, Sekretaris Jenderal MPR, Jakarta, 2002, hlm. 1.

dari setiap Propinsi melalui pemilihan umum dan ayat (2) setiap Propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian resmilah pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kedua-duanya secara bersama-sama disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat[73].

Adapun DPD yang secara yuridis diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga di samping DPR merupakan orang-orang yang berasal dari partai politik (*political parties*) terdapat juga orang-orang yang mewakili daerah propinsi masing-masing (empat orang) yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Namun di sini ada pembatasan jumlah maksimal 1/3 anggota DPR dan hanya mewakili daerah propinsi dengan jumlah masing-masing propinsi empat orang. Hal ini terjadi karena kita berkiblat pada negara Amerika Serikat di mana Senat sebagai wakil negara bagian yang masing-masing diwakili dua orang dan jumlahnya lebih sedikit dari jumlah anggota Majelis Rendah (*house of representative*) tetapi keduanya mempunyai kedudukan yang sama (*symmatrical chambers*) dan Majelis Tinggi (*Senat*) juga memiliki hak veto

[73] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, MPR RI. Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004, hlm. 147.

terhadap undang-undang yang merugikan negara bagian[74].

Secara sosial politik keadaan di Indonesia berbeda dengan di Amerika Serikat, kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan jumlah yang terbatas akan merugikan dalam pembuatan keputusan politik nasional dan merugikan daerah apalagi DPD tidak dilengkapi dengan hak veto, maka perlu ditinjau ulang hal tersebut. Apalagi secara sosial politik budaya ekonomi, etnis kondisi daerah di Indonesia berbeda dengan negara bagian di Amerika Serikat apalagi titikberat otonomi ada pada daerah kabupaten / kota, sehingga keterwakilan daerah lebih tepat tidak ada pada propinsi tetapi ada pada kabupaten / kota[75]. Harapannya dengan keterwakilan kabupaten / kota akan mencegah DPR dalam pembuatan keputusan politik nasional di dalam sidang bersama tidak bersikap sewenang-wenang. Dewan Perwakilan Daerah ke depan supaya mempunyai pengaruh dalam setiap pembuatan kebijakan politik dan kebijakan publik, maka keanggotaan DPD untuk ditinjau ulang tidak lagi empat orang per propinsi tetapi memilih anggota DPD perkota / kabupaten.

2) Fungsi dan Wewenang DPD dengan DPR

Perubahan UUD 1945 pertama, kedua, membuat *exsekutive heavy*

---

[74] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 59.

[75] Dahlan Thaib, *Siminar Internasional Mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Siminar Internasional Mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, yang Diselenggarakan

menjadi *legislative heavy*, begitu pula perubahan ketiga dan keempat membuat DPR *heavy*, sehingga fungsi dan wewenang antara DPR dan DPD tidak seimbang dalam parlemen Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal tersebut dapat dikaji dari perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang[76].

Berdasarkan isi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen tersebut dapat dipahami bahwa anggota MPR terdiri dari tiga komponen yaitu:

a) Anggota-anggota DPR, yang terdiri dari orang-orang yang berasal dari partai politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum;
b) Utusan daerah, terdiri dari orang-orang yang diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara yang signifikan di DPRD tingkat I (*provinsi*) untuk duduk sebagai anggota MPR. Sesungguhnya utusan daerah itu bukan wakil daerah tetapi wakil dari partai-partai, sehingga sama saja halnya dengan anggota MPR yang berasal dari

---

Forum Rektor Indonesia, Hotel Hilten, Jakarta, 8 Juni 2001, hlm. 3.

[76] Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hlm. 410.

anggota DPR. Bedanya kalau yang berasal dari DPR melalui pemilihan umum sedangkan utusan daerah tidak melalui pemilihan umum.

c) Utusan Golongan

Utusan golongan terdiri dari orang-orang yang mewakili golongan, dalam hal ini di antaranya adalah mewakili ABRI (TNI dan POLRI), ABRI sebagai sesuatu institusi yang ditugasi memelihara pertahanan, keamanan dan ketertiban merupakan institusi yang netral, tidak memihak pada partai politik manapun dalam pemilihan umum.

Setelah perubahan (tahun 2002) Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) ini lebih demokratis daripada sebelum amandemen UUD 1945. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) tersebut, maka keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari tiga komponen, melainkan terdiri dari dua komponen yaitu :

(1) Anggota-anggota DPR yang berasal dari orang-orang partai politik yang dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum;

(2) Anggota–anggota DPD yang bukan orang-orang berasal dari suatu partai politik manapun mereka adalah orang-orang yang

mencalonkan diri secara pribadi untuk dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) ini eksistensi utusan golongan dan utusan daerah dihapus dari sistem perwakilan. Sebagai dasar hukum terbentuknya DPD seperti ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 di atas di mana DPR dan DPD sama-sama merupakan bagian dari anggota MPR. Sedangkan fungsi dan wewenang DPD menunjukkan ketidaksetaraan di antara keduanya. Ketentuan tentang tugas wewenang DPD dapat ditemui dalam Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1). Pasal 22D berbunyi sebagai berikut:

a) DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya.
b) DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

c) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah pelaksanan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Sehingga muncul perdebatan di antara para ahli tentang fungsi dan kewenangan DPD tersebut, seperti dikemukakan Sri Soemantri "Sebenarnya konsep yang berasal dari PAHI MPR belum dapat dinyatakan berlakunya sistem dua kamar (bikameral) karena belum jelasnya kedudukan, tugas, wewenang dan hak-hak DPD. Keberadaan DPD tersebut masih kurang jelas, yang pasti konsep PAHI MPR adalah *soft bicameralisme* dan bukan *strong bicameralisme* seperti yang menjadi keinginan tim ahli PAHI MPR[77].

Dikemukakan juga oleh Ginandjar Kartasasmita "Bikameralisme Indonesia merupakan anomali karena tidak sejalan antara legitimasinya yang tinggi dengan kewenangan formalnya

[77] Sri Soemantri, *Sistem Dua Kamar* (Sebuah *ius constituendum*), Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi 11 Juni 2001, Jakarta, hlm. 5.

yang sangat terbatas, dipilih langsung semestinya memiliki legitimasi tinggi, namun sebaliknya sangat lemah"[78].

Pendapat serupa dikemukakan juga oleh Solly Lubis "Lemahnya peran DPD sebagai perwakilan lokal mengaburkan tujuan antara yang ingin diciptakan melalui sistem parlemen dua kamar (bikameral), karena DPD hanya menjadi bentuk lain dari utusan daerah"[79].

Selain yang diatur dalam Pasal 22D tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 23E ayat (2), di mana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 23F ayat (1) ditegaskan juga bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK[80].

Dari dalam Pasal 22D, Pasal 23E dan Pasal 23F terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameral dalam arti yang lazim.

---

[78] Ginandjar Kartasamita, *Menormalkan Bikameralisme di Indonesia*, Kompas, 29 April 2006, hlm. 7.

[79] Solly Lubis, (dalam Soewoto Mulyosudarmo): Perubahan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Surabaya, 2004, hlm. 289.

[80] Megawati, Ali Murtopo, *Op. Cit.*, hlm. 93.

Jika ditelaah lebih cermat pokok-pokok kewenangan DPD yang diatur Pasal 22D, hubungan kerjasama dengan DPR, baik dalam usul prakarsa dan pembahasan RUU, mengajukan bahan pertimbangan kepada DPR, akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal* tetapi *inequal* (ketidaksamaan) antara DPD dan DPR. Dengan kata lain, posisinya lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR[81].

Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut *"strong bicameralism"*, tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat, maka disebut *"soft bikcameralism"*[82]. Akan tetapi dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut *strong bicameralism* yang kedua kamarnya sama kuat, tetapi juga bukan *soft bicameralism* sekalipun. Dengan kata lain DPD hanya memberikan masukan sedangkan yang menentukan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut Dewan Pertimbangan DPR

Undang-Undang Dasar tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD, juga tidak diatur bagaimana membahas RUU dari DPD dan lain-lain. Seharusnya aturan-aturan

---

[81] Solly Lubis, *Op. Cit.* hlm. 299.

[82] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Struktur Parlemen Bikameral*, NDI, Forum Rektor Indonesia Medan, 12 Juni 2001, hlm. 10.

yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD diatur sama dengan ketentuan mengenai DPR.

Selain itu ketentuan Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; ayat (2) setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; ayat (3) jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan pada persidangan DPR saat itu; ayat (4) Presiden mengesahkan RUU yang telah mendapat persetujuan bersama menjadi undang-undang; ayat (5) dalam hal RUU yang telah mendapat persetujuan bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari berbagai ketentuan di atas nampak jika DPD sebagai badan legisiatif dalam Parlemen Bikameral tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk undang-undang. Ketentuan tersebut dibuat pada perubahan pertama UUD 1945, sementara DPD baru ada setelah perubahan ketiga (tahun 2001) sehingga perlu ditinjau ulang supaya keduanya mempunyai kedudukan yang setara di MPR.

Idealnya DPD berwenang mengajukan dan membahas RUU bersama-sama dengan DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, tetapi kenyataannya adalah penyempitan

fungsi dan kewenangan DPD terhadap persoalan-persoalan daerah saja dalam artian yang rancu, karena setiap undang-undang yang mengatur kepentingan umum termasuk juga mengatur kepentingan rakyat di daerah. Dengan demikian perlu penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD agar setara dengan DPR dalam Parlemen Bikameral[83].

3) Peranan DPD dalam Konstitusi UUD 1945

Peranan DPD dengan alasan-alasan yang tidak memiliki dasar kuat dalam proses kelahirannya, di mana sebagian pihak menerimanya setengah hati lantaran menganggap lembaga perwakilan seperti itu (bikameral) hanya cocok untuk negara federal tidak untuk negara kesatuan. Selain itu ada juga yang kawatir proses persetujuan pertimbangan atau pembuatan undang-undang bisa terhambat jika melibatkan parlemen (DPD), padahal dalam praktek bikameralisme juga dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis dengan penduduk yang besar, wilayah luas[84].

Akibatnya DPD mengalami banyak diskriminasi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Hal ini tampak antara lain pada Pasal 7A dan 7B ayat (1) sampai dengan ayat (6) mengenai usulan pemberhentian Presiden yang hanya dilakukan atas usulan DPR tanpa

---

[83] Dahlan Thaib, *Kebijakan Hukum tentang Pembentukan DPD Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar program S3, UII, 2005, hlm. 18.

[84] Ginandjar Kartasasmita, *Op. Cit.* hlm. 7.

melibatkan DPD. Di sisi lain Pasal 7C dicantumkan larangan Presiden membubarkan DPR, tetapi tidak ada ketentuan larangan pembubaran DPD oleh Presiden. Disusul Pasal 11 ayat (1) dan (2) secara eksplisit menyatakan ketidakpentingan unsur DPD ini dalam badan legislatif. Sehingga dikatakan bikameral "setengah hati" karena hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional[85].

Dewan Perwakilan Daerah yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, seharusnya memiliki peranan yang sama untuk terlibat dalam pengambilan keputusan sekrusial itu karena akibat perangpun akan sampai rakyat di daerah[86].

Diskriminasi lain dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 14 ayat (2) berhubungan dengan pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden, hanya memperhatikan pertimbangan DPR dan tidak melibatkan DPD.

Demikian pula dalam pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR, sementara DPD hanya sebagai pelengkap penderita yang dimintai pertimbangan bila perlu. Hal ini bisa dilhat dalam Pasal 23F ayat (1) yaitu BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Sehingga

---

[85] Satya Arinanto, *Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi "Bikameral"*, Kompas, 9 Agustus 2000.

[86] *Ibid.*

DPD di sini hanya sebagai asesoris pelengkap demokrasi dan hampir sama dengan posisi utusan golongan dan utusan daerah sebelum amandemen UUD 1945 yang juga tidak dilibatkan.

Seharusnya DPD juga dilibatkan tidak sekedar dimintai pertimbangan bila perlu, sebab keputusan itupun akan melibatkan dan berdampak pada seluruh rakyat di Indonesia termasuk rakyat di daerah, adanya larangan pembubaran DPR oleh Presiden tetapi tidak ada larangan pembubaran DPD, di sini Presiden bisa sewenang-wenang terhadap DPD dengan alasan tidak ada larangan di dalam konstitusi perubahan UUD 1945, kemudian pernyataan perang dan damai serta perjanjian internasional ini juga akan dikenakan dan dirasakan oleh rakyat di daerah. Melihat hal tersebut dikawatirkan DPD tidak akan ada bedanya dengan utusan daerah sebelum reformasi.

B. Penuangan DPR dan DPD dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Pengaturan DPR dan DPD dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Pengaturan DPD dan DPR di dalam perubahan UUD 1945 terakomodasi pada amandemen ketiga dan keempat. Di dalam Pasal 2 ayat (1) perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 22 C ayat (1) disebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Dan dalam ayat (4) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-undang. Undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD ini adalah UU No. 22 Tahun 2003 yaitu Undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen, kelembagaan MPR terdiri anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

a. Dewan Perwakilan Rakyat

1) Pasal 19 ayat (1); Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum (Perubahan Kedua, tahun 2000).

Naskah asli Undang-Undang Dasar 1945 tidak memuat ketentuan mengenai tatacara pengisian keanggotaan DPR. Namun melalui amandemen keduaUUD 1945 pada tahun 2000, menegaskan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Artinya semua anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat *(direct popular vote)*.

Pemilihan umum tidak serta merta menjamin perwakilan yang bermutu dan memberikan manfaat kepada kepentingan rakyat banyak-Perwakilan yang bermutu masih tergantung kepada berbagai faktor seperti sistem rekruitmen calon oleh partai, sistem pemilihan, persyaratan anggota, aturan permainan (tata tertib) di DPR dan tain-lain.

2) Pasal 19 ayat (2); Susunaan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-undang (Perubahan Kedua, tahun 2000).

Pada naskah asli UUD 1945 ketentuan ini terdapat pada ayat (1) yang isinya tidak mengalami perubahan. Pada tahun 1971, diadakan pemilihan umum yang pertama sejak kembali kepada UUD 1945. Pemilihan umum ini dila.ksanakan berdasarkan UU No. 15 Tahun 1969 tcntang pemilihan umum. Setiap menghadapi pemiliham umum maka diadakan perubahan terhadap UU No. 15 Tahun 1969, pada tahun 1999 UU tersebut dicabut dan diganti dengan UU No. 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan pemilihan umum tahun 1999. UU No. 3 Tahun 1999 akhirnya juga diganti dengan UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum karena tidak sesuai dengan semangat UUD 1945 hasil amandemen seperti adanya keanggotaan yang diangkat. Amandemen UUD 1945 juga mengatur adanya lembaga perwakilan baru yaitu DPD. Dan terkait dengan keberadaan MPR yang berubah baik kedudukan fungsi dan wewenangnya.Menurut Bagir Manan, untuk mencapai kualitas daya guna dan hasil guna yang maksimal dari keberadaan lembaga perwakilan sangat ditentukan oleh sistem rekruitmen anggota lembaga perwakilan tersebut. Untuk itu, UU tentang pemilu yang harus memuat aturan yang jelas dan tegas tentang :

a) Jumlah maksimal anggota lembaga perwakilan, walaupun ada penambahan jumlah penduduk,
b) Keseimbangan perwakilan dari Jawa dan luar Jawa,
c) Sistem yang mendorong penyederhanaan jumlah partai politik,

d) Sistem yang mendorong keanggotaan yang bermutu secara politik, wawasan dan pengetahuan,
e) Sistem yang mencegah adanya pemusatan kekuatan politik kepada satu partai dan dilain pihak sistim yang mencegah proses sentrifugal atau fragmentanisme antar kekuatan politik,
f) Sistem yang menjamin pemilihan umum yang jujur, adil, benar dan terbuka,
g) Sistem yang menjamin pemilihan umum yang tertib, aman dan damai, jauh dari tekanan baik atas kekuasaan atau cara-cara lain yang bertentangan dengan hukum dan kesusilaan,
h) Sistem yang menjamin hak-hak perwakilan minoritas yang tidak dapat diraih melalui pemilihan umum[87].

3) Pasal 19 ayat (3); Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (Perubahan Kedua, tahun 2000).

Fungsi DPR antara lain membuat Undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, mengingat perkembangan dan dinamika yang terjadi didalam masyarakat maka sudah selayaknya jika DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun karena jika harus lima tahun (misalnya) baru diadakan persidangan maka ketentuan-ketentuan ataupun perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan terlambat diantisipasi oleh DPR yang notabene sebagai pembuat keputusan. *DPR* sebagai wakil rakyat harus senantiasa tanggap dan respon terhadap dinamika dan perubahan yang terjadi.

4) Pasal 20 ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang (Perubahan Pertama, tahun 1999).

---

[87] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 18.

Ketentuan ini tidak diatur dalam naskah asli UUD 1945 naskah asli mengatur bahwa Presiden yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dan DPR memberikan persetujuan. Ketentuan dalam naskah asli tidak hanya membingungkan tetapi juga mengandung anomali. Karena dalam sistim ketatanegaraan apapun yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif. Namun demikian tidak dapat dipungkiri dalam kenyataan kekuasaan eksekutif menjalankan pula fungsi regeling termasuk turut serta dalam membentuk undang-undang.

Selain mengandung anomali dalam praktek ketatanegaraan, terutama dalam masa Orde Baru ketentuan tersebut menimbulkan berbagai persoalan. *Partama,* kekuasan Presiden menjadi sangat kuat termasuk ikut menentukan isi undang-undang. *Kedua,* ketentuan ini melemahkan kemauan DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan undang-undang meskipun hal ini diatur dan dijamin dalam undang-undang. *Ketiga,* seolah-olah setiap RUU harus disetujui oleh DPR, dan DPR harus menyetujui sesuai dengan kehendak pemerintah khususnya Presiden.

Untuk memulihkan fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka memciptakan *cheks and balances* diadakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Demikian pula terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi Presiden berhak mengajukan

RUU kepada DPR (perubahan pertana 1999). Namun demikian adanya ketentuan ini tidak berarti adanya pemisahan kekuasan antara DPR dan Presiden dalam membentuk Undang-undang. Yang ada adalah pembagian kekuasaan dan mencerminkan kekuasaan pembentukan Undang-undang dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden.

5) Pasal 20 ayat (2); setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (perubahan pertama tahun 1999)

Pada naskah asli persetujuan diatur dalam Pasal 20 ayat (1) tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini erat kaitannya dengan naskah asli Pasal 5 ayat (1) yang menentukan kekuasaan membentuk Undang-undang ada pada Presiden sedangkan DPR hanya menyetujui. Dalam ketentuan baru ini menegaskan :

a) Setiap RUU dibahas bersama DPR dan Presiden;

b) Setiap RUU disetujui bersama antara DPR dan Presiden.

6) Pasal 20 ayat (3); jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam pesidangan masa itu (perubahan pertama 1999).

Undang-undang adalah produk yang menjelmakan kehendak politik dari DPR dan Presiden karena itu masuknya pertimbangan atau

kepentingan politik merupakan suatu kewajaran, namun harus dihindari jangan sampai suatu Undang-undang menjadi *just for the sake of politic.* Kerena itu perlu diperhatikan :

a) Politik dalam perancangan Undang-undang harus diartikan sebagai politik kepentingan umum.
b) Pada saat perancangan ataupun pembahasan RUU harus dalam kerangka berpikir yuridis.

7) Pasal 20 ayat (4); Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang (perubahan pertama tahun 1999).

Menurut ketentuan ini pengertian mengesahkan atau disahkan hanya menunjukan status RUU menjadi Undang-undang. Menurut Bagir Manan, dipergunakannya istilah mengesahkan atau disahkan memiliki perbedaan arti yang cukup signifikan. Ada dua pengertian mengesahkan dalam pengertian lama yaitu :

a) Menunjukkan Presidenlah yang mempunyai kekuasaan membuat Undang-undang, setiap Undang-undang pada dasarnya adalah produk Presiden yang harus disetujui oleh DPR.
b) Perubahan status dari Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-undang.

Sedangkan menurut ketentuan baru, pengertian mengesahkan atau disahkan hanya menunjukkan perubahan status dari Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-undang. Menurut ketentuan baru

Rancangan Undang-Undang dapat menjadi Undang-undang tanpa persetujuan Presiden.

8) Pasal 20 ayat (5); dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang itu disetujui, Rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan (perubahan kedua tahun 2000).

Dalam naskah asli UUD 1945 diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21. Yang mengatur hak tolak DPR atas RUU yang diaujukan Presiden, dan hak tolak Presiden atas RUU yang diajukan DPR.

9) Pasal 20 A ayat (I); Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (perubahan kedua tahun 2000).

Naskah asli UUD 1945 tidak memuat ketentuan ini, berbagai ketentuan tersebut biasanya telah dikaitkan dengan materi mengenai pembuatan UU dan penetapan APBN. Fungsi pengawasan tidak pernah diatur sccara eksplisit karcna dapat dikaitkan dengan fungsi pembuatan undang-undang, penetapan anggaran belanja negara, dan aturan mengenai hak-hak DPR, seperti hak bertanya, hak amandemen dan hak angket.

10) Pasal 20 A ayat (2); dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak

menyatakan pendapat (perubahan kedua tahun 2000).

Dalam naskah asli tidak mengatur hal ini. Dan di dalam penjelasan hanya mengatur hak inisiatif dan hak begrooting. Hak DPR memang perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar sejauh hak tersebut menyangkut bagaimana cara DPR melaksanakan kekuasaannya. Dalam Undang-Undang Dasar juga perlu diatur hak imunitas dan hak atas kompensasi. Secara keseluruhan hak-hak DPR yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar meliputi; hak inisiatif', hak anggaran (budget), hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat Selain itu dimuat juga hak-hak anggota DPR secara pribadi antara lain; hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan pendapat, dan hak imunitas.

11) Pasal 20 A ayat (3); selain hak yang diatur pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (perubahan kedua 2000).

Hak-hak ini dapat diajukan atau digunakan secara tertulis maupun secara lisan, pertanyaan dapat diajukan kepada Presiden, Menteri atau pejabat lain yang mewakili pemerintah dalam rapat kerja *(hearing)* dengan komisi atau suatu badan khusus di DPR.

Hak menyampaikan usul dan menyampaikan pendapat adalah termasuk mengisi jabatan kenegaraan yang memerlukan persetujuan dan pertimbangan DPR.

Hak menyanpaikan pendapat, dalam hal ini perlu dibedakan antara hak DPR dan hak anggota DPR, hak DPR menyampaikan pendapat sama dengan hak anggota menyampaikan usul.

Hak imunitas, hak kekebalan anggota DPR dari proses hukum tertentu. Hak ini ada dua macam yaitu *pertama,* imunitas dalam persidangan, anggota dewan tidak dapat di proses secara hukum atas ucapan-ucapannya dalam persidangan DPR kecuali membocorkan rahasia yang disepakati sebagai rahasia. *Kedua,* imunitas yang berkaitan dengan memberikan keterangan sebagai saksi atau tesangka dalam suatu perkara.

12) Pasal 20A ayat (4) ketentuan lebih lanjut tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat akan diatur dalam Undang-undang.

Hak-hak dalam ketentuan ini hanya diartikan sebagai penjabaran hak-hak yang telah diatur dalam UUD 1945, yaitu menyangkut tata cara penggunaan hak-hak tersebut. Dalam hal ini Undang-undang dilarang menciptakan hak-hak baru diluar ketentuan UUD 1945.

13) Pasal 21 anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

Ketentuan ini mengatur hak untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. Jika usul tersebut diterima maka akan lahir RUU inisiatif DPR. Namun demikian hak ini harus dibedakan dengan hak inisiatif DPD.

14) Pasal 22 ayat (1) dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Wewenang Presiden membuat Perpu bersifat *conditional* artinya harus ada hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kalau tidak ada atau tidak dapat ditunjukan secara nyata hal ihwal kegentingan yang memaksa maka Presiden tidak berwenang membuat Perpu. Dan konsekuensi Perpu yang dibuat tanpa hal ihwal kegentingan yang memaksa maka Perpu tersebut batal demi hukum. Karena tidak berwenang dan bertentangan dengan UUD. Menurut Bagir Manan ada dua ciri kegentingan yang memaksa yaitu; adanya krisis dan/atau kemendesakkan. Suatu krisis terjadi jika ada keadaan yang menimbulkan gangguan dan bersifat mendadak. Sedangkan kemandekkan yaitu jika terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan ataupun pengaturan segera. Selain itu ada hal-hal yang juga perlu diperhatikan dalam pembuatan Perpu antara lain; Perpu hanya mengatur hal-hal yang terkait dengan administrasi negara (bidang pemerintahan) dan tidak mengenai masalah ketatanegaraan ataupun menyangkut alat kelengkapan negara diluar administrasi negara, dan Perpu hanya dibuat apabila DPR sedang tidak bersidang (*reses*)[88].

[88] *Ibid.*, hlm. 44.

15) Pasal 22 ayat (2); Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.

Ketentuan ayat (2) ini memiliki dua fungsi yaitu sebagai pembatasan waktu berlakunya Perpu sampai persidangan berikutnya. Dan Perpu harus diubah statusnya menjadi Undang-undang (kalau disetujui) atau dicabut (jika tidak disetujui).

16) Pasai 22 ayat (3); jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut.

Persetujuan adalah persetujuan DPR dan Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Perpu yang tidak disetujui harus segera dicabut dan dalam asas Perundang-undangan dengan peraturan yang sederajat. Dan yang sederajat dengan Perpu adalah undang-undang. Pencabutan Perpu tidak mungkin dengan Perpu karena Perpu pencabutannya juga harus memenuhi syarat Pasal 22 ayat (1), yaitu Perpu seharusnya dicabut dengan Undang-undang. Untuk mengatasi keterlambatan pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang pencabutan Perpu ada langkah-langkah yang dapat ditempuh antara lain :

a) Pada saat DPR menolak mengesahkan Perpu dianggap secara hukum tidak berlaku lagi;
b) DPR segera mengajukan Rancangan Undang-Undang pencabutan tanpa harus menunggu inisiatif pemerintah;

c) Jika pada jangka waktu tertentu pemerintah tidak mengajukan Rancangan Undang-Undang pencabutan, Perpu tidak berlaku[89].

17) Pasal 22 A ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-undang diatur dengan Undang-undang (perubahan kedua tahun 2000)

Pasal 22 A merupakan salah satu ketentuan yang mengatur Undang-undang organik yaitu Undang-undang yang dibuat karena perintah Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukan bahwa suatu Peraturan Perundang-undang harus memiliki landasan yang kuat, jika tidak berdasarkan Undang-Undang Dasar maka dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

18) Pasal 22 B anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatanya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-undang (perubahan kedua tahun 2000)

Syarat-syarat tersebut meliputi:

a) Tidak lagi memenuhi syarat keanggotaan sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang;
b) Melakukan perbuatan yang memiliki kualifikasi perbuatan pidana;
c) Melakukan perbuatan tercela;
d) Tidak melakukan kewajiban dengan baik scbagai anggota DPR.

Selama ini mekanisme pemberhentian anggota DPR melalui apa yang dinamakan lembaga recall. Namun demikian lembaga *recall* ini

[89] *Ibid.*, hlm. 46.

memiliki beberapa kelemahan antara lain; *pertama,* lembaga *recall* secara konseptual bertentangan dengan asas perwakilan yang dipilih oleh rakyat. *Kedua,* dalam praktek *recall* dipergunakan untuk melumpuhkan perbedaan pendapat atau oposisi. *Ketiga,* Presiden dapat menyalahgunakan wewenang jika *recall* yang dilakukan partai bertentangan dengan kehendak Presiden maka keputusan *recall* tidak akan pernah dikeluarkan. *Empat, recall* menimbulkan rasa takut anggota untuk mengeluarkan pendapat yang berbeda dengan pemerintah[90].

b. Dewan Perwakilan Daerah

1) Pasal 22 C ayat (1), Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum (perubahan ketiga, tahun 2001)[91].

Sesuai dengan namanya sebagai Badan Perwakilan Daerah, sebutan provinsi dalam Pasal ini menunjukkan anggota DPD mewakili (rakyat) daerah provinsi, seperti halnya anggota Senat *(Senator)* di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat provinsi yang bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili (bukan resident apalagi pendatang sementara) yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD. Selanjutnya hak memilih hanya berlaku dalam wilayah

---

[90] *Ibid.*, hlm. 51.

[91] Set PAHI, *Naskah Lengkap UUD 1945 Beserta Perubahan-Perubahannya,* Set-Jen MPR, Jakarta, 2002, hlm. 13.

provinsi yang bersangkutan. Di masa lalu, utusan daerah di MPR dipilih oleh DPRD Provinsi. Untuk terpilih oleh DPRD Provinsi sangat ditentukan oleh kekuatan politik yang menguasai DPRD Provinsi yang bersangkutan. Selanjutnya, pemilihan oleh DPRD Provinsi lebih mudah direkayasa daripada pemilihan langsung. Salah satu resiko pemilihan langsung adalah mutu wakil. Kemungkinan mereka yang terpilih adalah mereka yang sekedar populer, menguasai massa, atau menguasai infrastruktur politik. Hal ini akan berakibat pada penampilan dan kemampuan menjalankan tugas sebagai anggota DPD. Kelemahan ini dapat diatasi melalui sistem seleksi calon dan berbagai persyaratan hukum yang harus dipenuhi (kompetensi, integritas).

2) Pasal 22 C ayat (2); Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (perubahan ketiga, tahun 2001)[92].

Rumusan ketentuan ini dapat lebih disederhanakan sehingga mencerminkan bahasa hukum yang baik (singkat, sederhana, jelas) dengan memecah menjadi dua ayat; (1) Jumlah anggota DPD sama dari setiap provinsi. (2) Seluruh jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Kalau dalam satu kalimat; jumlah anggota DPD

[92] Pasal 22 C ayat 2

sama dari setiap provinsi; dan seluruh jumlahnya tidak melebihi sepertiga anggota DPR.

Ketentuan Pasal 22 C ayat (2) sangat jelas menunjukkan pendekatan politik dan bukan pendekatan hukum. Jumlah anggota DPD akan bergeser-geser sesuai dengan pergeseran anggota DPR (ukuran minimal sepertiga). Dengan jumlah yang bergeser-geser itu, partai politik dapat melaksanakan bargaining setiap kali pemilihan untuk kemungkinan menggeser jumlah anggota DPR dan sekaligus menggeser jumlah anggota DPD. Tarik menarik yang timbul dari ketidak pastian tersebut akan mempengaruhi kecepatan penyelesaian Undang-undang yang bersangkutan, berbeda dengan pendekatan hukum yang menghendaki kepastian. Dalam UUD Amerika Serikat dengan tegas disebutkan; *The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state.* (Pasal 1 ayat (3), angka 1). Memperhatikan kepadatan penduduk rata-rata, dapat ditetapkan anggota DPD dari setiap provinsi tiga sampai lima orang. tidak perlu memperhatikan pertimbangan sepertiga anggota DPR.

3) Pasal 22 C ayat (3); Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (perubahan ketiga, tahun 2001)[93].

Manfaat hukum ketentuan semacam ini (begitu juga DPR, DPRD) tidak begitu signifikan, bahkan tidak kontitutif. Baru

[93] Pasal 22 C ayat (3)

mempunyai arti hukum, apabila penyusun UUD atau pembentuk Undang-undang menghendaki agar badan tersebut tidak bersidang sehari-hari. Ketika pembentuk UUD 1945 menetapkan; MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, memang bertolak dari asumsi MPR tidak akan bersidang setiap hari, mengingat wewenang MPR bukanlah wewenang sehari-hari. Wewenang menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden atau Wakil Presiden, mengubah UUD bukanlah pekerjaan sehari-hari tetapi jangan sampai siklus lima tahunan dilampaui mengingat masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden lima tahun, karena itu harus ada sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, demikian juga GBHN ditetapkan sekali lima tahun.

DPR adalah badan pembuat Undang-undang, dan mengawasi jalannya pemerintahan (di samping menetapkan GBHN). Membuat Undang-undang, mengawasi pemerintah adalah pekerjaan sehari-hari. Mengetahui hal tersebut, maka pembentuk UUD 1945 tidak mengatur mengenai waktu sidang DPR.

4) Pasal 22 C ayat (4); Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-undang (perubahan ketiga, tahun 2001)[94].

Menurut bahasa dan pengertian hukum, rumusan semestinya di mulai dari kedudukan, kemudian susunan. Kedudukan merupakan inti

[94] Pasal 22 C ayat 4

norma yang memberikan status hukum atau tempat suatu subjek dalam lalu lintas hukum. Sedangkan susunan adalah norma untuk mengisi kedudukan. Ketentuan semacam Pasal 22 C ayat (4) ini hanya menyebut susunan, tidak menyebut kedudukan (Pasal 19 ayat (2)). Ini lebih tepat, karena kedudukan telah dimuat dalam UUD dan kenyataan ini menunjukkan pula inkonsistensi dalam merumuskan ketentuan dalam UUD.

Secara tersirat kedudukan DPD telah diatur dalam UUD yaitu sebagai salah satu badan pembuat Undang-undang (badan legislatif) tingkat pusat, walaupun tidak sepenuh kedudukan DPR.

Seperti diuraikan mengenai DPR, Undang-undang yang akan dibuat adalah Undang-undang organik dan bersifat mandat blanko atau mandat kosong. Isinya sepenuhnya diserahkan kepada penerima mandat (DPR dan Pemerintah yang akan membuat Undang-undang). Semestinya, UUD memberikan arahan-arahan dasar agar ada kepastian dan tidak disimpangi. Ketentuan-ketentuan Pasal 22 C lebih sumir dari ketentuan mengenai DPR. Di sini tidak diatur hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Juga tidak diatur bagaimana membahas rancangan Undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Semestinya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme dan hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Terkesan pengaturan mengenai DPD dilakukan setengah hati. Berbagai kekosongan itu akan diatur dengan Undang-undang. Di sini akan di

dapati anomali karena hal yang serupa mengenai DPR diatur dalam UUD, tetapi DPD cukup diatur dengan Undang-undang. Selain itu akan terulang praktek lama, yaitu mengatur kaidah konstitusiona! dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD. Terlepas dari berbagai anomali di atas hal-hal yang masih perlu diatur:

a) Organisasi DPD;
b) Hak-hak DPD dan hak anggota DPD;
c) Syarat-syarat keanggotaan;
d) Hak anggota atas kompensasi;
e) Kekebalan (imunitas) anggota;
f) Persidangan DPD (termasuk tata cara mengambil keputusan);
g) Sistem rekrutmen anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain);
h) Penindakan atau pemberhentian terhadap anggota;
i) Mekanisme hubungan antara DPD dengan DPR dan atau Pemerintah.

5) Pasal 22 D ayat (1); Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukkan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (perubahan ketiga, tahun 2001)[95].

Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22 D ayat (1) :

a) DPD pada dasamya tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan Undang-undang. Secara sistematik ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1); DPR memegang kekuasan membentuk Undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk Undang-undang, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Pangkal kekeliruan adalah; *Pertama,* Pasal 20 ayat (1). Ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD (perubahan pertama, tahun 1999). Sudah semestinya Pasal 20 ayat (1) mendapat peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Anehnya yang terjadi justru amputasi terhadap DPD sehingga didapati subtansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan. *Kedua;* kalau dipertalikan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan. Tentu saja penyusun

[95] Pasal 22 D ayat 1

perubahan UUD dapat mengatakan, kehadiran DPD memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. Akibatnya, berbagai rumusan tidak hanya rancu secara teknis tetapi juga secara konseptual. Terlepas dari kelemahan-kelemahannya, setidak-tidaknya secara hukum posisi utusan daerah di MPR lebih baik karena sederajat dengan (anggota) DPR.

Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut :

1) DPD menyusun Rancangan Undang-Undang;
2) Rancangan Undang-Undang diajukan kepada DPR;
3) DPR akan memutuskan apakah Rancangan Undang-Undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan;
4) Rancangan Undang-Undang yang diterima DPR dengan atau tanpa perubahan diajukan kepada pemerintah untuk dibahas;
5) Pembahasan ditakukan DPR bersama Pemerintah tanpa keikutsertaan DPD.

Melihat mekanisine diatas, tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam Badan Perancang Undang-Undang DPR. Bagaimana mungkin suatu Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD tetapi tidak mempunyai hak mambahasnya dengan pemerintah.

b) DPD hanya berwenang merancang Undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan

ini, baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan.

(1) Kesalahan persepsi mengenai pengertian badan perwakilan daerah. Badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Sedangkan secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif seperti Senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaaan negara melalui pembentukkan Undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemeritahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah.

(2) Gagasan badan perwakilan daerah adalah dalam rnngka mengubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral/ unikameral) yang terdiri dari dua badan terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral).

(3) Menentukan secara enumeratif cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan daerah merupakan pandangan yang keliru. Sepanjang suatu Undang-undang mengenai rakyat banyak tentu berkaitan dengan daerah,

karena rakyat ada di daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun. berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemungkinan hanya Undang-undang mengenai hubungan luar negeri atau Undang-undang untuk mendirikan pengadilan, sebagai Undang-undang formal yang tidak berkaitan dengan daerah. Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan Undang-undang.

6) Pasal 22 D ayat (2); Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, seperti 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, agama (perubahan ketiga, tahun 2001)[96].

DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang, sepintas lalu terasa ini seperti memberi peran kepada DPD, padahal tidak demikian. Ketentuan ini menguatkan pendirian bahwa DPD tidak mempunyai hak

[96] Pasal 22 D ayat (2)

inisiatif dan mandiri dalam membentuk Undang-undang (sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah). DPD ikut membahas secara hukum berarti hanya DPR-lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang. Dengan perkataan lain DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan Undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya. Berbeda dengan *Huose of Representative* dan *Senate* di Amerika Serikat yang mempunyai *original power* tertentu.

Bahkan ada bagian yang lebih melemahkan DPD yaitu hanya memberi pertimbangan kepada DPR mengenai Rancangan Undang-Undang APBN, dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara tetapi kepentingan daerah.

Dari ketentuan Pasal 22 D ayat (2), demikian juga ayat (1) DPD tidak mempunyai hak untuk menolak suatu Rancangan Undang-Undang. Di manapun di dunia ini, badan seperti DPD diberi hak menolak (seperti *House of Lords* di Inggris), bahkan hak melakukan perubahan-perubahan.

7) Pasal 22 D ayat (3); Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,

hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaa anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (perubahan ketiga, tahun 2001)[97].

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif. Dalam ayat (3) ini dipergunakan kata dapat. Sama halnya mengajukan rancangan undang-undanng juga tidak imperatif (dapat). Tidak dapat dipahami suatu rumusan dalam UUD mengandung kaidah persuasif belaka. Hal ini menunjukkan lemahnya pemahaman mengenai rumusan normatif muatan UUD. Rumusan UUD tidak boleh mengambang, karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala tindakan negara. Dengan rumusan yang ketat saja masih dapat timbul sengketa konstitusi, atau kelalaian melaksanakan UUD.

Selanjutnya, hasil-hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan DPR-lah yang menentukan digunakan atau tidak dipergunakan hasil pengawasan tersebut. Ketentuan ayat (3) ini makin menguatkan pendirian bahwa DPD yang dimuat dalam perubahan ketiga UUD 1945, sama sekali tidak mencerminkan gagasan sistim badan perwakilan

[97] Pasal 22 D ayat (3)

(badan legislatif dua kamar bikameral). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

8) Pasal 22 D ayat (4); Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-undang (perubahan ketiga, tahun 2001)[98].

Berbagai rumusan baru UUD, tidak memenuhi bahasa hukum dan bahasa tulisan yang baik dan benar. Ada kalanya terkesan menggunakan struktur bahasa menurut adat bahasa daerah tertentu atau cara berbahasa lisan. Pasal 22 D ayat (4) di atas dapat disederhanakan rumusannya menjadi; syarat-syarat dan tata cara menberhentikan anggota DPD diatur dalam Undang-undang. Tidak perlu misalnya menggunakan kata dapat. Anggota DPD tidak dapat diberhentikan kecuali dipenuhi syarat dan tata cara yang diatur dalam Undang-undang. Kalau dipenuhi syarat, bukan lagi dapat tetapi harus diberhentikan.

2. Komposisi Keanggotaan DPR dan DPD Menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Menurut UUD 1945 Badan perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

---

[98] Pasal 22 D ayat (4)

Sistem perwakilan di Indonesia MPR diidekan sama dengan *"Congress"* (dalam parlemen Amerika Serikat, *"Parliament"* dalam lembaga perwakilan Inggris atau *"Staten General"* dalam parlemen Belanda. Di dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya kedua lembaga legisiatif tersebut dapat berjalan sendiri-sendiri tetapi juga dapat bersidang bersama untuk membahas persoalan-persoalan yang telah diamanatkan oleh UUD. Persidangan bersama antara kedua lembaga legisiatif itulah yang disebut MPR, dengan demikian keberadaan MPR sebagai lembaga telah dihapus, namun demikian keberadaan MPR tetap diperlukan sebagai forum persidangan antara DPR dan DPD.

Perubahan mendasar dalam pelembagaan perwakilan rakyat dan kekuasaan legilatif misalnya dengan berubahnya kedudukan, wewenang dan susunan serta tata cara rekruitmen keanggotaan MPR. Berubahnya kedudukan, wewenang serta susunaan dan tata cara rekruitmen keanggotaan DPR serta kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD)[99].

Dalam kaitannya dengan keberadaan MPR pasca perubahan ketiga UUD 1945, kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden juga dihapus diganti dengan kewenangan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih langsung oleh rakyat dan hal ini juga akan membawa konsekuensi Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak bertanggungjawab kepada MPR tetapi

[99] A. Muktie Fajar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi,* Paradigmatik, Malang, In Tras, 2003, hlm. 83.

langsung kepada rakyat secara keseluruhan. Ada beberapa alasan yang mendasari mengapa Presiden dan Wakil Presiden harus dipilih langsung oleh rakyat antara lain:

a. Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui pemilihan secara langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan calon yang dipilih,
b. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dengan otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan,
c. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan pilihannya secara langsung tanpa mewakilkannya kepada orang lain, karena dalam sistem perwakilan kecenderungan si wakil menyimpang dari mandat ataupun aspirasi yang diwakilinya (rakyat secara langsung dapat menggunakan hak-haknya secara utuh);
d. Pemilihan secara langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *check and balances* antara eksekutif dan legislatif;
e. Mewujudkan secara nyata asas pertanggungjawaban dan akuntabilitas[100].

DPR sebagai salah satu kamar MPR serupa dengan *"House of Commons"* (Inggris), *"Assemblee National"*, (Perancis), *"House of Representatives"* (Amerika Serikat), atau *"Tweede Kamer"* (Belanda). DPR merupakan wakil langsung seluruh rakyat. Anggota DPR dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Calon-calon DPR adalah calon-calon melalui partai politik peserta pemilihan umum. Jumlah anggota DPR ditentukan oleh pembagi pemilih yang akan diatur dengan Undang-undang. Masa jabatan anggota DPR lima tahun.

[100] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Yogyakarta, 2002, hlm. 4.

DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh empat orang anggota. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat propinsi. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersama-sama anggota DPR. Di mungkinkan juga sistem penggantian bergilir atau penggantian antar waktu. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali. Untuk memudahkan, masa jabatan tidak lima tahun tetapi enam tahun (seperti Senat di Amerika Serikat).

Di akomodasinya DPD dalam sistem perwakilan Indonesia menurut Bagir Manan memiliki alasan-alasan tertentu antara lain: *Pertama,* adanya gagasan untuk merubah sistim perwakilan menjadi sistem legislatif bikameral, DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of representatif* sebagai perwakilan rakyat secara keseluruhan (DPR). *Kedua,* adanya gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara[101]. Anggota DPR adalah warga negara Indonesia, berumur sekurang-kurangnya dua puluh satu tahun pada saat pemilihan dilangsungkan dan bertempat tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya lima tahun sebelum mencalonkan diri dalam pemilihan. Anggota DPD adalah warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di propinsi yang bersangkutan.

a. Susunan dan kedudukan DPR

[101] Bagir Manan, *op. cit.,* hlm. 53.

Dalam tata tertib DPR Pasal 2 disebutkan bahwa DPR adalah lembaga tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan dengan/atau antar lembaga-lembaga tertinggi negara dengan/atau antar lembaga tinggi negara dan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasiia.

Susunan DPR menurut Bab III Pasal 16 DPR, yang jumlah anggotanya sesuai dengan ketentuan pcrundang-undangan terdiri atas anggota partai politik hasil pemilihan umum.

b. Susunan dan kedudukan DPD

Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaannya jelas akan dipengaruhi latar belakang figur-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang akan tampil mengisi keanggotaan DPD adalah figur-figur yang kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pangambilan kebijakan di tingkat nasional dan jangan sampai DPD hanya menjadi tempat mangkal pemain-pemain lama. Kalau hal itu yang terjadi, apa bedanya DPD dengan DPA di masa lalu. Masa jabatan Anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD sebelum memangku jabatanya mengucapkan sumpah/janji secara

bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang Paripurna DPD.

Alat kelengkapan DPD terdiri dari :

1) Pimpinan;
2) Panitia Ad Hoc;
3) Badan Kehormatan;
4) Panitia-panitia lain yang diperlukan.

Pimpinan DPD diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 22 tahun 2003 sebagai berikut :

1) Pimpinan DPD terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dan oleh anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.
2) Selama pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara DPD.
3) Pimpinan Sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang ketua sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dari anggota tertua dan anggota termuda usianya.
4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.

5) Ketua dan Wakil ketua DPD diresmikan dengan Keputusan DPD.
6) Tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam peraturan tata tertib DPD.

Ketentuan mengenai tata cara pemberhentian dan penggantian pimpinan DPD diatur dalam Pasal 39, sebagai berikut :

1) Pimpinan DPD berhenti atau diberhentikan dari jabatannya karena :
   a) Meninggal dunia;
   b) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
   c) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan DPD;
   d) Melanggar kode etik DPD berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPD atau;
   e) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman serendah-rendahnya lima tahun penjara.
2) Dalam hal salah seorang pimpinan DPD diberhentikan dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan rnusyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sarnpai terpilih pengganti definitif.
3) Dalam hal pimpinan DPD dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara herdasarkan putusan pengadilan yang belum

mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak diperbolehkan melaksanakan tugas memimpin sidang-sidang DPD dan menjadi juru bicara DPD sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 ayat (1) huruf a dan huruf c.

4) Dalam hal pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinyatakan tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan dinyatakan bebas dari segala tuntutan hukum, maka pimpinan DPD melaksanakan kembali tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) huruf a dan huruf c.
5) Tata cara pemberhentian dan penggantian pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam peraturan tata tertib DPD.

Adapun penggantian antar waktu anggota DPD diatur dalam Pasal 88 yaitu :

1) Anggota DPD berhenti antar waktu karena;
   a) Meninggal dunia;
   b) Mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis.
2) Anggota DPD diberhentikan karena :
   a) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD;

b) Tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPD sebagimana dimaksud dalam Undang-undang tentang pemilihan umum;

c) Dinyatakan melanggar sumpah/janji kode etik DPD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPD;

d) Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan;

e) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

3) Pemberhentian anggota DPD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hurufa dan b serta ayat (2) huruf d dan e langsung disampaikan oleh pimpinan DPD kepada Presiden untuk diresmikan.

4) Pemberhentian anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, b, dan c setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPD atas pengaduan pimpinan DPD, masyarakat dan/atau pemilih.

5) Pengaduan oleh pemilih dari daerah pemilihan anggota DPD yang bersangkutan disampaikan melalui DPD Provinsi setempat untuk diteruskan kepada badan kehormatan DPD.

6) Tata cara pengaduan, pembelaan dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan (5) diatur dalam peraturan tata tertib DPD.

Kemudian dalam Pasal 89 ditegaskan;

1) Anggota DPD yang berhenti atau diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :
   a) Calon pengganti adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara calon anggota DPD daerah pemilihan di provinsi yang sama dengan yang digantikan berdasarkan Undang-undang tentang pemilihan umum;
   b) Apabila calon pengganti dalam daftar peringkat perolehan suara calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada huruf a mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya.
2) Anggota DPD pengganti antar waktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya.

Selanjutnya dalam Pasal 90 ditegaskan :

1) Pimpinan DPD menyampaikan kepada KPU nama anggota DPD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu untuk diverifikasi,

2) Pimpinan DPD setelah menerima rekomendasi KPU mengenai hasil verifikasi terhadap persyaratan calon anggota DPD, mengusulkan kepada Presiden untuk meresmikan pemberhentian dan pengangkatan anggota DPD tersebut.

3) Peresmian pemberhentian dan pengangkatan pengganti antar waktu anggota DPD ditetapkan dengan keputusan Presiden.

4) Sebelum memangku jabatan, anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh ketua/pimpinan DPD dengan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dan Pasal 36.

5) Penggantian anggota DPD antar waktu tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota yang diganti kurang dari empat bulan rnasa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

DPD lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

1) Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu,

2) Pengawasan atas pelaksanaa Undang-undang tertentu[102].

[102] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2003, hlm. 274.

3. Mekanisme Pengisian Keanggotaan DPR dan DPD Menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Jika ada dua kamar tentu rumahnya tetap satu. Untuk itu MPR tetap dipertahankan keberadannya sebagai nama dari rumah antar DPR dan DPD. DPR dan DPD sama-sama mewakili rakyat dengan spektrum yang berbeda. DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan berorientasi kepada kepentingan daerah. Sedangkan DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional.

a. Sistem Rekruitmen DPR

Sistem pemilihan DPR (DPRD) tidak mengalami perubahan mendasar sejak 1950-an hingga 1999. Sistem "daftar partai" secara proporsional merupakan sistem pemilihan yang lama bertahan serupa dengan sistem yang digunakan Kolonial Belanda.

Keyin R. Evans dalam Joko J. Prihatmoko menilai bahwa sistem pemilihan dalam pemilihan umum 1999 sebagai sistem khas Indonesia karena tidak ada satu pun di dunia yang menggunakan sistem tersebut. Sistem tersebut ingin menggabungkan aspek-aspek positif dari sistem proporsional (persentase kursi yang diperoleh partai sesuai dengan persentase suara yang dimenangkan) dan sistem distrik (wakil-wakil rakyat terpilih betul-betul memperhatikan aspirasi konstituen, bukan sekedar mengikuti keinginan pimpinan partai)[103].

---

[103] Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LPZI Press, Semarang, 2003, hlm. 74.

Walaupun penilaian itu terasa berlebihan kalau bukan mendramatisasi, penting dikemukakan karena sekurang-kurangnya sistem pemilihan dalam pemilihan umum 2004 tidak berbeda secara signifikan dengan pemilihan umum 1999. Jika sistem pemilihan umum 1999 merupakan sistem "campuran" berdasarkan sistem proposional, dan distrik, sedangkan dalam pemilihan umum 2004, sistem distrik walaupun amat terbatas, yang ditunjukkan dengan sistem penghitungan dan mekanisme penetapan calon terpilih.

b. Sistem Rekruitmen DPD

Sampai pemilihan umum 1999 perwakilan daerah diwadahi dalam fraksi utusan daerah di MPR. Secara teknis FUD memenuhi syarat untuk disebut sebagai keterwakilan dalam kehadiran kursi yang tersedia dimasing-masing provinsi ditetapkaa sama dan terpilihnya anggota FUD berdasarkan jumlah penduduk secara profesional. Namun demikian sistem pemilihannya tidak aspiratif karena dipilih oleh DPRD. Pemilihan seperti ini sangat bias, praktis anggota FUD tidak memiliki akar dalam masyarakat maupun di daerah karena lebih sering order dari pusat. Dan mereka lebih populer di lingkungan partai dan mengabdi untuk kepentingan partai bukan kepada daerah yang diwakilinya.

Anggota DPD merupakan wujud dari keterwakilan daerah yang berimplikasi pada sistem pencalonan dan pemilihan. Sistem pencalonan DPD bukan hal baru dan relatif sudah dikenal terutama pada pemilu 1955, yaitu bersifat perseorangan dan bukan dari partai politik. Hal ini

dilakukan sebagai konsekuensi dari keterwakilan dalam kehadiran *(representation in presence)* agar anggota DPD memiliki rasa tanggung jawab yang besar kepada daerah. Pemilihan anggota DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003). Tujuan penggunaan sistem ini anggota DPD memiliki tanggung jawab politik dan moral untuk memperjuangkan kepentingan daerah yang diwakilinya[104]. DPD merupakan lembaga yang mewakili daerah untuk itu maka keanggotaan DPD ditentukan sama jumlahnya untuk setiap daerah provinsi. Berdasarkan Pasal 22 C ayat (2) UUD, anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Dalam Undang-undang susduk disebutkan bahwa jumlah DPD untuk setiap provinsi adalah empat orang. Artinya jumlah anggota DPD dari seluruh provinsi (saat ini ada 32 provinsi) adalah 128 orang.

Penentuan calon anggota DPD dilakukan berdasarkan prasyarat dukungan jumlah penduduk secara profesional, dari dukungan 1000 orang pemilih untuk provinsi yang berjumlah penduduk satujuta orang sampai 5000 orang pemilih untuk provinsi yang berpenduduk lebih dari limabelas juta orang. (UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 11 ayat (1) huruf a sampai e) serta dukungan tersebut harus tersebar sekurang-kurangnya 25% diri jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Dengan gambaran ini beban untuk dapat terpilih menjadi anggota DPD jauh

[104] *Ibid.*, hlm. 72.

lebih berat dari beban untuk dipilih menjadi anggota DPR. Anggota DPD lebih banyak mewakili daerah ketimbang DPR. Namun demikian sistem distrik yang diterapkan untuk memilih anggota DPD menjamin keterwakilan daerah secara merata di samping itu pertanggungjawaban anggota DPD terhadap pemilihnya menjadi semakin jelas dan transparan.

Lembaga DPD selain diatur dalam Pasal 2 ayat (1) juga diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 E ayat (2) dan ayat (4) perubahan UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

Dalam Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa; 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. Sedangkan dalam Pasai 22 C di sebutkan :

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

Di dalam Pasal 22 E ayat (2) ditegaskan; "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden dan DPRD". Kemudian dalam ayat (4) ditegaskan, "peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan di atas, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal 11 menegaskan :

1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilihan umum dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
   a) Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
   b) Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satujuta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
   c) Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
   d) Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (limabelas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
   e) Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belasjuta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.

2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25 % dari jumlah kabupaten/kota di provin.si yang bersangkutan.
3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau capjempol dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah.

Kemudian dalam Pasal 51 dan Pasal 52 ditentukan bahwa daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 orang. Penegasan tentang susunan dan keanggotaan DPD juga diatur dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 32 menentukan; "DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum". Didalam Pasal 33 ditegaskan :

1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang.
2) Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.
3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
4) Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota negara Republik Indonesia.

Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan Pasal 63 Undang-Undang No. 12 tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

1) Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan.
2) Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Bagi anggota DPD dan pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon yang lain, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri. Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya diseluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Dari ketentuan dalam UUD 1945 ataupun Undang-undang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD dan Undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD nampak lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilihan umum menjadi anggota DPD adalah perorangan sedangkan

peserta pemilihan umum untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan memanfaatkan (mendompleng) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan urnum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal, sedangkan rekrutmen atau pancalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai Undang-Undang No. 12 tahun 2003 masih terbuka peluang untuk berperan kuatnya para pimpinan partai politik dalam menentukan siapa yang akan ditempatkan menjadi anggota DPR/DPRD.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama,* basis komunitas spatial *(space base community)* dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua,* basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/ kota), misalnya dari unsur Nadhatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya. *Ketiga,* dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun

aktivis, LSM dan sebagainya. *Keempat*, elit ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuataan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD.

Dengan diaturnya DPD sebagai kamar kedua disamping DPR dalam sistem legislatif Indonesia, diharapkan tugas yang selama ini diemban oleh DPR dalam menjalankan fungsi legislatif dalam sistem kenegaraan setidak-tidaknya semakin berkurang karena dibagi menjadi dua; kepentingan daerah diharapkan akan lebih efektif diperjuangkan atau disuarakan oleh DPD.

4. Fungsi dan Wewenang DPR dan DPD Berdasarkan Perubahan UUD 1945.

a. Fungsi dan Wewenang DPR

Selain fungsi yang telah ditegaskan dalam perubahan UUD 1945, DPR juga memiliki fungsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu fungsi :

1) Legislasi, yaitu fungsi membentuk Undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

2) Anggaran, yaitu fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

3) Pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-undang dan Peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan tugas dan wewenangnya diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf a sampai huruf p dan ayat (2), DPR mempunyai tugas dan wewenang:

1) Membentuk Undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2) Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3) Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikut sertakannya dalam pembahasan;
4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
5) Mcnetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

6) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
7) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama;
8) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
9) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
10) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi yudisial;
11) Memberikan pesetujuan calon hakim agung yang diusulkan oleh komisi yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
12) Memilih tiga orang calon hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;

13) Memberikan kepada Presiden untuk menggangkat duta, menerima penempatan duta negara lain dan memberikan pertimbangan dalam pernberian amnesti dan abolisi;

14) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan pejanjian dengan negara lain serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan Undang-undang;

15) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat:

16) Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-undang.

Dan pada ayat (2) dinyatakan: Tatacara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

b. Fungsi dan Wewenang DPD

Ketentuan tentang tugas dan wewenang DPD dapat ditemui dalam Pasal 22 D UUD 1945, Pasal 23 E ayat (2), dan Pasal 23 F ayat (1). Pasal 22 D berbunyi sebagai berikut:

1) DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2) DPD 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3) DPD 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, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Selain yang diatur dalam Pasal 22 D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 23 E ayat (2), dimana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam pasal 23 F ayat (1) ditegaskan

bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dari penegasan dalam Pasal 22 D, Pasal 23 E dan Pasal 23 F terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismnya disebut *'strong becameralism'*, tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat, maka disebut *'Soft becameralism'*. Dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan keempat, bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai *'strong becameralism'* yang kedudukan keduanya sama kuatnya, tetapi juga tidak dapat disebut sebagai *"soft becameralism'* sekalipun. Dapat dikatakan, DPD hanya memberi masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Perubahan UUD 1945 tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Juga tidak diatur bagaimana membahas Rancangan Undang-Undang dari DPD, dan tain-lain.

Seharusnya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD diatur sama dengan ketentuan mengenai DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003. Dalam Pasal 42 ditegaskan bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan pengabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai dengan tata tertib DPR, pembahasan RUU sebelum DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah[105].

Dalam hal keikutsertaan DPD membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan olah DPR maupun oleh pemerintah. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama pemerintah pada awal pembicaran tingkat 1 sesuai dengan tata tertib DPR. Pembicaran Tingkat I dilakukan bersama antara DPR, DPD dan Pemerintah. Dalam hal penyampaian

[105] Ni'matul Huda, *op. cit.*, hlm. 227.

pandangan dan pendapat DPD atas RUU, serta tanggapan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Pandangan. pendapat dan tanggapan tersebut dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah. (Pasal 43 UU No. 22 tahun 2003).

Di samping ketentuan diatas DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan Pemerintah. Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. Selain itu DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal ini; menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, meminta

secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu dan mengadakan kunjungan kerja kedaerah untuk melakukan *monitoring* (pemantauan) atas pelaksanaan undang-undang tertentu (penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 tahun 2003).

(1) Fungsi Pengawasan DPR dan DPD

Mengenai perbedaan kewenangan antara DPR dan DPD di tingkat pusat, dapat ditentukan dengan memerinci tugas-tugas parlemen di bidang legislatif, pengawasan dan fungsi anggaran. Secara akademis, sebenamya, fungsi anggaran itu dapat pula dimasukkan ke dalam pengertian fungsi legislasi sepanjang menyangkut penuangannya dalam Undang-undang ataupun termasuk ke dalam pengertian fungsi pengawasan sejauh menyangkut fungsinya sebagai alat atau instrumen pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Akan tetapi, karena Peraturan Perundang-undangan kita yang resmi, ketiga fungsi itu dibedakan satu sama lain, kita dapat merinci ketiganya satu persatu untuk mengatur pembedaan tugas dan kewenangan DPR dan DPD.

Dalam rangka fungsi pengawasan, parlemen dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut.

a) Penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik;

b) Pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Undang-undang;

c) Penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara.

d) Perlindungan hak milik dan kekayaaan warga negara dari pembebanan oleh negara;

e) Penyelenggaraan debat publik mengenai kebijakan pemerintahan;

f) Menyetujui rencana-rencana pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya;

g) Penyelenggaraan kegiatan dengar pendapat (*hearings*);

h) Menetapkan soal-soal perang dan damai;

i) Menyetujui amnesti umum;

j) Penyelenggaraan pemerintahan bersama *(co-administration);*

k) Penyelenggaraan tugas-tugas yang bersifat semi-legisiatif dan semi-yudisiil;

l) Permintaan pertanggungjawaban terhadap kepala pemerintahan.

Tugas-tugas dan kegiatan di atas memang jarang dibicarakan secara luas. Sebab, biasanya pengertian tugas, fungsi, dan hak parlemen selalu dirumuskan disekitar kegiatan legislasi, pengawasan dan anggaran saja. Padahal, jika dirinci, kegiatan-kegiatan di atas justru sangat penting untuk dirinci, dan termasuk dalam pengertian tugas parlemen yang sebenarnya, ada baiknya jika dibedakan antara pengertian fungsi, tugas, dan hak parlemen. Di samping itu, selain hak

parlemen, ada pula hak setiap anggota parlemen sebagai individu yang juga harus dibedakan dan hak parlemen sebagai kelembagaan.

Untuk melaksanakan tugas dan kegiatannya itu, parlemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut:

a) Hak interpelasi dan bertanya;
b) Hak penyelidikan terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran oleh pemerintah;
c) Hak resolusi atau pernyataan pendapat;
d) Hak mengingatkan atau memorandum.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan hak-hak lembaga parlemen itu, maka kepada setiap anggota parlemen biasanya diberikan oleh Undang-undang hak-hak sebagai berikut:

a) Hak bertanya;
b) Hak mengusulkan untuk dilaksanakannnya hak-hak lembaga parlemen;
c) Hak protokol;
d) Hak kekebalan (imunitas).

Dengan perincian demikian, dapat mudah didiskusikan mengenai upaya membedakan tugas-tugas DPR dan DPD. Meskipun fungsi DPR dan DPD sama-sama dapat dikatakan mencakup fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran, tetapi rincian tugas dan kegiatan sepcrti tersebut dapat memudahkan kita dalarn membagikannya menjadi tugas utama DPR atau DPD. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan para anggota mempunyai fungsi, tugas dan hak yang sama. Tetapi khusus

untuk tugas pertama, yaitu penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya tidak diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, melainkan hanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap kepala pemerintahan *(impeachment),* tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR saja, sedangkan DPD akan ikut menentukan penentuan vonisnya dalam persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebaliknya khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utamanya sebaiknya diberikan kepada DPD. Meskipun DPR dapat pula ikut serta melaksanakan tugas ini, tetapi yang utama sebaiknya diberikan kepada DPD, karena dialah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang mewakili lapisan masyarakat kita di lapisan terbawah yang dapat dianggap paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan karena dibebani oleh pemerintah.

Mengenai tugas-tugas lainnya dapat ditentukan bersama oleh kedua lembaga perwakilan itu. Di samping itu, meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan undang-undang ditentukan ada di DPR dan DPD bersama-sama. Tetapi, dari segi materinya, dapat pula ditentukan bahwa yang diawasi oleh Dewan Perwakilan Daerah hanyalah pelaksanaan UUD dan pelaksanaan undang-undang sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan yang menyangkut soal-

soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan apalagi intemasional. Hanya saja, harus diakui tidak mudah rnembedakan adanya perbedaan kepentingan tersebut antara daerah dan nasional[106].

Dalam hal ini Pasal 22 D ayat (3) mangatakan bahwa wilayah pengawasan DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah dapat melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukkan, 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.

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif, hal ini didapatkan dari kata dapat. Hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD melainkan harus disampaikan kepada DPR dan DPR-lah yang menentukan apakah hasil pengawasan DPD tersebut akan digunakan atau tidak[107].

(2) Fungsi Legislasi DPR dan DPD

Berkaitan dengan fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang, yang membedakannya hanyalah bidang yang diatur didalam Undang-undang tersebut.

---

[106] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 170.

[107] Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 66.

a) Fungsi legislasi DPR diatur dalam Perubahan UUD 1945 :

1) Pasal 20 ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.

2) Pasal 20 ayat (2); setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

3) Pasal 20 ayat (3); Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat peresetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

4) Pasal 20 A ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

5) Pasal 21; anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

6) Pasal 22 ayat (1); dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

7) Pasal 22 ayat (2); Peraturan Pemerintah itu harus mandapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.

8) Pasal 22 ayat (3); jika tidak mendapat persetujuan rnaka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

9) Pasaal 22A; ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-undang diatur dengan Undang-undang.

b) Fungsi legislasi DPD diatur dalam perubahan UUD 1945 :

1) Pasal 22D ayat (1); Dewan Penvakilan 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 sember daya alam dan sumber daya ekonomi lainya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2) Pasal 22D ayat (2); Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabunagan 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 Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

BAB IV

ANALISIS TERHADAP DPD DALAM MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MENURUT PERUBAHAN UUD 1945

A. Latar Belakang Ditetapkannya DPD Dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Perubahan UUD 1945

1. MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Salah satu latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak lain adalah keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Berdasar Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaanya tidak terbatas dan tidak ditetapkan limitatif melainkan enunsiatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri[1]. Dengan demikian MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.

Lembaga-lembaga negara lainnya itu tidak sama kedudukannya dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan di bawah Majelis. Oleh

[1] Dahlan Thaib, *Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaran*, Program Pascasarjana, Bandung, 2000, hlm. 294.

karena itulah maka MPR membagi-bagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya dengan *distribution of power*.

Setelah MPR mendelegasikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya, bukan berarti Majelis tidak mempunyai kekuasaan lagi. Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi terutama bertugas untuk menetapkan masalah-masalah pokok baik yang secara tegas telah ditentukan UUD 1945 maupun yang secara tegas dijelaskan oleh UUD 1945. Sebagai lembaga tertinggi negara, Majelis mempunyai tugas dan wewenang di segala bidang. Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden dan mengangkat Presiden. Majelis berwenang untuk meminta dan menilai pertanggung-jawaban dari Presiden atas segala kebijakan pemerintah yang garis-garis besarnya telah ditetapkan MPR.

Dibidang perundang-undangan, MPR membawahi DPR dan Presiden. Segala undang-undang yang akan dibuat lembaga legislatif, harus dilakukan sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh MPR. Perundang-undangan tidak boleh dibuat menyimpang dari UUD 1945 maupun Ketetapan MPR[2], dan MPR menurut penulis dalam keadaan tertentu dapat melakukan sendiri perubahan UUD.

Di bidang pengawasan, MPR membawahi DPR dan BPK. DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden di lapangan pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksaan

[2] *Ibid.*, hlm. 295.

keuangan negara BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR, bisa meminta sidang istimewa kepada majelis, jika Presiden sungguh melanggar GBHN[3].

Di lapangan pengujian atas pelaksanaan hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung atau instansi-instansi lainnya yang ditunjuk oleh MPR. Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara tidak dapat menilai secara formal maupun material undang-undang. Ketetapan MPR dan Undang-Undang Dasar 1945 (sebagai produk badan legislatif tertinggi). Majelis yang dapat menilai secara formal dan material terhadap semua undang-undang peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi dari undang-undang.

Di lapangan konsultatif, MPR membawahi Dewan Pertimbangan Agung. Agar pemerintah dapat melakukan tugas dan kekuasaannya, maka Majelis menyediakan tempat bagi Presiden untuk berkonsultasi, bertanya dan minta nasehat. Dengan demikian tepatlah Pasal 2 Tap No. I/MPR/1978 yang mengatur kedudukan MPR, yang menyebutkan Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian sungguh tepatlah MPR dikatakan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi seluruh rakyat seperti uraian di atas.

Secara konstitusional, kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas yaitu sebagai lembaga tertinggi negara yang merealisasikan kekuasaan

[3] Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan negara angka VIII.

rakyat. Untuk mempertegas bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat ditelusuri lewat ketentuan-ketentuan konstitusional baik dalam UUD 1945 sendiri maupun dalam ketetapan-ketetapan MPR.

Menurut UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2). Penetapan pasal tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 mengikuti konstitusi-konstitusi modern yang umumnya menganut sistem pemerintahan yang berasaskan demokrasi. Berdasarkan pasal tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam negara Republik Indonesia. Selanjutnya hal tersebut, kekuasaan dibagi ke lembaga-lembaga negara di bawahnya yang disebut dalam Hukum Tata Negara dan ilmu politik dikenal dengan apa yang disebut *distribution of power*[4]. Lain halnya dengan pendapat Padmo Wahyono bahwa sebenarnya tentang pelaksanaan kekuasaan tertinggi rakyat dalam negara Republik Indonesia, rakyat sebagai pemilik kedaulatan telah membagi-bagikan kekuasaan tertinggi itu kepada lembaga-lembaga negara yang ada yaitu:

[4] Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. 1994, hlm. 10-11.

a. Rakyat mewakilkan kepada MPR dalam hal menetapkan UUD dan GBHN dan dalam hal menentukan mandataris/Presiden dan Wakil Presiden.

b. Rakyat mewakilkan kepada DPR dalam hal pelaksanaan GBHN, membentuk undang-undang bersama-sama dengan Presiden, dan menterjemahkan GBHN setiap tahunnya dalam bentuk APBN bersama-sama Presiden, begitu pula rakyat mewakilkan kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden.

c. Rakyat mewakilkan kepada Mahkamah Agung, berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

d. Rakyat mewakilkan kepada presiden / mandataris melalui MPR (Tap MPR) untuk melaksanakan GBHN .

e. Rakyat mewakilkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan melalui undang-undang untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat[5].

Pendapat tersebut dapat dipahami, seolah-olah rakyat mempunyai hubungan langsung, bukan hanya dengan MPR dan DPR, tetapi juga dengan semua lembaga tinggi negara yang ada menurut UUD 1945. Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi[6] yang

---

[5] Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia,* CV. Rajawali, Jakarta, 1984. hlm. 101.

[6] Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI.dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I s.d.IV,* Disertasi, Pascasarjana UI, Jakarta, 1991, hlm. 167-168.

merujuk kepada pendapat Soepomo yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat itu didelegasikan kepada Presiden. Menurut S. Attamimi yang dimaksud oleh Soepomo bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang bermula dari kedaulatan "rakyat" "mengalir" melalui mandat yang diberikannya kepada Presiden.

Sri Soemantri memberikan pandangan lain, bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, dalam pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar, ketetapan dan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat[7].

Pendapat Padmo Wahjono dan Sri Soemantri keduanya tidak bertentangan apabila hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawratan Rakyat dilihat secara mekanis, khususnya dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, maka hubungan secara langsung memang hanya terdapat di antara rakyat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara institusional hanya dari MPR pemberian delegasi kekuasaan dan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu mengalir kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawah majelis dan bertanggungjawab kepada majelis.

Selanjutnya mengenai keanggotaan MPR seperti disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri dari atas anggota DPR, ditambah utusan-utusan

---

[7] Sri Soemantri M, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945, dalam Padmo Wahyono* (Ed) *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini,* Ghalia, Indonesia, 1984, hlm. 138.

daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan undang-undang. Di sini sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR yaitu anggota-anggota dari organisasi sosial politik yang disodorkan atau ditawarkan kepada rakyat untuk mewakili dirinya (rakyat) di DPR melalui pemilihan umum. Rakyat di sini adalah rakyat yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku seperti undang-undang pemilu dan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Unsur tambahan keanggotaan di MPR sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan adalah utusan daerah dan golongan-golongan[8]. Utusan daerah adalah orang yang mewakili, bertindak untuk dan atas nama rakyat berkaitan dengan "kepentingan daerah"[9]. Utusan golongan adalah orang-orang yang mewakili golongan kepentingan tertentu seperti golongan koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif (Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan) yang kemudian berkembang sehingga termasuk golongan yang berdasarkan profesi, kegiatan agama dan sebagainya[10].

Anggota-anggota tambahan MPR yaitu utusan-utusan daerah daerah dan golongan adalah unsur komponen politik yang dalam hal tertentu dapat menjadi kelompok kepentingan atau penekan yang memiliki peran besar dan

---

[8] Dahlan Thaib, *op. cit.*, hlm. 311.
[9] *Ibid.*, hlm. 311.
[10] *Ibid.*, hlm. 311.

sangat mempengaruhi keputusan MPR yang terkait dengan kepentingannya, sehingga pada saat era reformasi muncul gagasan untuk menghapuskan Utusan Golongan di MPR, terkait dengan praktek politik di era Orde Baru. Hal senada tentang Pasal 2 ayat (1) disampaikan Moh Mahfud MD. bahwa utusan golongan supaya dihapuskan sebab selama ini konsep golongan sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik[11]. Pada masa yang akan datang sebaiknya MPR hanya terdiri dari dua unsur yaitu DPR sebagai perwakilan politik dan utusan daerah sebagai perwakilan teritorial. Baik anggota DPR maupun utusan daerah harus dipilih melalui pemilu. Pada pemilu yang diselenggarakan lima tahun sekali setiap pemilih dapat memilih anggota DPR, anggota MPR utusan daerah, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden. Perlu juga ditentukan bahwa MPR bersidang sekurang-kurangnya satu tahun satu kali sedangkan keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak relatif kecuali untuk perubahan UUD yang harus ditetapkan dengan suara terbanyak mutlak yang diatur dalam pasal tersendiri.

Berdasarkan praktek politik Orde Baru yang memaknai utusan golongan untuk kepentingan partai tertentu maka secara terinci komposisi anggota MPR akan diuraikan berikut ini.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting.

---

[11] Moh Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Penerbit Rineka Cipta, cetakan II, Jakarta, 2003, hlm. 154.

Pertama komposisi anggota MPR yang demikian sesungguhnya dimaksudkan untuk menjadikan MPR benar-benar institusi perwakilan rakyat dalam arti sesungguhnya, tetapi kemudian komposisi keanggotaan MPR yang demikian ternyata menimbulkan problem tersendiri. Untuk unsur keanggotaan dari DPR dan utusan daerah merupakan unsur representasi seluruh rakyat dalam satu kesatuan, sedangkan unsur daerah merupakan, representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu yang akan mewakili kepentingan-kepentingan wilayah dalam proses pengambilan keputusan politik penting di tingkat nasional. Berikutnya yang menjadi persoalan adalah keanggotaan MPR yang berasal dari utusan golongan. Adanya unsur utusan golongan ini dapat menimbulkan duplikasi representasi dan membuka peluang konflik dalam menentukan golongan mana yang berhak mendapatkan kursi di MPR, dan bagaimana proses penentuan individu yang akan mewakili golongan itu. Dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan yang dimaksud dengan golongan adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif[12]. Hal ini antara lain didasari pada rumusan penjelasan tersebut yang membuka peluang untuk memasukkan unsur di luar badan-badan koperasi dan serikat pekerja dengan adanya penggalan kalimat "lain-lain badan kolektif"[13]. Akhirnya muncullah dalam unsur anggota utusan golongan ditemukan anggota yang berasal dari organisasi cendikiawan, ABRI/POLRI, yang sesungguhnya telah

[12] Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah bikameral Setengah Hati*, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.
[13] *Ibid.*, hlm. 3.

terwakili melalui DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Adanya utusan golongan itu membuka peluang pengisian sebagian kursi anggota MPR tidak dilakukan dengan pemilihan, melainkan dengan pengangkatan. Sistem pengisian kursi perwakilan rakyat yang demikian kurang relevan dengan semangat demokrasi di mana dasar perolehan kursi anggota badan perwakilan rakyat harus didasarkan atas kehendak rakyat yang dapat dilihat dari hasil pemilihan umum, bukan atas penunjukan oleh otoritas apa pun.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Bila diperhatikan seolah-seolah ada dua lembaga perwakilan rakyat yakni MPR dan DPR[14]. Tetapi sesungguhnya lembaga perwakilan rakyat ini tidak dapat disebut sistem perwakilan rakyat dua kamar, dan sebaliknya tidak dapat pula dengan mudah disebut sistem perwakilan satu kamar. Pilihan model satu atau dua kamar preference tergantung pada kondisi-kondisi obyektif tertentu dan tujuan-tujuan spesifik yang hendak dicapai. Dari pemikiran pendiri negara RI dalam merumuskan ide *representasi* seluruh rakyat dengan memberikan perhatian wilayah dalam suatu sistem perwakilan rakyat, model perwakilan rakyat dua kamar sepertinya lebih mendekati maksud pendiri bangsa. Dengan membuat sistem perwakilan dua kamar representasi daerah dengan

[14] *Ibid.*, hlm. 4.

pertimbangan politik yang akan diperjuangkan lebih maksimal dapat dilakukan, sebab dengan ini anggota perwakilan rakyat dari utusan daerah diberi suatu wadah institusi tersendiri dengan derajat yang sama dengan berikut kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya. Dalam model lembaga perwakilan satu kamar, unsur kepentingan daerah hanya akan disampaikan oleh orang perorang dalam Majlis atau Dewan Perwakilan Rakyat itu, dan biasanya unsur perwakilan daerah lebih sedikit dari anggota DPR sehingga utusan daerah merupakan unsur minoritas di lembaga perwakilan. Kondisi ini tentu akan berbeda dengan sistem dua kamar, karena meletakkan utusan daerah dalam satu kamar terpisah dari DPR akan hilang pandangan orang perorang tetapi akan dilihat sebagai institusi.

Keanggotaan MPR yang demikian membawa konsekuensi yang lebih jauh. Ada perbedaan fundamental antara anggota MPR yang juga anggota DPRdengan yang anggota MPR tetapi bukan anggota DPR. Dalam hubungan wewenang MPR terhadap Presiden terjadi deferensi hak antara dua jenis keanggotaan itu. Dalam melakukan pengawasan pelaksanaan GBHN yang dijalankan oleh Presiden, anggota MPR yang juga anggota DPR memiliki wewenang lebih dari anggota MPR yang bukan anggota DPR.

Muncullah kemudian tuntutan adanya keterwakilan gagasan harus dilengkapi dengan keterwakilan dalam kehadiran yaitu rakyat melalui calon yang dipilihnya sendiri dalam lembaga perwakilan yang terwujud dalam DPD. Menurut Graham Smith konsekuensi dari bikameral antara lain

daerah-daerah dalam prosedur keputusan di pusat hanya dapat diubah dengan aturan-aturan konstitusi yang jelas[15].

2. Perdebatan Dalam Menetapkan DPD Sebagai Kamar Kedua di Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Sistem dua kamar disebut juga bikameral[16]. Karena itu dalam penelitian ini istilah sistem dua kamar digunakan secara bergantian dengan istilah bikameral dalam pengertian yang sama[17]. Kamar pertama adalah DPR dan kamar kedua DPD.

Untuk kasus di Indonesia setelah melewati perdebatan didalam sidang PAH I BP MPR diperoleh kompromi politik bahwa DPD adalah sebagai wakil "ruang" di samping DPR sebagai wakil "orang" atau Utusan Daerah yang kita kenal sebagai anggota MPR ditingkatkan menjadi institusi sendiri di MPR yang disebut DPD. Karena MPR terdiri dua kamar (DPR dan DPD) semestinya dapat disebut sistem bikameral.

Secara kronologis ditetapkannya Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar kedua di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah dimulai adanya gerakan reformasi 21 Mei 1998 yang ditandai mundurnya Presiden Soeharto. Era reformasi memberi harapan besar bagi perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki

---

[15] Graham Smith (dalam HR. Daeng Naja), *Dewan Perwakilan Daerah Bikameral Setengah Hati,* Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 13.

[16] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral, op. cit.* hlm. 10.

[17] Istilah bikameral secara populer digunakan ditengah-tengah masyarakat, dan secara ilmu ketatanegaraan juga tidak salah sebab istilah bikameral juga berarti sistem dua kamar, kamar pertama adalah DPR dan kamar kedua adalah DPD.

akuntabilitas tinggi, serta mewujudkan good governance dan adanya kebebasan berpendapat.

Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses reformasi di bidang kekatatanegaraan yaitu perubahan konstitusi Republik Indonesia Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 menjadi tonggak penting dalam masa awal pendirian Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, yang dirumuskan bersama oleh para pendiri negara sebagai perwujudan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Setelah proklamasi 17 Agustus 1945 dengan segala keterbatasan dan situasi bernegara yang jauh dari ideal yang umum dialami oleh negara di masa awal kemerdekaannya, UUD 1945 dirumuskan dengan singkat dan padat terdiri 16 bab dan 37 pasal, sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia yang baru merdeka.

Meskipun merupakan peraturan perundangan yang tertinggi kostitusi sama sekali tidak tertutup terhadap perubahan. Konstitusi mesti menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di masyarakatnya. Hal tersebut seperti dikemukakan KC Where bahwa UUD 1945 sebagai resultante atau kesepakatan politik yang didasarkan atas situasi poleksosbud pada waktu tertentu berisi penyelenggaraan negara, memang tidak boleh menutup diri untuk diubah[18]. Keinginan masyarakat uantuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan berhasil mendesak MPR sebagai

[18] Mahfud MD,dkk, Memperkuat Sistem Presidensiil, Hasil Kajian Sementara F KB-MPR-RI tentang Agenda Perubahan kelima UUD 1945, Sekretariat F.PKB. MPR,RI,Jakarta,2007, hlm..4 .

lembaga politik yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 untuk mengagendakan perubahan UUD 1945 pada sidang-sidang yang akan diselenggarakannya.

Pada sidang umum (SU) MPR tahun 1999 pembahasan mengenai perubahan konstitusi sudah diagendakan dan pada tahun tersebut MPR telah menetapkan amandemen pertama terhadap UUD 1945. Pada Sidang Tahunan (ST) MPR Agustus 2000 pembahasan masalah konstitusi semakin meningkat di mana Badan Pekerja MPR yang ditugaskan membuat hasil sementara amandemen UUD 1945 telah menyelesaikan pekerjaannya untuk diajukan pada Sidang Paripurna MPR. Pada saat itu banyak amandemen yang harus ditetapkan seperti hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, hubungan sipil dengan militer, otonomi daerah, dan lain sebagainya. Setiap bagian pembahasan tersebut memuat perubahan yang penting bagi sistem politik Indonesia.

Akan tetapi, ST MPR tahun 2000 tersebut tidak menghasilkan keputusan pada beberapa bidang yang esensial seperti struktur dan hubungan antara lembaga negara maupun sistem pemilihan Presiden. Hal tersebut disebabkan pada tidak terbentuknya konsesus politik dan keterbatasan waktu dalam pertemuan selama dua minggu. Pada akhirnya MPR mengeluarkan Tap MPR No. IX/MPR/2000 yang mengagendakan perubahan konstitusi meliputi pemilihan presiden langsung, hak asasi manusia, serta sistem perwakilan bikameral untuk diselesaikan guna mengantisipasi pemilihan umum tahun 2004.

Dalam menetapkan suatu amandemen dalam sidang paripurna MPR, MPR menugaskan terlebih dahulu pada Badan Pekerja MPR (standing committee) yang memiliki 90 anggota, keanggotaan badan ini berdasarkan pada proporsi keanggotaan setiap fraksi di MPR. Mereka mempunyai tanggung jawab untuk membuat agenda kerja bagi MPR terutama membantu para pimpinan MPR. Selain itu MPR juga memiliki Panitia Ad Hoc I (PAH-I) yang juga memiliki 44 anggota yang khsusus membahas proses amandemen konstitusi,[19] untuk melakukan pembahasan melalui diskusi dan membuat keputusan dengan musyawarah atau konsensus. Hanya saja bila musyawarah dan konsensus tersebut tidak memungkinkan baru dilakukan melalui pemungutan suara yaitu apabila 2/3 anggota MPR menyetujui amandemen terhadap konstitusi dapat dilakukan.

Pada bulan Maret 2001, PAH-I MPR membentuk Tim Ahli yang bertugas memberi masukan pada isi maupun teknis perubahan konstitusi. Tim tersebut terdiri dari 30 anggota, kebanyakan akademisi senior dan bekerja sampai Juni 2001 dalam persiapan Sidang Tahunan (ST) MPR. Salah satu tanggung jawab Tim Ahli ini adalah menyusun perubahan konstitusi yang berdasarkan masukan masyarakat. Pada bulan April 2001 tim tersebut telah membahas hasil-hasil pekerjaannya dengan PAH-I termasuk draf pertama sebagai alternatif untuk amandemen dalam pertemuan antara Tim Ahli dengan PAH-I. Banyak sekali isu-isu yang diperdebatkan dan salah satu

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

yang paling hangat adalah sistem dua kamar pada badan legislatif (bikameral). Dalam pertemuan yang dilakukan tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa PAH-I hampir pasti menyetujui pembentukan satu badan legislatif kedua yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD), namun perdebatan muncul mengenai kedudukan badan baru tersebut. Tim Ahli sendiri merekomendasikan kedudukan yang sama untuk sebuah badan legislatif kedua yang mewakili kepentingan daerah.

Beberapa pertemuan PAH-I sejak akhir tahun 1999 dilaksanakan dengan terbuka untuk umum. Salah satu kegiatannya adalah menerima masukan dari seluruh komponen bangsa yang ingin memberikan bahan-bahan ataupun usulan terhadap perubahan konstitusi. Namun pembahasan yang dilakukan dalam PAH-I sendiri tidak memperoleh banyak liputan dan pemberitaan dari pers (media) sampai menjelang sidang tahunan (ST) MPR bulan Agustus 2001.

Perlu disadari bahwa setiap negara memiliki proses sendiri-sendiri dalam perubahan konstitusinya. Indonesia pun dapat mengambil pengalaman dari setiap negara dalam melakukan perubahan konstitusi seperti Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Amerika Serikat, negara-negara Amerika Latin, atau negara manapun dalam mengubah konstitusinya, akan memperkaya hasanah dan wacana proses perubahan konstitusi. Proses yang terjadi di Indonesia melalui PAH-I MPR yang memiliki tugas untuk menampung aspirasi masyarakat dan merumuskan dalam beberapa alternatif untuk dibawa pada sidang paripurna MPR. Aspirasi

masyarakat Pasca Sidang Umum (SU) MPR 1999 banyak sekali bermunculan organisasi masyarakat sipil atau organisasi non pemerintah (Ornop) yang memberikan masukan terhadap perubahan UUD 1945. Sebagai aspirasi agenda yang diusulkan di antaranya Hak Asasi Manusia (HAM), Sistem Bikameral dan pemilihan Presiden secara langsung.

Berdasarkan tiga agenda tersebut, salah satunya adalah sistem bikameral untuk menetapkan kamar kedua dalam Rapat Pleno PAH I BP MPR. Rapat Pleno PAH I BP MPR dapat dilihat dalam risalah-risalah sidang PAH I BP MPR tanggal 29 Juli 2000 dan 25 Juli 2002 dengan pimpinan sidang Yakob Tobing, Slamet Effendi Yusuf dan Harun Kamil yaitu:

Pertama: Fraksi PDI Perjuangan menyatakan bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan bersama anggota DPR dan anggota DPD, MPR bukan lembaga negara tertinggi tetapi menjadi lembaga negara yang memegang pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tertinggi didalam negara dan mengusulkan anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia[20]. Kesepakatan meningkatkan peranan Utusan Daerah (UD) menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan langkah maju, walaupun kesepakatan memperkuat kedudukan DPD sudah menjadi tekat semua fraksi yang berkaitan dengan pelaksanaan negara kesatuan, tetapi tetap ada Utusan Golongan (UG) yang tidak dipilih lewat pemilu.

---

[20] Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ke-51, tanggal 29 Juli 2000 tentang *Pandangan Akhir Saksi PDI Perjuangan.*

Kedua: Fraksi Partai Golkar (FPG) dalam Rapat Pleno PAH I BP MPR menyatakan kelemahan UUD 1945 selama ini ada tiga yaitu :

a. Tidak mengatur mekanisme *checks and balances* secara baik dan kewenangan bertumpunya pada Presiden,
b. Banyaknya hal-hal yang bisa melahirkan penafsiran ganda,
c. Banyaknya delegasi legislatif yang memungkinkan bertambahnya penumpukan kewenangan pada kekuasaan eksekutif[21].

FPG pada Rapat Pleno 29 Juli 2000 menyatakan bahwa struktur MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilu ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Namun dalam Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002 secara tegas bersikap dan memberikan pandangan mengenai komposisi MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilu, guna membangun sistem perwakilan yang demokratis dan mencerminkan *checks and balances*[22].

Pendapat FPG tentang komposisi MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagai suatu jalan membangun demokrasi, diikuti juga oleh Fraksi PDIP (FPDIP) bahwa , prinsip dasar perwakilan haruslah atas dasar pemilihan (representation by election). Oleh karena itu, MPR sebagai lembaga yang diidealkan untuk

---

[21] T.M. Murlif, *Rancangan Materi Perubahan UUD 1945 oleh FPG*, Tanggal 29 Juli 2000.
[22] Andi Mattalatta (FPG) dalam *Rancangan Materi Perubahan UUD 1945oleh FPG*, tanggal 25

mengejawantahkan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, maka yang bermusyawarah dengan semangat hikmat kebijaksanaan di dalam lembaga ini seharusnya adalah mereka-mereka yang memenuhi kualifikasi prinsip kerakyatan atau perwakilan rakyat, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Ketiga FPPP pada Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 29 Juli 2000 menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu ditambah utusan masyarakat tertentu. Namun pada Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002 telah sepakat bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan selanjutnya diatur dengan undang-undang. FPPP lebih mantap memilih alternatif dua yang disodorkan PAH I BP MPR, karena menyadari bahwa anggota MPR merupakan representatif dari seluruh rakyat Indonesia, karenanya harus dipilih oleh rakyat, sedangkan mekanisme pemilihan diatur dengan undang-undang[23].

Sedangkan pandangan FPPP tentang Utusan Golongan (UG) dikatakan bahwa: sudah sulit untuk disebutkan secara eksplisit dan sudah masuk dalam masyarakat sehingga tidak perlu ada.

Juli 2002.

[23] Abdul Azzis Imran Pattisahusiwa dalam Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002 tentang *Materi Finalisasi Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945.*

Keempat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) pada Rapat Pleno 29 Juli 2000 belum secara tegas menyampaikan keanggotaan MPR terdiri dari DPR dan DPD hanya menyebutkan anggota MPR harus dipilih oleh rakyat dan keduanya harus mempunyai tanggung jawab yang jelas[24]. Berikutnya dalam Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 25 Juli 2002, FPKB konsisten dengan perjuangannya untuk memilih semua anggota majelis melalui mekanisme pemilihan umum. Walaupun FPKB menyadari kesepakatan itu belum bulat, bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tetapi perlu diwujudkan agar tidak terjadi lagi anggota MPR yang diangkat.

Kelima Fraksi Reformasi (F Reformasi) pada Rapat Pleno PAH I BP MPR tanggal 29 Juli 2000 menyatakan tetap mendukung kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang memiliki kewenangan berbeda dengan DPR[25]. Pendapat tersebut disampaikan lagi dalam Rapat Pleno PAH-I MPR tanggal 25 Juli 2002 oleh Patrialis Akbar dengan isi pokok bahwa perubahan I, II, III dan perubahan IV yang sudah diamandemen atau yamg sudah disepakati diamandemen tidak diamandemen lagi dan yang tidak termasuk dipersiapkan oleh PAH I BP MPR materinya tidak dapat dimasukkan lagi dalam Sidang Tahunan (ST) 2000.

---

[24] Ali Masjkur Musa, dalam *Rapat Rancangan Akhir Fraksi terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945*, tanggal 29 Juli 2000.

[25] AM. Luthfi, *Rapat Pandangan Akhir*, tanggal 29 Juli 2000.

Keenam Fraksi PBB dalam Sidang Pleno ke-51 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 29 Juli 2000 mengenai Dewan perwakilan Daerah diharapkan betul-betul dapat mewakili daerahnya masing-masing, tidak hanya rakyatnya tetapi segala isi ruang wilayah daerah dan ini sebagai peningkatan Utusan Daerah (UD) yang tidak dipilih secara langsung diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu[26]. Berikutnya pada Rapat Pleno ke-38 tentang pendapat akhir Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) disebutkan posisi keanggotaan MPR itu harus mencerminkan perwakilan seluruh rakyat yang terdiri dari anggota DPR yang berasal dari partai-partai politik peserta pemilu.Dan DPD yang mewakili daerah-daerah di Indonesia serta dihapuskannya Utusan Golongan sebagai anggota tambahan di MPR.

Ketujuh Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (PDU) yang pada kata akhir fraksi pada Rapat Pleno ke-51 tanggal 29 Juli 2000 : menyatakan perlunya sinkronisasi dan dituangkan dalam bentuk finalisasi perumusan yang ditandatangani bersama fraksi-fraksi.

Pembicaraan Fraksi PDU pada Rapat Pleno ke-38 tanggal 25 Juli 2002 secara tegas mengatakan Pasal 2 ayat (1) memilih alternatif 2 yaitu MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih langsung dalam pemilu, dan tidak ada lagi Utusan Golongan (UG), kepada Utusan Golongan dipersilahkan terjun kepemilihan perorangan DPD.

---

[26] Hamdan Zoelva, *Rapat Pleno Pandangan Akhir Fraksi Terhadap Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945*, 29 Juli 2000.

Kedelapan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI) tanggal 29 Juli 2000 memberikan pedapat akhir pada Rapat Pleno finalisasi perubahan UUD 1945 ke-51 di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR,bahwa F-KKI setuju diputuskan terhadap semua rumusan-rumusan yang telah dihasilkan karena itu mencerminkan kehendak kuat untuk mendemokratiskan pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara, sedang rumusan-rumusan yang masih mengandung varian aspirasi berbeda-beda ditunda untuk diambil keputusan akhir[27].

Kesembilan Fraksi TNI/POLRI (F-TNI/POLRI) tanggal 29 Juli 2000 memberikan pendapatnya bahwa DPD sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan perlu dikaji secara mendalam dengan kewenangan yang cukup besar dalam bidang legislasi karena akan menambah panjang rantai prosedur pembuatan undang-undang dan bahkan dapat membatalkan suatu RUU. Tetapi pada Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002 F-TNI/POLRI masih minta dibahas mengenai Pasal 2 ayat (1) tentang komposisi keanggotaan MPR RI secara optimal karena belum disepakati semua fraksi.

Kesepuluh Fraksi Utusan Golongan (F-UG) mengenai DPD berpendapat dalam rangka memberdayakan DPD selain menyalurkan aspirasi daerah maka DPD memiliki juga fungsi pengawasan dan legislasi

---

[27] Anthonius Rahail, *Rapat Pleno ke-51 Panitia Ad Hoc I* tentang Finalisasi Perubahan UUD 1945.

tetapi sifatnya terbatas. Tetapi F-UG tetap mempertahanan Pasal 2 ayat (1) adanya Utusan Golongan (UG).

Kesebelas Fraksi Utusan Daerah setuju kesepakatan fraksi-fraksi atau bahkan seluruh anggota MPR untuk [28]:

a. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945;
b. Tetap mempertahankan NKRI;
c. Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil;penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal;
d. Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Selanjutnya F-UD berpendapat bahwa anggota MPR adalah terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih secara langsung, karena itu tidak tepat apabila Utusan Golongan masih ada dalam komposisi MPR tanpa dipilih secara langsung.

Berdasarkan persidangan lewat Risalah Rapat Pleno ke-51 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 29 Juli 2000 dan Risalah Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 25 Juli 2002, semenjak Sidang Umum MPR 1999 Panitia Ad Hoc I (PAH-I) Badan Pekerja MPR melakukan kegiatan amandemen UUD 1945sebagai bagian dari proses reformasi yang disepakati. Selama masa kegiatan amandemen terjadi dua kali perubahan UUD 1945 dilanjutkan proses pembahasan bahan-bahan perubahan yang

[28] Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002.

diperlukan, telah ditunjuk 29 orang pakar dari bidang politik, hukum, pendidikan, agama dan kebudayaan, serta akademisi ikut membantu proses pembahasan amandemen. Diharapkan paling lambat pada Sidang Tahunan MPR (2002) perubahan UUD 1945 sudah selesai.

Setelah fraksi pada awal proses amandemen UUD 1945 menyepakati untuk :

a. Tetap mempertahankan pembukaan UUD 1945;
b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. Tetap menggunakan sistem pemerintahan presidensiil;
d. Hal-hal normatif di dalam penjelasan akan dipindahkan ke dalam pasal-pasal UUD;
e. Perubahan-perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Dalam kerangka kesepakatan tersebut telah terjadi dua kali perubahan subtansial atas UUD 1945 dan telah terbentuk rancangan perubahan selanjutnya seperti disebutkan dalam lampiran Tap IX/ MPR/2000.

Berikutnya usul tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan sebuah topik yang dibicarakan sebagai bagian integral dari keseluruhan UUD. Pembicaraannya merujuk kepada nilai dan gagasan yang terdapat di Pembukaan UUD 1945, dengan keberadaan MPR dan DPR, dengan pentingnya otonomi, dengan prinsip negara kesatuan, pentingnya membangun *checks and balances* di dalam UUD. *Checks and balances* yang dimaksud adalah tidak hanya antar legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi

juga keseimbangan pusat dan daerah dan juga hubungan antara rakyat dengan negaranya, serta antara kamar dilembaga legislative.

Pembahasan mengenai kedaulatan MPR telah mendorong diskusi masalah keterwakilan (representativeness). Di satu sisi perdebatan terjadi mengenai MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan karena itu pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya dan tanpa batas. Kecenderungan di PAH-I mengatakan bahwa MPR bukanlah pemegang kedaulatan sepenuhnya, karena kedaulatan rakyat pada prakteknya dilakukan oleh berbagai instansi dan berbagai cara dan rakyat tidak pernah kehilangan kedaulatannya karena MPR masih mempunyai kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, kewenangan memberhentikan Presiden / Wakil Presiden dalam masa jabatannya melalui suatu prosedur tertentu (sejenis impeachment) tetapi berbeda lagi MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, dan MPR hanya melantik Presiden / Wakil Presiden.

Fraksi-fraksi sepakat bahwa unsur-unsur perwakilan di lembaga perwakilan harus dipilih melalui pemilihan umum. Oleh karena itu unsur golongan yang diangkat di MPR dihapus dan disalurkan lewat perbaikan kepartaian dan perkuatan Utusan Daerah. Sementara itu unsur Utusan Daerah (UD) sebagaimana dikenal sekarang dinilai tidak memadai dan tidak efektif untuk membangun keterwakilan daerah di dalam pentas politik nasional. Keterwakilan daerah harus diperkuat sementara tugas dan kewenangan MPR harus tertentu dan terbatas sementara kedaulatan adalah di

tangan rakyat. Karena gagasan pendayagunaan utusan daerah dengan tanpa fraksi utusan daerah tidak dapat dicapai tanpa menimbulkan ekses yaitu MPR menjadi terkurangi tugas dan kewenangannya.

Bertolak dari pemikiran demikian digagas pembentukan badan di mana Utusan Daerah (UD) yang dipilih langsung oleh rakyat daerah diwakili di dalam sebuah lembaga pemerintahan nasional yang disebut Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu perwakilan DPD bersifat perorangan dan tiap-tiap daerah tingkat I mempunyai jumlah anggota yang sama dan jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR agar ada perimbangan politik di dalam proses politik di MPR.

Keterwakilan daerah perlu memperoleh perbaikan, tidak hanya melalui pembentukan DPD tetapi juga dapat melalui sistem kepartaian dan sistem pemilu serta melalui berbagai peraturan perundangan yang menyangkut otonomi dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kehadiran DPD dalam gagasan di atas sebagai hasil desakan daerah-daerah telah diterima oleh PAH-I MPR dan diusulkan sebagai badan legislatif bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akhirnya lewat voting dan pertarungan argumentasi yang sehat dan jernih dicapai kata sepakat perlu dibentuk DPD di samping DPR. Dengan kata lain DPD mempunyai latar belakang yang berbeda dalam pembentukannya. Di Indonesia DPD merupakan pergantian dari Utusan Daerah dan merupakan perwakilan teritorial. Di mana Utusan Daerah pada masa lalu merupakan perwakilan yang rekrutmen anggotanya

berdasarkan pengangkatan, dan sering menjadi kepanjangan tangan partai yang sedang berkuasa, dan bukan orang yang berasal dari daerah yang diwakilinya. Utusan Daerah dikatakan tidak demokratis dan digantikan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang demokratis di samping DPR.

B. Pemberian Kewenangan DPD Yang Tidak Sama Dengan DPR Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Gambaran Kewenangan Kamar Kedua Parlemen Bikameral Diberbagai Negara

Penelusuran sejarah kemunculan pertama dari gagasasn bikameralisme didasari oleh ide mixed government dari sejumlah filsuf Yunani Kuno, dengan Aristoteles sebagai figur terkemuka[29]. Ide dasarnya adalah bahwa suatu bangunan kekuasaan dalam negara harus konstruksi gabungan antara monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja (gerousia) dan prinsip demokrasi oleh lembaga pemasyarakatan (apaella / ecelesia)[30].

Di Romawi, di mana para pemikir terkemukanya seperti Polybius dan Cicero sebagai penerus ide Aristoteles, mixed government itu tercermin dalam keberadaan konsul sebagai perwujudan unsur monarki, dewan senat mewakili unsur aristokrasi, dan dewan rakyat sebagai cermin unsur

---

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

[30] Robert Endi Jaweng dkk., *Mengenal DPD RI (Sebuah Gambaran Awal)*, Institut for local Development (ILD) Jakarta, 2005, hlm. 3.

demokrasi. Pembagian ningrat dan rakyat tampak jelas, yaitu senat sepenuhnya berisi keluarga raja dan para bangsawan, sementara dewan rakyat (contio) menjadi tempat kumpulan rakyat biasa[31].

Dengan memodifikasi kategori Cicero di atas, benih gagasan bikameralisme secara lebih terang nampak dalam sejarah pemerintahan Romawi lewat kehadiran satu lembaga yang dewasa ini banyak dipakai sebagai nama second / upper chamber dalam parlemen yaitu Senat. Dibentuk sebagai penasehat raja (dan secara teoritik tidak memiliki kekuasaan legislatif). Senat berisikan para hakim dan konsul yang dipilih oleh dewan (perkumpulan rakyat) serta para pejabat eksekutif yang secara otomatis diangkat sebagai anggota setelah berakhirnya masa jabatan mereka[32]. Dalam perkembangannya kemudian selama dua abad terakhir dalam periode republik, senat tumbuh menjadi lembaga yang tidak lagi sekedar menjadi penasehat raja, tetapi justru memainkan peran sebagai pengarah kebijakan negara dan kian independennya posisi senat terhadap organ politik.

Di sini ada dua pengertian setelah uraian tersebut tentang parlemen bikameral, ada yang untuk menyebut gabungan dua kamar sekaligus dan ada istilah parlemen hanya untuk menyebut perwakilan wilayah. Sebagai contoh konggres di Amerika Serikat sering untuk menyebut *House of Representatives*, sementara para anggota senat disebut Senator. Padahal konggres sebenarnya gabungan kedua kamarnya. Sekarang dalam penelitian

---

[31] *Ibid.*, hlm. 3.
[32] *Ibid.*, hlm. 5.

ini dipakai istilah "Parlemen Bikameral" secara normal untuk menyebut gabungan dua kamar perwakilan.

Meskipun dalam praktek pemerintahan Yunani dan Romawi Kuno lebih merupakan tempat bersemainya gagasan awal bikameralisme yang disampaikan Donald Shell, namun ada dua semangat pokok dalam berbagai praktek pemerintahan di masa itu yang sedikit banyak menjadi inspirasi gagasan bikameralisme di masa-masa selanjutnya yaitu :

a. Kekuasaan yang tidak dikonsentrasikan pada satu individu, satu kelas masyarakat atau satu institusi politik, dan perlunya jaminan *checks and balances* antara berbagai pihak pengelola kekuasaan tersebut.
b. Mengingat bahwa kekuasaan pemerintah tidak sekedar sebagai perkara menjalankan perintah dan otoritas tetapi juga memasyarakatkan daya persuasi politik berdasar kematangan kualitas argumentasi tinggi, maka mutlak dibutuhkan orang-orang bijak dalam menjalankan pemerintahan, dengan cara memberikan posisi kekuasaan khusus pada orang bijak tersebut[33].

Kedua hal tersebut ternyata telah memberi inspirasi yang secara umum mempengaruhi perkembangan kelembagaan perwakilan di banyak negara. Tetapi perlu diingat bahwa dalam praktek sudah barang tentu banyak modifikasi, untuk itu akan dilihat perkembangan tersebut terutama negara Inggris yang dianggap sebagai rujukan banyak negara pada abad

[33] *Ibid.*, hlm. 6.

pertengahan dan Amerika Serikat yang juga dianggap sebagai salah satu model parlemen yang dikatakan mendekati pelaksanaan trias politica di samping juga beberapa negara Jerman. Francis, dan Filipina sebagai negara yang terdiri dari provinsi dan berbentuk kesatuan. Lima negara yang terdiri dari negara kesatuan dan negara federasi akan dilihat mengenai sistem dua kamar (bikameral) meliputi kewenangan yang diberikan konstitusi, model rekrutmen anggota kamar kedua, serta kekuasaan yang dimiliki kedua kamar tersebut.

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

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

Di bidang legislasi anggota Senat atau Majelis Tinggi mempunyai hak untuk mengajukan RUU, membahas RUU, memutus RUU, dan mempunyai hak untuk menolak RUU (hak veto terhadap suatu RUU). Setiap

RUU yang sudah melewati House of Representatives dan Senat sebelum menjadi undang-undang dibawa ke Presiden, jika Presiden menyetujui akan ditandatangani, sebaliknya jika Presiden tidak menyetujui harus mengembalikan dengan keberatan-keberatannya kepada kamar / majelis asal RUU. Apabila sudah dipertimbangkan kembali 2/3 dari anggota kamar itu tetap menyetujui, maka akan ditandatangani oleh Presiden. Tetapi perlu diperhatikan RUU beserta keberatan-keberatannya juga dikirim ke kamar yang lain (bukan asal RUU) untuk mendapat persetujuan 2/3 anggota terhadap RUU yang dikembalikan oleh Presiden. Setelah mendapat persetujuan 2/3 dari kamar pertama maupun kedua (majelis tinggi maupun majelis rendah) kemudian Presiden harus mengesahkan dalam waktu sepuluh hari (tidak termasuk hari minggu) setelah RUU itu diterima Presiden.

Andrew S. Ellis menyebutkan Senat Amerika Serikat dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat karena mempunyai hak mengajukan dan membahas RUU dan mempunyai hak veto terhadap RUU yang dianggap merugikan negara bagian. Sedang menurut Arend Lijphart Amerika Serikat dikategorikan sebagai strong bicameralism kerena keduanya diberikan kekuasaan legislasi yang sama oleh konstitusi.

Indonesia yang menurut Bagir Manan berkiblat ke Amerika Serikat dengan adanya DPD sebagai wakil daerah dan DPR sebagai wakil penduduk seperti senat (wakil negara bagian) dan house of representatives sebagai wakil seluruh rakyat Amerika namun kenyataannya kewenangan berbeda

keduanya walaupun DPD dan DPR dipilih oleh rakyat secara langsung mestinya mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi tidak hanya mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah tetapi juga yang bersifat publik, ikut membahas dan memutuskan, dan juga mempunyai hak menolak terhadap RUU yang dipandang merugikan daerah. Pada hal alasan keberadaan DPD adalah untuk meningkatkan dinamika demokrasi serta akselerasi pembangunan serta kemajuan daerah, dan bahkan untuk melibatkan daerah dalam setiap perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah, dengan kewenangan DPD yang ada di bawah DPR maka DPD tidak akan dapat berbuat banyak dengan terbatasnya kewenagan tersebut.

Para ahli berpendapat bahwa adanya dua majelis di satu negara dalam lembaga perwakilan akan menjamin adanya doble check (diperiksa dua kali) terhadap produk legislatif sehingga kemungkinan kecil terjadinya undang-undang yang lahir dengan cacat dan ditunda pelaksanaannya. Ada lagi yang berpendapat dengan adanya kamar kedua (DPD) hanya akan memperpanjang rantai pembuatan undang-undang. Hal yang sama akan dijumpai pada saat amandemen UUD 1945 salah satu isu yang dilontarkan bahwa kamar kedua hanya terjadi di negara "federal". Isu itu muncul sebagai upaya penolakan terhadap lahirnya DPD[34].

[34] Ginandjar Kartasasmita, *Menormalkan Bikameralisme di Indonesia*, Kompas 29 April 2006, hlm. 7.

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

Kedua adalah negara Jerman sebagai negara federal dan menggunakan badan legislatif dua kamar yaitu Bundesrat (senat/federal council) dan Bundestag (house of representative/federal assembly). Bundesrat sebagai upper house atau Majelis Tinggi diangkat oleh pemerintah negara bagian, dilengkapi dengan hak veto. Sedangkan Bundestag sebagai Majlis Rendah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

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

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

Menurut penulis lembaga perwakilan di Jerman dapat memberikan gambaran kepada kita, bahwa kewenangan yang sama di bidang legislasi antara dua kamar tidak harus ditentukan oleh cara pengisian keanggotaannya, artinya tidak harus dipilih tetapi dapat atas asumsi kemampuan para anggotanya seperti di Jerman. Menurut Andrew S. Ellis bikameral yang berlaku di Jerman adalah strong bicameralism karena kedua kamar mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi.

Sedangkan sistem dua kamar di Indonesia apabila dilihat dari legitimasi politik "tinggi" karena dipilih langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum, sebalikmya kewenangan formalnya terbatas atau di bawah DPR, sehingga dikatakan tidak lazim karena kamar yang legitimasi politiknya tinggi kewenangan formalnya juga harus tinggi[35]. Hal ini terjadi karena masih adanya kekawatiran-kekawatiran anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa DPD akan menjadi "dinosaurus" di kemudian hari apabila diberi kewenangan yang sama[36]. Kekawatiran politik seperti itu tidak perlu terjadi dengan mengembalikan dengan tujuan awal dibentuknya DPD.

Ketiga adalah negara Prancis yang merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan, terdiri dari 22 wilayah bagian / daerah. Senatornya berjumlah 321 orang, sepertiganya dipilih secara tidak langsung, selebihnya dipilih melalui pemilihan di bagian departemen. Secara terrinci 304 dari bagian, tiga perwakilan negara jajahan dua orang untuk komunitas khsusus,

---

[35] Y Deny, *Lembaga Legislatif Sebagai Sebuah Agenda, op. cit.*, hlm.5.
[36] Deny Indrayana, *DPD Ada (Ti) Ada, op. cit.*, hlm. 2.

12 orang untuk rakyat Prancis yang hidup di luar negeri. Prancis sebagai negara yang menganut sistem dua kamar (bikameral) terdiri dari kamar pertama disebut Nasional Asembly dan kamar kedua disebut Senat. Nasional Asembly merupakan perwakilan seluruh rakyat Prancis yang anggotanya dipilih secara langsung (merupakan wakil dari partai-partai) melalui pemilihan umum.

Menurut Andrew S. Ellis, sistem parlemen di Prancis termasuk bikameral lunak karena senat hanya mempunyai hak usul RUU sedangkan putusan ada di Nasional Asembly.

Belajar dari negara Prancis ini mendapatkan pelajaran bahwa anggota kamar kedua / senat ada yang dipilih di negara bagian, tetapi ada yang diangkat (sepertiganya). Kewenangannya tidak sama antara kamar pertama (Nasional Asembly) dengan kamar kedua (Senat) dalam pembentukan undang-undang, senat hanya mempunyai hak mengajukan RUU dan tidak memiliki hak veto.

Keempat adalah negara Inggris yang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Wilayah negara Inggris adalah England, London, Northern Irland, yang masing-masing terdiri dari berbagai wilayah, Kabupaten / Kota, distrik. Struktur organisasi parlemen di Inggris adalah bikameral yang terdiri dari Majelis Rendah (House of Common) dan Majelis Tinggi (House of Lords). Di Inggris Majelis Tinggi diangkat atas dasar keturunan, sedang Majelis Rendah anggotanya secara demokratis dengan masa jabatan lima tahun. Majelis Rendah terdiri dari komposisi

partai-partai politik (Partai Buruh, Partai Conservatif dan Unions, Partai Demokrat Liberal). Anggota upper house Inggris jumlahnya lebih besar dari anggota House of Common, usianya rata-rata 60 tahun ke atas.

Kewenangan masing-masing kamar, bahwa House of Lords tidak bisa mengubah RUU yang berasal dari House of Common yang telah diputus oleh House of Common, seandainya ada hanya berupa penundaan selama satu tahun oleh House of Lords. Karenanya oleh Andrew S. Ellis, parlemen Inggris dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak karena House of Lords/Majelis Tinggi terbatas kewenangannya untuk mengajukan RUU tetapi tidak memiliki hak veto lagi.

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

Penulis melihat bahwa dua negara kesatuan, yaitu Perancis dan Inggris menempatkan Majelis Tinggi sesuai legitimasinya (ada yang dipilih ada yang diangkat) sebatas mengajukan RUU sampai dengan menunda selama satu tahun.

Menurut penulis kamar kedua apapun bentuknya harus berisi anggota yang secara luas berbeda dan dibutuhkan sebagi penyeimbang kamar pertama, terutama di bidang legislasi sangatlah diperlukan untuk menilai layak tidaknya suatu undang-undang dikeluarkan atau diundangkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, sudah semestinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia juga diberi fungsi untuk ikut menilai RUU yang akan disahkan menjadi undang-undang. Perlu dikaji ulang kewenagan DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan yang saat ini berlaku di bumi Indonesia.

Kelima adalah Negara Republik Demokrasi Persatuan Filipina. Filipina terdiri dari 76 Provinsi dan 61 kota dengan sistem pemerintahan presidensiil. Parlemen Filipina dinamakan Congress. Saat ini Congress Filipina terdiri dari dua kamar yaitu Senate / Senado (Upper House) dan House of Representative / Kapulungan MG Mga Kinatawan (lower house)[37]. Senator dipilih secara bebas sebanyak 24 Senator. Dua belas Senator dipilih setiap tiga tahun. Masa jabatan anggota Senat adalah enam tahun.

Dalam proses legislasi Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan House of Representative. Karenanya kedua kamar yang mempunyai kedudukan sama itu dikatakan bikameral yang kuat yaitu sama-sama memliki hak usul RUU dan veto terhadap RUU[38]. Setiap RUU dapat menjadi undang-undang jika telah dalam three readings (suatu proses legislasi pada Congress dalam tiga tahapan.[39]

Bila dicermati dari tinjauan mengenai keanggotaan dan kewenangan ataupun kekuasaan yang dimiliki dari masing-masing kamar kedua / second chambers / uppers house dari lima negara di atas yaitu Amerika Serikat,

---

[37] Constitution of Filipines, 1986. Art VI, Sec. 1.
[38] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. 2005, hlm. 117.
[39] *Ibid.*, hlm. 118.

Inggris, Prancis, Jerman, dan Filipina, setiap kamar kedua baik dalam sistem bikameral lunak maupun bikameral kuat dapat mengajukan RUU kepada kamar pertama dalam proses legislasi. DPD sebagai kamar kedua di samping DPR merupakan suatu perwakilan teritorial, yang mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja, berbeda dengan sistem bikameral lunak di Perancis dan Inggris yang dapat mengajukan setiap RUU, tidak hanya RUU yang berkaitan dengan daerah. Lemahnya posisi DPD ini dapat saja diabaikan oleh DPR maupun Presiden dalam bidang legislasi. Apabila hal ini terjadi maka akan berakibat ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat dan menjurus disintegrasi bangsa.

Harapannya ke depan sistem bikameral atau sistem dua kamar dapat membawa manfaat bagi bangsa dan negara dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD sehingga kedudukannya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam proses legislasi. Harapan ini akan terwujud apabila para pelaku politik mau menyikapi aspirasi daerah terhadap DPD yang sangat lemah posisinya di bidang legislasi ini untuk melakukan perubahan UUD 1945 sekali lagi yang menyangkut kewenangan dua lembaga legislatif DPD dan DPR tersebut.

2. Perdebatan Pemberian Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Lahirnya reformasi 21 Mei 1998 yang membawa perubahan pergantian pemerintahan dari Soeharto kepada Habibie, disambung

amandemen UUD 1945 dan diteruskan dengan reformasi di lembaga perwakilan yaitu terbentuknya lembaga legislatif yang berupa Dewan Perwakilan Daerah[40]. Masih ditambah lagi adanya arus otonomi daerah yang merupakan reaksi terhadap sentralisasi pemerintahan di pusat waktu itu.

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

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

Para anggota MPR ada yang menginginkan bikameral yang kuat dalam MPR yaitu Partai Golkar, PPP dan Utusan Daerah sebaliknya kelompok lain yang tidak menginginkan adanya bikameral adalah PDIP dan Utusan Golongan. Akhirnya dicapai kata sepakat (kompromi) untuk

---

[40] John Pieris, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Pelangi Cendia, Jakarta, 2006, hlm. 101.

menggunakan sistem bikameral lunak[41]. Meskipun DPD sebagai lembaga legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberikan usulan dan pertimbangan.

Sistem bikameral yang digagas para akademisi tentang kewenangan dalam parlemen bikameral atau sistem dua kamar berbeda-beda di antaranya KC Where berpendapat bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah jika kedua kamarnya benar-benar terpilih atas garis yang sama dipilih oleh rakyat dan mempunyai kedudukan sama[42].

Hal yang sama juga digagas oleh Ramlan Surbakti bahwa sistem dua kamar tersebut adalah sistem perwakilan dengan masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan keterwakilan daerah diwadahi oleh DPD tetapi mempunyai fungsi yang sama di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan[43].

Kedua pendapat tersebut ternyata berbeda dengan konsep Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR adalah soft bicameralism bahwa DPD berada di bawah DPR sehingga kekuasaan legislasi, pengawasan anggaran tetap ada di DPR sedangkan DPD hanya memberi pertimbangan.

---

[41] A. Effendi Choiri, *Menuju Sistem Bikameral Efektif*, Republika 6 Maret 2007, hlm. 4.
[42] KC Where, *Legislatur*, London Oxford University Press, 1967, hlm. 2001-2003.
[43] Ramlan Surbakti, *Amandemen UUD 1945 tentang Sistem Perwakilaan Rakyat Bikameral*, Jakarta, 2002, hlm.

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

Dahlan Thaib sebagai pakar hukum tata negara beliau memberikan ilustrasi. Amerika Serikat sebagai negara federal yang menganut dua kamar sebagai perwakilan yang berbeda dan mempunyai kewenangan sama dalam legislasi. Perlakuan seperti itu akan berdampak dihapuskannya lembaga tertinggi negara MPR dan mempertegas dianutnya sistem presidensiil dan sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip checks and balances di antara lembaga tinggi negara.

Pendapat lain lagi menurut Slamet Effendi Yusuf, bahwa Indonesia memilih model demokrasi konstitusional, oleh karena bagaimanapun pluralisme yang menjadi realita sosial kita hanya dapat dikelola apabila ada aturan main yang disepakati bersama. Menurut beliau gagasan kamar kedua Dewan Perwakilan Daerah yang dibangun sistem perwakilan bikameral dengan prinsip sistem bikameral yang didasarkan pada pemikiran cheks and balances (saling mengecek) antara dua kamar dalam meberikan produk

undang-undang. Jadi prinsip cheks and balances tidak hanya antara lembaga negara tetapi juga lembaga legislature[44].

Perlunya checks and balances adalah untuk saling mengecek terhadap produk legislasi yang berupa undang-undang sehingga tidak ada monopoli pembuatan peraturan perundang-undangan oleh salah satu kamar dan lebih dari itu tidak ada RUU yang lahir cacat dan harus ditunda pelaksanaannya.

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

Konsep tersebut masih lebih baik dari konsep PAH-I BP MPR yang bersifat soft bicameralism dan bukan strong bicameralism seperti kehendak tim ahli PAH-I BP MPR. Di sinilah yang dikatakan Ni'matul Huda bahwa pelibatan para pakar sebagai Tim Ahli Badan pekerja MPR sekedar untuk memperoleh justifikasi politik[45].

Alasan lain dikemukakan oleh Andrew S. Ellis, bahwa penyusun konstitusi memilih sistem dua kamar (bikameral) pertama untuk membangun

---

[44] Slemet Effendi Yususf, *Bikameralisme Pembahasan yang Blum Selesai*. Makasar, 11 Juni 2001, hlm. 2.

[45] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegara Indonesia*. Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 51.

sebuah mekanisme pengawasan yang seimbang (checks and balances), kedua untuk pembahasan sekali lagi dalam legislasi suatu RUU, ketiga untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak terwakili pada kamar pertama. Secara khusus mewakili dan mewadahi daerah-daerah dalam lembaga legislatif[46].

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

Hal yang sama juga dikemukakan pakar Hukum Tata Negara Taufik Sri Soemantri M. dikatakan Indonesia sebagai negara besar bukan saja dari jumlah penduduk tetapi juga luas wilayahnya yang sebagian besar perairan dan ribuan pulau maka perlu ada badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat daerah terpencil itu maka muncul DPD. Menjadi aneh karena anggota DPD dipilih langsung dengan bobot lebih berat dari anggota DPR kewenangannya terbatas tidak seperti wewenang DPR.

---

[46] Andrew S. Ellis, *op. cit.*, hlm. 1.

Bahkan Deny Indrayana juga mengatakan hal yang sama bahwa kewenangan DPD cenderung minimalis apabila dikomparasikan dengan kewenangan DPR[47]. Kedua tokoh ini juga mengaharapkan kewenangan DPD itu ditinjau kembali dan sama dengan DPR walaupun tidak sama persis agar sesuai dengan tujuan awal yaitu sebagai wakil daerah di tingkat pusat dalam setiap pengambilan keputusan politik nasional.

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

a. Arus pertama fraksi-fraksi berpendirian perlu dianut strong bicameral, artinya fungsi DPD sama dengan fungsi DPR (meliputi fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan) kedua kamar sama-sama mempunyai hak mengajukan RUU, membahas RUU, serta memberikan persetujuan terhadap semua RUU.
b. Arus kedua fraksi-fraksi yang berpendapat perlunya dianut semacam limited strong bicameral (bikameral yang kuat tetapi terbatas), artinya

[47] Deny Indrayana. *DPD (Ti) Ada dan Tiada. op. cit.*, hlm. 1.

fungsi legislasi diutamakan di Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan fungsi legislasi untuk RUU yang berkaitan dengan hal-hal yang secara langsung berkaitan dengan daerah.

c. Arus ketiga fraksi-fraksi yang berpendirian perlunya penerapan soft bicameral atau unicameral dimana keberadaan DPD hanya memberi pertimbangan terhadap berbagai RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi tidak ikut dalam proses pembahasan apalagi pengambilan keputusannya.

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

Fraksi TNI/Polri sejak awal konsisten menolak, hadirnya DPD karena kawatir kehadiran lembaga negara DPD bertentangan dengan semangat sila keempat dan kelima Pancasila, dan hadirnya DPD hanya akan menambah panjang rantai pembuatan Undang-Undang.

Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) dan FUD sejak awal menghendaki DPD sebagai "Senatnya Amerika" dalam konteks sistem bikameral.

Fraksi PDIP dan FUG menolak pemberian status "lembaga legislasi" kepada DPD. Kekuasaan dan tugas Dewan Perwakilan Daerah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar sehingga tetap dalam kerangka

negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral. (Katin Subiantoro juru bicara FPDI dalam rapat PAH I BP MPR 31 Mei 2000)[48].

Fraksi Partai Golkar melalui juru bicaranya Theo L. Sambuaga[49] meminta supaya dua-duanya (DPR dan DPD) mempunyai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya pelaksanaan undang-undang "FPG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD, bertolak belakang dengan prinsip negara kesatuan" sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti itu adalah sesuai prinsip demokratisasi, transparansi, checks and balances, dan kedaulatan rakyat.

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

Berdasarkan konsep usulan tengah dari FPP tersebut FPG dapat menerima, kemudian FPG membuat konsep tugas dan wewenang DPD yaitu memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara dan pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU diajukan untuk diundangkan Presiden.

---

[48] Katin Subiantoro (FPDI-P) dalam rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000.

[49] Theo L. Sambuaga, (FPG) dalam rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000.

Rumusan inilah yang akhirnya diterima oleh semua fraksi-fraksi MPR sebagai kompromi politik atau disepakati dan menjadi naskah akhir amandemen UUD 1945 seperti Pasal 22D berikut[50].

Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah...".

Ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah...".

Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan...".

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

Kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dibidang legislasi khususnya dalam UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak sepakat untuk memberikan kewenangan yang sama. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan TIM Ahli PAH I BP MPR yaitu bikameral murni yang kedua kamarnya mempunyai kewenangan legislasi sama. Akibatnya tuntutan amandemen kelima selalu didesakkan oleh DPD sebagai upaya memberdayakan dirinya. Hanya saja perlu disadari bahwa untuk melakukan

[50] Tjipta Lesmana, *"Quo Vadis" Dewan Perwakilan Daerah*, Kompas 10 Juli 2006, hlm. 7.

amandemen UUD 1945 tidak mudah sehingga dikatakan "langkah penting tapi tidak strategis". Akhirnya merubah UUD 1945 sebagai konstitusi yang rigid persyaratannya relatif sulit, kecuali apabila kekuatan politik menghendaki tidak ada masalah, seperti UUD 1945 yang oleh orde baru disakralkan tetapi setelah kekuatan politik sepakat untuk diamandemen juga dapat dilakukan amandemen terhadap UUD 1945.

3. Tinjauan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Menurut Perubahan UUD 1945

Tinjauan terhadap DPD setelah perubahan UUD 1945 dimulai dengan pembahasan di Badan Pekerja MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Sejak awal terdapat dua pendapat mengenai perlu tidaknya penerapan sistem dua kamar (bikameralisme) ini. Pendapat pertama yang menganggap sistem MPR yang ada saat itu sudah tepat yaitu suatu majelis yang beranggotakan DPR dengan tambahan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Kedua pendapat yang mengatakan sistem dua kamar (bikameralisme) suatu sistem perwakilan yang mutlak diperlukan. Melalui pertarungan argumentasi yang sehat dan jernih akhirnya dapat dicapai kesepakatan mengenai pentingnya diterapkan sistem perwakilan bikameral, artinya dibentuk Dewan Perwakilan Daerah di samping Dewan Perwakilan Rakyat[51].

---

[51] Slamet Effendi Yusuf, *Bikameralisme* ....., *op. cit.*, hlm. 17.

Ada beberapa asumsi yang mendasari perlunya keterwakilan daerah yaitu pertama, agar terdapat keterwakilan kultural, historis, ekonomis, dan politis antara penduduk dengan ruang (daerah), kedua dalam rangka mewujudkan mikanisme checks and balances. Mekanisme checks and balances dianut oleh negara yang demokratis untuk menghindari diri dari kesewenang-wenangan salah satu lembaga (branch of government) atau disalahgunakan lembaga tertentu oleh perseorangan. Ketiga keterwakilan diperlukan untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan pernundang-undangan, sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislature menjadi lebih baik dan sempurna. Lebih dari itu dengan sistem dua kamar ini maka akan terbentuk mekanisme checks and balances di antara dua lembaga legislature.

Pada Sidang Tahunan (ST) MPR RI tahun 2001 usulan tentang perubahan MPR Indonesia menjadi parlemen bikameral sudah digulirkan dalam sidang ini untuk diputuskan pada perubahan ketiga UUD 1945. Pada Rapat Paripurna 4 Nopember 2001 fraksi-fraksi MPR memberikan pandangan umum terhadap rancangan-rancangan putusan MPR hasil kerja Badan Pekerja MPR[52].

Setelah melalui tahap-tahap pembahasan terhadap materi rancangan perubahan UUD 1945 yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR sebagaimana tertuang dalam lampiran Ketetapan MPR RI No. IX/MPR,

[52] Rapat Paripurna Fraksi-Fraksi MPR dihadiri oleh 543 anggota dan 130 anggota tidak hadir.

2000, Komisi A. MPR menyetujui rumusan keputusan yang berkaitan dengan MPR dan DPD sebagai berikut:

a. Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat Bab II Pasal 2 yaitu :

1) Alternatif 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan, yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

2) Alternatif 2

Majelis Permusayawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

3) Pasal 2 ayat (2) tetap

4) Pasal 2 ayat (3) tetap

Bab II Pasal 3 yaitu

1) Majelis Permusayawaratan Rakyat menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

2) Aternatif 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan yang terpilih pada pemilihan umum[53].

[53] MPR, Perbandingan Naskah Lengkap UUD 1945 dan Rancangan Perubahan UUD 1945 Sesuai Tap MPR No. XI/MPR/2001.

Alternatif 2

Tidak perlu ayat ini.

3) Alternatif 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum

Alternatif 2

Tidak perlu ayat ini.

4) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

5) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat menghentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

b. Dewan Perwakilan Daerah, Bab VII A, Pasal 22C dan Pasal 22D yaitu

Bab VII A Pasal 22C

(1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

(2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari 1/3 anggota DPR.

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

(4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Bab VII A Pasal 22 D

(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan suber daya ekonomi, serta semua yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidkan, dan agama.

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

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam undang-undang.

c. Pemilu, Bab VIIB, Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik.

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri .

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Perubahan ketiga UUD 1945 9 Nopember 2001 telah disetujui terutama pasal-pasal di atas yang menyangkut Dewan Perwakilan Daerah kecuali Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Bab II mengenai keanggotaan MPR. Dalam rangka keanggotaan MPR yang masih menunjukan belum sepakat adalah fraksi Utusan Golongan dan Fraksi Daulatul Ummah walaupun seandainya pasal itu dibahas lagi pada Sidang Tahunan 2002. Karenanya Pasal 2 ayat (1) akan ditinjau lagi oleh Badan Pekerja MPR untuk dibahas lagi pada Sidang Tahunan 2002.

Akhirnya usulan panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR RI diajukan kembali pada Sidang Tahunan 2002 sebagai berikut:

Alternatif 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.

Alternatif 2

Majelis Permusayawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut oleh undang-undang[54].

Akhirnya amandemen UUD 1945 keempat, telah mengubah Pasal 2 ayat (1) yaitu menjadi *"Majelis Permusayawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakian Rayat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang"*.

Pada awalnya sistem tersebut hendak dibentuk, sudah muncul kecurigaan bahwa sistem tersebut akan merusak keseluruhan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan negara, dan hal ini diwujudkan dalam sikap politik anggota MPR yang ditanda tangani oleh 190 angggota MPR. Dan akhirnya pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 perubahan keempat dapat ditetapkan dengan voting dalam Sidang Pari Purna Sidang Tahunan 2002.

---

[54] Badan Pekerja MPR-RI, Laporan Panitia Ad Hoc I tanggal 25 Juli 2002.

Berkaitan keberadaan fraksi Utusan Golongan di Mi R, terpaksa dilakukan voting karena tidak ada titik temu. Anggota MPR sebanyak 479 memilih dilakukan voting terbuka untuk menentukan nasib fraksi Utusan Golongan, dan hanya 100 anggota MPR mengusulkan dilakukan voting tertutup. Sebagian besar anggota fraksi utusan golonan MPR memilih alternatif pertama, akan tetapi sekretaris fraksi utusan Golongan di MPR yaitu Mursyahbani Katja Sungkana memilih alternatif kedua Pasal 2 ayat (1) yang menghapus Utusan Golongan.

Sejumlah 600 anggota MPR memberikan hak suaranya dan tiga anggota abstain dengan dukungan 475 anggota yang memilih alternatif kedua Pasal 2 ayat (1) perubahan keempat UUD 1945 yang terpilih. Maka sebagai konsekuensinya Utusan Golongan pada tahun 2004 tidak lagi berada di MPR[55].

Banyaknya kontroversi terhadap Utusan Golongan MPR memnyebabkan Utusan Golongan harus keluar dari MPR, karena dianggap tidak demokratis. Pada dasarnya golongan-golongan tersebut sudah terwakili melalui partai-partai politik yang memenangkan kursi dalam pemilu dan pada dasarnya Utusan Golongan pada praktiknya bukan mekanisme yang efektif dan sulit menentukan kategori organisasi yang dikategorikan untuk diberi hak perwakilan di MPR.

[55] Perubahan keempat UUD 1945, Kompas 11 Agustur 2002 hlm. 1 dan 11.

Ada yang berpendapat tentang Utusan Golongan sebenarnya fundamental reason dari berbagai kalangan untuk menolak keberadaan Utusan Golongan (UG) di MPR adalah :

1) Utusan Golongan direkrut tidak melalui mekanisme pemilihan melainkan pengangkatan sehingga tidak demokratis.
2) Utusan Golongan ditetapkan melalui klasifikasi yang kurang obyektif dan kurang rasional secara akademis sehingga tidak tepat memilih wakil-wakil atau utusan yang signifikan mewakili kepentingan golongan yang memang patut diwakili golongan under represented.
3) Utusan Golongan hampir sepenjang sejarah politik Indonesia telah dijadikan alat perpanjangan tangan dari 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 mengartikulasi atau kepentingan dari komunitas, oraganisasi profesional, maupun kelompok yang diwakili atau mengutusnya[56].

Dengan dihapuskannya Utusan Golongan, kamar kedua di Indonesia saat ini adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan teritorial yang dipilih secara langsung setiap lima tahun sekali .

[56] Hendra Nurtjahyo, *Diberbagai Kalangan tentang Utusan Golongan di MPR.*

Berkaitan dengan itu haruslah dikaji bagaimana kamar kedua (DPD) dalam parlemen Indonesia apakah sama atau berbeda kewenangannya.

Perlu penulis sampaikan dalam melihat kewenangan DPD ini juga dalam melihat masalah keanggotaan DPD. Keanggotaan DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruhnya tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Saat ini jumlah provinsi yang ada di Indonesia adalah 32 provinsi dengan anggota sebanyak 128 anggota[57].

Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-undang. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali[58]. Keanggotaan ini secara lebih detail diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum dan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Di Dalam UU No. 12 Tahun 2003 tetang pemilihan umum dikatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perorangan, dikarenakan dengan sistem distrik berwakil banyak untuk dapat menjadi calon anggota DPD peserta pemilih dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan[59]:

---

[57] Sirajuddin, dkk., *Peran DPD Dalam Keterbatasan Wewenang, MCW, Malang.*, 2006, hlm. 61.

[58] Pasal 22E ayat (1) UUD 145.

[59] Pasal 11 ayat (1) UUD No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD,

1) Provinsi yang berpenduduk satu juta orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh seribu orang pemilih.
2) Provinsi yang berpenduduk lebih dari satu juta sampai dengan lima juta orang harus didukung sekurang-kurangnya dua ribu orang pemilih.
3) Provinsi yang berpenduduk lebih dari lima juta sampai dengan sepuluh juta orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh tiga ribu orang pemilih.
4) Provinsi yang berpenduduk lebih dari sepuluh juta sampai dengan lima belas juta orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh empat ribu orang pemilih.
5) Provinsi yang berpenduduk lebih dari lima belas juta orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh lima ribu orang pemilih.

Dukungan sebagaimana dimaksud tersebar di sekurang-kurangnya dua puluh lima persen dari jumlah kabupaten / kota di provinsi yang bersangkutan. Persyaratan sebagaimana dimaksud dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas yang sah. Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberi dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD. Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD dinyatakan batal. Jadwal waktu pendaftaran peserta

---

dan DPRD.

pemilu calon anggota DPD ditetapkan oleh KPU[60]. Perseorangan yang tidak memenuhi persyaratan yang tidak disebutkan Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) tidak dapat menjadi peserta pemilu. KPU menetapkan syarat-syarat tersebut dan KPU menetapkan tatacara pemilihan dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat tersebut.

Syarat tersebut sebetulnya sangat sulit dan terlalu berlebihan, walaupun juga dapat dilakukan dan dapat dipenuhi karena didukung oleh pendukungnya, tanpa memperhatikan apakah pendukungnya itu sekadar ikut-ikutan atau kesadaran politik mendukung calon anggota DPD tersebut. Untuk melakukan hal tersebut masyarakat perlu benar-benar sadar politik, perlu dipikirkan pula tingkat penyebaran penduduk, terutama di daerah yang luas daerahnya tetapi tidak merata penduduknya sehingga sulit untuk mencari massa sesuai ketentuan di atas.

Menurut penulis yang penting persyaratan personal atau kapasitas seorang anggota DPD bukan prosedur dukungan penduduk. Dapat dicarikan persyaratan untuk kamar kedua Indonesia atau DPD yang berpendidikan S1 atau S2 usia yang sudah lebih tua karena akan memberi pertimbangan, mempunyai kematangan politik yang lebih baik dari kamar pertama. Hal tersebut tidak terlihat dalam persyaratan Undang-Undang Pemilu (12 Tahun 2003) tentang Persyaratan Calon

[60] Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan DPRD Kabupaten / Kota berikut[61]:

1) Warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 tahun atau lebih.
2) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
3) Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4) Cakap berbicara, membaca, dan menulis berbahasa Indonesia.
5) Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA / sederajat.
6) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945.
7) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam G 30 S / PKI atau organisasi terlarang lainnya.
8) Tidak sedang dicabut hak plilihnya berdasarkan peraturan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
9) Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yamg diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
10) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten dan

[61] Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Angota DPR, DPD, dan DPRD.

11) Terdaftar sebagai pemilih.

Seperti penulis sampaikan di atas bahwa untuk anggota kamar kedua DPD tidak mensyaratkan usia anggota DPD harus lebih tua, mempunyai kematangan politik yang lebih daripada anggota kamar pertama, harus seorang negarawan atau orang yang ahli dalam kenegaraan, untuk fungsi pertimbangan kepada kamar pertama karena keahliannya. Karena dalam kamar kedua itu diperlukan komposisi berbeda dari kamar pertama, dalam kamar pertama tidak dibutuhkan seorang yang matang dalam usia maupun politik ataupun kenegarawanannya, cukup berdasarkan pilihan masyarakat, dan tidak harus orang yang pandai dalam kenegaraan asal orang tersebut disukai oleh rakyat atau dipilih oleh massa yang mendukung.

Kalau mau jujur, kamar kedua dibutuhkan lebih banyak sebagai badan yang memberikan pertimbangan baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran atau yang lain-lain sesuai ketentuan konstitusi. Bagaimana senat itu mempunyai kewenangan dalam suatu negara juga tergantung kekuasaan apa yang diberikan oleh konstitusi itu kepada kamar keduanya. Apakah DPD itu mempunyai kewenangan yang sama atau di bawah kamar pertama (DPR), atau kamar kedua itu sekadar aksesoris demokrasi atau diperankan untuk memberikan kontribusi politik tergantung keinginan negara dalam hal ini di Indonesia tergantung pada para anggota MPR.

Di Indonesia menurut penulis karena secara historis DPD merupakan pergantian dari Utusan Daerah, dan Perwakilan Teritorial yang mana Utusan Daerah pada waktu itu tidak berdasarkan pemilihan tetapi pengangkatan, dan sering dimanfaatkan oleh penguasa atau partai yang berkuasa saat itu sehingga dikatakan tidak demokratis, maka saat ini DPD rekrutmennya melalui pemilihan umum, dengan distrik berwakil banyak yaitu sistem yang memungkinkan para pemilih untuk menunjukkan pilihan kandidat mereka, para pemilih menunjukkan urutan pilihan terhadap kandidat mereka, sehingga mempunyai legitimasi demokratis.

Selain itu, menurut penulis anggota DPD ini perlu dipikirkan masa jabatan hendaknya lebih panjang daripada masa jabatan anggota DPR. Gunanya adalah mengoptimalkan fungsi kamar kedua dengan asumsi harus lebih berbobot dari anggota baru dan dapat memberi warna lewat pembimbingan / kaderisasi pada anggota DPR. Jika perlu dengan cara pemilihan bertahap (Staggered Election) yaitu 1/3-nya dipilih setiap dua tahun sekali. Harapannya bahwa kamar kedua dapat menjadi tempat anggota senat yang lebih berpengalaman dan bijaksana sehingga berpengaruh terhadap anggota kamar pertama, seperti di Amerika Serikat.

Seorang calon anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota hanya dapat diwakilkan dalam satu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan anggota DPD selain harus

memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 UU No. 12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

1) berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama sepuluh tahun sejak berusia tujuh belas tahun di provinsi yang bersangkutan.
2) Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya empat tahun dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon[62].

Calon anggota DPD dari PNS, anggota TNI dan anggota POLRI selain memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 60 dan Pasal 63 huruf a, harus mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI maupun POLRI.

Pemungutan suara dalam pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten / Kota diselenggarakan secara serempak baik hari, tanggal, waktu pemungutan suara, dan semuanya ditetapkan oleh KPU[63].

Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkuatan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah yang sama, calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di

[62] Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.
[63] *Ibid.*.

seluruh kabupaten / kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Pemberhentian anggota DPD yang telah memiliki ketentuan sebagaimana dimaksud (meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, melanggar ketentuan rangkap jabatan sebagai mana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan bersalah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara) langsung disampaikan oleh pimpinan DPD kepada Presiden untuk diterbitkan selambat-lambatnya satu bulan sejak diterima usulan pemberhentian yang disampaikan Pimpinan DPD. Tetapi apabila kurang dari empat bulan tidak perlu diadakan penggantian dan dikosongkan sampai pelantikan anggota DPD yang baru[64].

Selain itu pemberhentian anggota DPD juga karena (tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagaimana anggota DPD, tidak memenuhi syarat sebagai anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilu, dinyatakan melanggar sumpah / janji, kode etik DPD, dan atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPD) setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh Badan

[64] Pasal 88 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Kehormatan DPD atas pengaduan pimpinan DPD, masyarakat dan atau pemilih. Pengaduan oleh pemilih dari daerah pemilihan anggota DPD yang bersangkutan disampaikan melalui DPRD Provinsi setempat untuk diteruskan kepada Badan Kehormatan DPD. Tata cara pengaduan, pembelaan dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPD sebagaimana dimaksud diatur dalam tata tertib DPD[65].

Berikutnya mengenai kewenangan dan tugas DPD dapat dikemukakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi 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[66].

DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan pengembangan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama[67].

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan

---

[65] Pasal 68 ayat (6) UU No. 22 Tahun 2003 Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[66] Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

[67] Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti[68].

Tugas dan kewenangan DPD kemudian diatur lebih jauh sebagai berikut yaitu DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD mengusulkan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR[69]. Pembahasan RUU sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas RUU dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

DPD ikut membahas bersama DPR atas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan pengembangan daerah, penglolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan oleh pemerintah atau inisiatif DPR. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU

[68] Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga.
[69] Pasal 42 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan TKI sesuai peraturan Tata Tertib DPR. Pembicaraan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama DPR, DPR dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atau RUU, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Pandangan, pendapat, tanggapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah[70].

DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Pertimbangan yang dimaksud ayat (1) diberikan secara tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan dengan pemerintah. Pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber

[70] Pasal 43 ayat (1, 2, 3, 4) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama[71].

Hasil pengawasan sebagaimana dimasud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti[72]. DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara[73].

Menurut Andrew S. Ellis bentuk kamar kedua dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikategorikan sebagai bikameral lunak. Sehingga DPD sebagai kamar kedua hanya mempunyai hak mengajukan RUU, tidak mempunyai hak untuk memutus RUU, apalagi hak veto terhadap RUU.

Dalam uraian di atas dapat disimpulkan sementara bahwa lampiran Tap MPR No. IX/MPR/2000 yaitu Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 hasil kerja Badan Pekerja MPR-RI Tahun 1999-2000 dapat dilihat bahwa Badan Pekerja MPR telah sempat membentuk Badan Perwakilan Daerah (the House of Regeonal Repressentatives). Dalam rancangan tersebut (Pasal 22D), anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dipilih dari setiap Provinsi dengan jumlah yang

---

[71] Pasal 46 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

[72] Pasal 46 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2003.

[73] Pasal 47 UU No. 22 Tahun 2003.

sama dan seluruhnya jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Badan Pekerja MPR kelihatannya hanya memberi kewenangan yang relatif terbatas pada DPD. Seperti DPD dapat mengajukan RUU ke DPR hanya sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah; perimbangan keuangan, pusat dan daerah, pengelolaan kekayaan alam di daerah, dan lain-lain yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Selanjutnya dapat penulis katakan kendatipun ada kecenderungan yang kuat di kalangan anggota MPR untuk merubah sistem perwakilan tetapi ke arah bikameral yang lunak, sebab kewenangan antara kedua kamar tersebut sangat tidak seimbang. DPR mendapat kewenangan dan kedudukan yang jauh lebih kuat dari DPD. Harapan kedepan ditinjau ulang tentang kewenangan dua lembaga anggota MPR tersebut yaitu DPR dan DPD agar mempunyai kewenangan yang sama walaupun tidak sama persis antara kedua lembaga legislatif tersebut.

C. Prospek DPD dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang

1. Kondisi DPD Menurut Perubahan UUD 1945

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

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat di dalamnya adanya Utusan Daerah; namun dirasakan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Tetapi Utusan

Daerah ditunjuk DPRD Provinsi, sedang DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang berkuasa sehingga praktis yang menjadi Utusan Daerah adalah gubernur, istri gubernur, Panglima Daerah Militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif[74].

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya alam terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga lagislatif pusat. Salah satu caranya adalah merubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar kedua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusayawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat (Partai Golkar), ada yang menolak adanya bikameral (PDIP dan Utusan Golongan), ada yang bikameral tetapi bikameral lemah (PPP). Akhirnya terjadi kompromi/sepakat yaitu bikameral lemah. Jadi walaupun DPD ini lembaga legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberi pertimbangan.

Sementara publik di Indonesia menyangsikan terhadap lembaga negara ini dalam menjalankan fungsinya baik sebagai lembaga legislasi

---

[74] Ginanjar Kartasasmita, (*Dalam Buku Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*) John Pieris, Aryanthi Baramuli Putri, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2006, hlm. 102.

maupun pengawasan. Sebab melihat kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD berada jauh di bawah DPR.

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

Kata dapat mengindikasikan DPD tidak harus atau mungkin tidak perlu mengajukan RUU kepada DPR, apa lagi kalau DPD menganggap itu tidak terlalu penting, atau itu hanya sebuah rumusan yang tidak mengikat DPD untuk mengajukan RUU kepada DPR. Boleh jadi, jika terjadi ketegangan politik antara DPR dengan DPD, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam proses pembahasan RUU[75].

Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama,

---

[75] *Ibid.*, hlm. 105

dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimatte. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. DPD membawa angin perubahan di tingkat pusat namun demikian fungsi dan kewengangan DPD seperti yang terdapat dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003, sangat jauh dari harapan para konstituennya. Kondisi ini dirasa sangat mempengaruhi sepak terjang para anggota DPD dalam upaya memenuhi harapan publik, yang apabila harapan ke publik tidak dapat dipenuhi akan memperburuk citra DPD itu sendiri.

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

keuangan pusat dan daerah. Itupun DPD hanya diundang oleh DPR untuk membahas sesuai tata tertib DPR sebelum DPR membahas RUU dengan pemerintah.

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

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

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

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi dan tugas, serta kewenangan DPD dalam undang-undang 1945 setelah perubahan, maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD

terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya karena susduk DPR, DPD, MPR, dan DPRD itu dibuat oleh DPR dan Presiden tanpa membuka ruang dialog sampai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 2003 yang ternyata UU itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan peran terbatas pada DPD.

Berdasarkan kondisi DPD di atas secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR)[76].

Harus diakui hasil amandemen ketiga UUD 1945 ini masih mengebiri kewenangan DPD, begitupula UU No. 22 Tahun 2003 tentang Sus Duk MPR, DPR, DPD, DPRD baik Pasal 42 maupun Pasal 43 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil akan keberhasilannya. Disisi lain apabila DPD

[76] Siradjuddin, Zulkarnain, dkk, *Membangun Konstituen Meeting,* YAPPIKA, Jakarta, 2006, hlm. 64.

menyadari akan tugas mulianya adalah mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat.

Kehadiran lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar kedepan lebih kuat kedudukannya dan diberikan kewenangan yang semestinya. Lahirnya dua kamar sebenarnya memang masih dapat dilihat adanya aktor-aktor politik yang belum ikhlas menerima kehadiran DPD. Akibatnya tidak ikhlas memberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.

Parlemen dua kamar dalam satu parlemen dimaksudkan untuk mengakomodasi semangat checks and balances dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsinya[77]. Di Indonesia masalahnya antara dua kamar itu wewenangnya berbeda, wewenang parlemen diberikan secara penuh ada di DPR, DPD hanya diposisikan sebagai asesoris untuk memberi pertimbangan kepada DPR dalam memproduksi legislasi. Artinya bahwa keputusan akhir pembuatan undang-undang ada di DPR dan pemerintah, begitu pula pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan dan anggaran tetap ada di DPR.

Di sisi lain dalam sidang-sidang MPR yang diharapkan mendudukkan DPR dan DPD, sebagai institusi yang setara. Tetapi apabila dicermati dalam Pasal 2 ayat (1) telah menempatkan MPR sebagai lembaga

[77] *Ibid*, hlm. 66.

tersendiri dan bersifat permanen. Sifat permanen ini kemudian yang menimbulkan masalah, karena mestinya MPR bukan lembaga yang mandiri tetapi terwujud dalam sidang-sidang gabungan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Sekilas nampak memang MPR layaknya Konggres di Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar (bikameral) tetapi apabila dicermati lebih teliti maka nampak sekali perbedaannya, karena konggres di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan House of Representatives sebagai lembaga legislatif dan memiliki kedudukan setara, sementara MPR yang terdiri DPD dan DPR bukanlah lembaga yang sama-sama memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif dan kedudukannya tidak setara sama sekali.

Hal ini dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqie tidak tepat kalau MPR menganut sistem bikameral karena sistem bikameral biasanya adalah apabila kedua kamar itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (soft bicameralism). Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan MPR, DPR, DPD dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni[78].

Mungkin kejadian yang menimpa DPD di atas karena negara kita sistem politiknya berada dalam face transisi. Di mana tatanan Orde Baru

[78] Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya*, Makalah yang disampaikan dalam Focus Discussion group, tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem

ditinggalkan sedangkan kelembagaan demokrasi masih dalam tahap awal dan perlu penyempurnaan. Pembubaran DPD bukan jawaban karena Indonesia memerlukan hadirnya DPD sebagai wakil daerah di tingkat pusat. Melihat hal tersebut diatas masa depan DPD akan sangat ditentukan oleh kemampuan DPD menguatkan lagi legitimasi kelembagaannya. Strategi penguatan DPD dapat diarahkan pada rakyat di daerah dan komunikasi politik dengan para kekuatan politik di atas diadakan amandemen terhadap kewenangan yang terbatas pada DPD di dalam perubahan UUD 1945.

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

Sebagai susunan yang baru lebih kurang tiga tahun tiga bulan, maka kelahiran dan keberadaan DPD oleh banyak pihak diharapkan dapat membawa perbaikan dalam penyelenggaraan negara. Harapan-harapan tersebut antara lain[79].

a. Walaupun tidak ada jaminan bahwa sistem dua kamar akan lebih baik dari sistem satu kamar tetapi kehadiran DPD telah merubah komposisi keanggotaan MPR yaitu adanya representasi daerah yang melembaga.
b. DPD diharapkan dapat mewakili penduduk di daerah/provinsinya yang akan mewakili kepentingan wilayah tersebut dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional.

Ketatanegaraan RI, Malang 27 Maret 2003, hlm. 2.

[79] Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilah Daerah*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 94.

c. DPD dibentuk dengan harapan dapat meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara lewat keikutsertaannya dalam pembuatan undang-undang dan pengawasan jalannya pemerintahan.
d. DPD diharapkan dapat menjadi institusi dengan kedudukan yang sama dengan DPR berikut kewenangan yang dimilikinya.
e. DPD sebagai representasi daerah diharapkan dapat memperjuangkan otonomi daerah supaya berjalan sebagai mana mestinya.
f. DPD juga diharapkan dapat memperjuangkan pemerataan kesejahteraan rakyat seluruh pelosok tanah air.

Harapan tersebut apakah akan menjadi kenyataan menurut penulis jawabannya ada pada ketentuan tentang DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan yang ada pada uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya.

Rumusasn UUD 1945 setelah amandemen tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai kewenangan sendiri, di luar kewenangan DPR dan DPD. Sehingga ada tiga kamar yang mandiri (MPR, DPR, DPD). Kalau sebelum amandemen UUD 1945 hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah (MPR dan DPR). Sebagai bukti wewenang MPR dapat dilihat

d. Mengubah dan menetapkan UUD;
e. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
f. Memberhentikan Presdien dan Wakil Presiden berdasarkan putusan Makamah Konstitusi;

g. Mendengarkan penjelasan Presiden dan Wakil Presiden pada saat akan diberhentikan berdasarkan usul DPR dan Keputusan Mahkamah Konstitusi;

h. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan tugas dalam masa jabatannya;

i. Memilih Wakil Presiden yang diajukan Presiden apabila posisi Wakil Presiden terjadi kekosongan jabatan;

j. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti pada saat yang bersamaan dari dua paket yang diajukan oleh dua partai politik peraih suara terbanyak dalam pemilu sebelumnya[80].

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

Begitu pula pengaturan tentang DPD tidak diatur serupa dengan DPR yang diatur dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen, jadi hak-hak DPR diatur dalam Pasal 20A ayat (1), (2), dan (3). Tetapi DPD cukup diatur dengan undang-undang (Pasal 48, 49 UU No. 22 Tahun 2003). Apabila tidak

[80] Sirajuddin, dkk., *Ibid.*, hlm. 68.

hati-hati akan terjadi praktek lama yaitu mengatur koidah konstitusional dengan peraturan perundangan yang lebih rendah.

Apalagi kalau melihat ketentuan Pasal 22D ayat (1) DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. DPD hanya mengajukan RUU ke DPR, sedang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR [Pasal 20 ayat (1)][81].

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

Sebagai lembaga baru (3 tahun 3 bulan) perkembangan DPD ke depan memang masih merupakan teka-teki prospeknya sebagai lembaga perwakilan di Indonesia yang akan datang. Sampai hari ini kedudukan beberapa lembaga negara masih belum mapan tarik menarik kewenangan politik terus terjadi, ditengah-tengah kinerja yang dinilai publik belum memuaskan[82].

Upaya mereformasi sistem parlemen oleh gerakan prodemokrasi pada dasarnya dilandasi maksud luhur menghindari dampak negatif masa lalu.

---

[81] *Ibid.*, hlm. 100.

[82] Toto Suryaningsih, Kompas Senin 5 Februari 2007, hlm. 5.

Kewenangan politik tertinggi antara lain dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak cukup diserahkan kepada MPR seperti masa lalu.

Sebaliknya kewenangan itu diserahkan kepada elite politik ke parlemen dengan mengubah sistem satu kamar (unikameral) menjadi sistem dua kamar (bikameral) yaitu sistem dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (non partai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan politisnya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi, atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik, secara alamiah dan trasparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukkan.

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

Hal tersebut dikemukakan oleh Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan dalam menormalkan bikameralisme di Indonesia (Ginandjar

Kartasasmita) mengatakan bahwa sistem bikameral dapat mencegah lahirnya kekuasaan tiranik, mayoritas maupun minoritas, di mana sejarah kelahirannya didasarkan pada dua pertimbangan utama yaitu pertama berkaitan dengan keterwakilan penduduk dan wilayah, kedua perlunya ada sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik dibahas secara berlapis untuk kepentingan bangsa dan negara[83].

Karena itu wacana penguatan DPD berdasarkan bikameral yang terjadi diberbagai negara didapati bahwa legitimasi sosial dari kamar kedua selalu berkorelasi dengan kuat lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Kamar kedua yang dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi tinggi (Amerika Serikat, Filipina), di mana semakin tinggi pula kewenangan formalnya dan sebaliknya semakin rendah derajat legitimasi sosialnya juga semakin rendah tingkat kewenangannya[84].

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

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

Pada akhir-akhir ini muncul wacana dari politisi maupun akademisi tentang pemberdayaan DPD antara lain

---

[83] Ginanjar Kartasasmita, Kompas 29 April 2006, hlm. 7.
[84] *Ibid.*, hlm. 7.

a. Ada yang menghendaki dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya luasnya sama dengan DPR;
b. Kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang yang sekarang sudah ditetapkan dalam UUD 1945 dan itu harus tetap bersama DPR;
c. Kewenangan legislasi DPD dirumuskan dengan berbagai cara seperti di berbagai negara dunia, dimulai dari hak veto (hak menolak), mengembalikan ke DPR, atau menunda (seperi Inggris);
d. Kewenangan pengawasan DPD memiliki kekuatan hukum sama dengan DPR agar fungsi pengawasan efektif.

Apabila dicermati secara filosofi bikameral bervariasi mulai dari upaya untuk memelihara peran kaum bangsawan dalam proses legislasi (di Inggris), kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit (di Amerika Serikat), sampai melindungi kepentingan negara bagian dari kebijakan atau peraturan pemerintah federal (di Jerman). Perbedaan latar belakang dan tujuan sistem bikameral menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki, cara pemilihan anggota, pengambilan keputusan di kamar kedua[85].

Tetapi kalau ditilik esensinya "ruh" sistem dua kamar merupakan mekanisme checks and balances antara kamar parlemen. Namun fungsi checks and balances secara horizontal hanya bisa berjalan jika kedua kamar memiliki kewenangan sama, setidak-tidaknya fungsi legislasi.

[85] Eko Prasojo, (Guru Besar Universitas Indonesia) Kompas 23 Maret 2007, hlm. 6 dengan judul DPD dan Penguatan Demokrasi.

Berdasarkan konstruksi dan kekuasaan ligislatif yang tidak jelas dapat disimpulkan bahwa perubahan atas UUD 1945 yang terjadi di Indonesia, termasuk perubahan lembaga perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 terjadi lebih banyak didorong oleh suatu kekuatan politik yang besar daripada didorong oleh proses hukum itu sendiri. Proses hukum yang dimaksudkan bahwa langkah-langkah perubahan yang dilakukan nampaknya kurang memperhatikan aspek hukum.

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

Karenanya suatu proses perubahan konstitusi dikatakan bahwa proses perubahan konstitusi yang ideal harus dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (living law) sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru dapat diusahakan

seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasi keadaan masa lalu, kini, dan mendatang[86].

Hal serupa disampaikan pakar Hukum Tata Negara yang juga Tim Ahli Badan Pekerja MPR yaitu "Tidak ada grand design atau pola yang jelas dalam amandemen UUD 1945 selama ini. Akibatnya tanpa grand design yang jelas inilah muncul bagian-bagian yang satu dengan yang lainnya tidak serasi. Ini menjadi mengemuka karena kepentingan politik yang didahulukan. Dicontohkan oleh Sri Soemantri disatu sisi menghendaki sistem presidensiil, tetapi sisi yang lain DPR diberi kekuasaan lebih dibanding DPD sehingga tidak ada checks and balances. Untuk itulah pentingnya grand design, karena tanpa grand design yang jelas maka akan terjadi konsluiting. Selain dari itu untuk mengubah UUD 1945 yang akan datang harus ada panitia yang bertugas mendalami persoalan, mengkaji apa yang akan diamandemen, pola apa yang hendak dituju, sistem apa yang akan dianut maka akan memberikan arahan yang jelas[87].

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

---

[86] Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 181.

[87] Sri Soemantri, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas*, Kedaulatan Rakyat 18 Maret 2007, hlm. 23.

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

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

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

a. Prospek pertama; struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan semakin jelas, tegas, asalkan para anggota dewan legislatif dapat menangkap "ruh" reformasi dengan benar, khususnya "ruh" reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. Paling tidak "ruh" yang ditangkap adalah akan mengakhiri "kontroversi" atau debatable sistem dua kamar (bikameral) yang masih multi interpretasi. Di sini ketegasan tadi akan muncul manakala ada dukungan dari politik konkret (political will) berupa kesepakatan yuridis (mengikat) dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan sistem dua kamar (bikameral). Bagaimanapun, asumsinya dengan sistem yang jelas dan tegas kita sebenarnya telah meletakkan "dasar" sistem politik yang mengarah kepada kedewasaan,

sekaligus mengakhiri kontroversi yang selama ini terus muncul. Ini berarti energi kita yang terus berdebat tentang sistem dua kamar (DPD dan DPR) yang berbeda kewenangan akan berakhir dengan sistem dua kamar sesuai dengan "ruhnya" atau bikameral yang sebenarnya tegas dan jelas kewenangan masing-masing kamarnya.

Seperti dikatakan Saldi Isra, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia memang tidak jelas[88]. Dicontohkan keberadaan DPD itu termasuk lembaga legislatif atau bukan kalau lembaga kenapa yang disebut fungsi legislasi hanya DPR, DPD dikemanakan, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, tetapi tidak ada larangan terhadap DPD. Termasuk kita ini mau unikameral, bikameral atau trikameral. Karena menurut Bagir Manan bahwa rumusan UUD 1945 pasca amandemen belum mencerminkan sistem perwakilan dua kamar, mengingat MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD. Harapan dengan prediksi pertama ini akan terwujud dengan struktur dan substansi yang tegas dan jelas dalam sistem dua kamar, dan untuk mewujudkan itu perlunya dilakukan amandemen generasi kedua atau amandemen kelima UUD 1945.

Untuk keperluan itu yang penting dalam amandemen generasi kedua atau mandemen kelima adalah menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang

---

[88] Saldi Isra, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas*, Kedaulatan Rakyat, 18 Maret 2007.

fungsi lagislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD dan juga Presiden dan lembaga-lembaga lainnya.

b. Prospek kedua; struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tetap seperti sekarang sampai pemilu 2009, hanya saja implementasinya tidak murni atau tetap abu-abu. Tambal sulam akan tetap berjalan yang sebenarnya lebih mirip involutif (berjalan ditempat) jika prediksi kedua ini benar, maka perdebatan akan terus berlanjut tentu saja merugikan secara politik ketatanegaraan, karena masih saja dalam sistem "abu-abu" alasan untuk tidak merubah UUD 1945antara lain UUD 1945 sebagai dasar yang paling dasar disebuah negara "tidak mudah diubah" kecuali kekuatan politik menghendaki (seperti amandemen UUD 1945 disakralkan di zaman Orde Baru tetapi diubah di zaman Reformasi).

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

c. Prospek ketiga; DPD akan dibubarkan, tetapi ini sangat kecil kemungkinannya karena dalam perspektif historis dan reformasi, mandat perluasan peran daerah dalam pemerintahan pusat diwakili oleh DPD, juga untuk memperkuat integrasi nasional dan mengurangi kejolak kedaerahan. Sehingga DPD adalah sebagai sarana menghilangkan sentaralisasi. Bahkan dapat dikatakan membubarkan DPD dengan sendirinya membubarkan MPR (Majelis Permusyawaratan

Rakyat), karena Pasal 2 ayat (1) perubahan UUD 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

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

BAB V
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan keseluruhan uraian yang dikemukakan dalam disertasi, khususnya Bab IV analisis data dapat ditarik kesimpulan dan diberikan rekomendasi sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Latar belakang ditetapkannya DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan hasil analisis data diatas terbukti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan UUD 1945 yang anggotanya terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, ternyata Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia tidak efektif, tidak demokratis, banyak menyimpang, dan tidak representatif mencerminkan sebagai Utusan Daerah maupun Utusan Golongan. Kemudian diusulkan oleh daerah-daerah kepada MPR agar Utusan Golongan dihapuskan dan Utusan Daerah ditingkatkan menjadi suatu institusi yang representatif mencerminkan keterwakilan daerah. Usulan tersebut diterima oleh MPR dan disidangkan melalui PAH I BP MPR. Akhirnya melalui perdebatan panjang antar fraksi-fraksi melalui voting terbuka Utusan Golongan dihapuskan dan Utusan Daerah digantikan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai perwakilan teritorial yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu disamping DPR.

2. Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak sepakat untuk memberi kewenangan yang sama dibidang legislasi sesuai tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan Tim Ahli yang mendampingi PAH I BP MPR. Akhirnya melalui sidang PAH I BP MPR diperoleh kompromi politik diantara fraksi-fraksi di MPR untuk sepakat DPD diberi kewenangan terbatas seperti yang tertuang dalam perubahan UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) hanya dapat mengajukan usul RUU berkaitan dengan kepentingan daerah, Pasal 22D ayat (2) ikut membahas sampai pada awal pembicaraan TK 1, Pasal 22D ayat (3) dapat melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu dan melaporkan hasilnya pada DPR untuk ditindaklanjuti.
3. Kewenangan DPD yang terbatas di bidang legislasi itulah yang sampai saat ini masih menjadi sorotan, perdebatan, diantara para politisi, praktisi, maupun akademisi, sehingga muncullah usulan amandemen seri kedua atau amandemen yang kelima terhadap hasil perubahan UUD 1945, yaitu untuk menata ulang kewenangan legislasi DPD dan lembaga negara terkait seperti Presiden, DPR, dan juga MPR.
4. Prospek DPD: DPD dalam Lembaga perwakilan sistem bikameral hasil perubahan UUD 1945 menurut penulis tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin dengan alasan (a) kewenangan legislasi DPD dengan DPR dalam hasil perubahan UUD 1945 masih belum sesuai dengan "ruh"

sistem bikameral sehingga terus memunculkan perdebatan yang berkepanjangan. (b) demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas apakah sebagai joint session atau berdiri sendiri-sendiri ketiga kamarnya. (c) Kewenangan DPR dan DPD belum mampu mewujudkan checks and balances antara kedua kamarnya sehingga perdebatan akan terus menggelinding. (d) Kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu nanti setelah pemilu 2009 berkuasa lagi, dan apabila terjadi pergeseran politik akhirnya berubah pula sistem dua kamar dalam UUD 1945 melalui kekuatan politik baru itu. (e) Usulan amandemen seri kedua atau amandemen kelima terhadap hasil perubahan UUD 1945 untuk menata ulang fungsi legislasi antara kedua kamar selalu didesakkan oleh DPD yang didukung berbagai kekuatan politik dibelakangnya, dan akan selalu menggelinding terus menerus tanpa henti-hentinya sampai terpenuhinya tuntutan itu.

B. Rekomendasi

Saran-saran yang dapat direkomendasikan dari hasil penelitian secara terinci sebagai berikut :

1. Sesuai latar belakang ditetapkannya DPD sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum tetapi kewenangan formalnya rendah, maka hendaknya MPR segera melakukan pengkajian ulang terhadap hasil perubahan UUD 1945 terutama yang berkaitan dengan kewenangan DPD dengan melihat sistem bikameral

yang lazim berlaku diberbagai Negara, tujuan awal dibentuknya DPD, serta ruh sistem bikameral yang sebenarnya.

2. Berkaitan dengan kewenangan legislasi DPD yang tidak sama dengan kewenangan legislasi DPR, serta masih terlibatnya Presiden dilembaga legislatif dalam perubahan UUD 1945, maka hendaknya MPR segera melakukan amandemen generasi kedua atau amandemen kelima untuk menata ulang fungsi legislasi, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi DPD akan menyentuh semua lembaga yang terkait baik MPR, DPR, DPD, dan Presiden.
3. Berkenaan dengan struktur lembaga perwakilan yang dianut Indonesia berjalan diwilayah tanpa paradigma teori, karena didunia hanya dikenal struktur parlemen unikameral dan bikameral. Hasil perubahan UUD 1945 memperkenalkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Secara formal perwakilan Indonesia bersifat bikameral karena terdiri atas DPR dan DPD, tetapi secara struktural bersifat trikameral karena terdiri atas MPR, DPR, DPD. Secara praktis parlemen Indonesia bersifat unikameral karena kekuasaan legislasi secara penuh ada di DPR. Untuk itu kedepan kecuali meninjau ulang fungsi legislasi juga menata ulang struktur parlemen tersebut sehingga MPR betul-betul sebagai joint session (sidang bersama) dan akhirnya menjadi lembaga struktur dua kamar yang sebenarnya.
4. Pengkajian ulang itu nantinya tidak hanya didasarkan pada lingkup muatan materi dalam perubahan UUD 1945, akan tetapi mengkaji juga aspek-aspek teori dasar yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara

seperti konsep cita negara, sistem demokrasi, konsep pemisahan/pembagian kekuasaan dan juga konsep checks and balances antara lembaga negara termasuk antara DPD dan DPR serta MPR yang diatur dalam perubahan UUD 1945. Di sini tidak boleh hanya didasarkan pada kepentingan kelompok atau politik tertentu dan perlu ada badan khusus atau panitia khusus untuk mendalami terlebih dahulu persoalannya, sehingga tahu persis apa saja yang harus diamandemen, pola apa yang hendak dituju, sistem apa yang akan dianut untuk memberikan pola yang jelas atau grand design yang jelas amandemen UUD 1945 generasi kedua yang akan dilakukan.

5. Yang tidak kalah penting, secara jujur pihak-pihak yang duduk dalam kelembagaan negara tersebut mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri untuk kemudian membuka diri untuk terus menerus diperbaiki, itulah ranah akademis. Sementara dalam ranah praktik tata negara adalah ajang kompromi, tawar menawar dan upaya pemecahan masalah yang berlaku yang bersifat sementara. Akhirnya dengan mengakui secara jujur ketidaksempurnaan sistem dua kamar itu akan dengan segera diadakan evaluasi dan penyempurnaan, tidak lagi terjadi perdebatan yang berkepanjangan dan kontra produktif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara,* Aksara, Jakarta, 2001.

Al-Chaidir, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, Federasi atau Disintegrasi, *Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis dalam Perspektif Islam,* Nasionalisme dan Sosial Demokrasi, Madani Press, Jakarta, 2000.

Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist,* (Chicago Encyclopaedia Britannica Ins 1994.

Alfian dan Nazarudin Syamsudin, (ed.), *Profil Budaya Politik Indonesia,* Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.

A. Mukti Fajar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik,* Malang, In Tras, Malang, 2003.

Anastasi (*Dalam Disertasi Perkembangan Politik Hukum : Moh Mahfud M.D.*) UGM, Yogyakarta, 1993.

Asykuri Ibnu Chamim, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan, Menuju Kehidupan yang Demokratis dan Berkeadaban,* Mejelis Dikti Litbang PP Muhammadiyah, Yogyakarta, 2002.

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2005.

----------., *Lembaga Kepresidenan,* Kerjasama Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum UII, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Barendt Eric, *An Introduction to Constitutional Law,* London, Oxford, University Press, 1998.

----------., *De Wentenschop der Politik Eeterrein Verkenning, Derde Durk* (dalam Disertasi Dahlan Thaib), Bandung, Program Pascasarjana, 2000.

Bell Gary F, *Associate Professor,* Nasional University of Singapura, *Studi Komperative Tentang Pilihan-Pilihan Reformasi MPR di Indonesia,* Acara Uji Sahih Rencana Perubahan Keempat UUD 1945, 16 Mei 2002, Jakarta, 2002.

Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

BN Marbun, *Dewan Perwakilan Rakyat RI. Pertumbuhan dan Cara Kerjanya,* Edisi Revisi, Departemen P & K, Jakarta, 2000.

Dahl Robert A, *On Democracy,* New Delhi, Affiliated East-West Press, 2001.

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan,* (disertasi) Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000.

----------., *Menuju Parlemen Bikameral,* (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945) Pidato Pengukuhan Guru Besar, UII, Yogyakarta; 4 Mei 2002.

----------., *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Gravindo Persada, Jakarta, 2004.

----------., *Implementasi Sistem Ketatanergaraan Menurut UUD 1945,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

----------., *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1994.

Dede Rosyada dkk., *Demokrasi, Hak-Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Frenada Media, ICCE-UIN Syarif Hidayatullah, 2003.

Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat,* Mizan, Bandung, 1997.

Ellis Andrew S , *Lembaga Legislatif Bikameral,* Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan, (Jakarta NDI for Internasional Affairs dan Forum Rektor Indonesia), YPSDM, 2001.

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945,* Program Pascasarjana Ilmu Hukum, UII, Yogyakarta, 2005.

Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia,* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern,* Gramedia, Jakarta, 2001.

Fried Isjwara, *Pergeseran Ilmu Politik,* Dwhiwantara, Bandung, 1964.

Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi,* Tadjudin Noer Efendi (ed) Kerjasama CCSS dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I s.d. IV,* Disertasi, Pascasarjana, UI, Jakarta, 1991.

Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah (Bikameral Setengah Hati),* Media Pressindo, Yogyakarta, 2004.

Harris,P and Reily,B., (dalam Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalaim: Reformasi Konstitusi Pertama UUD 1945), *Democracyand Deep-Rooted Conlict,* Option for Negonators, IDEA, Stockholm, 1998.

Held David, *Demokrasi dan Tatanan Global,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Heru Priyanto, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, dan Perkembangannya dalam Praktek Ketatanegaraan,* UAD Press, Yogyakarta, 2001.

Indra J. Piliang, *Untuk Apa DPR RI, Kelompok DPD di MPR RI,* Jakarta, 2006.

Janedjri M. Ghaffar, dkk., *Dewan Perwakilan Daerah, Kerjasama Sek-Jen MPR dengan UNDP, Jakarta, 2003.*

Jawahir Thontowi, *Islam Politik dan Hukum,* Madya Press (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2002.

Jennings Ivor, *Parliament,* Second Edition, Great Britain, Cambridge, University Press, 1969.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

----------., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Kerjasama MPR RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UII, Jakarta, 2004.

----------., *Struktur Ketatanegaran Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945,* Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar 14-18 Juli 2003.

Joko J Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi,* LPZI Press, Semarang, 2003.

John Locke (dalam Sayuti Una): *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

John Pieris, Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia,* Pelangi Cendia, Jakarta, 2006.

Katin Subiantoro, *Dewan Perwakilan Daerah,* Kompas hlm. 6 tanggal 10 Juli 2006.

Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004.

Lawson Kay, *The Human Polity,* Ken Incorporated, Quezon Sity, 1989.

Lijphart Arend, *Democracies Pattern of Mojoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries,* New Haven and London, Yale University Press, 2004.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Naskah Lengkap UUD 1945 dan Rancangan Perubahan UUD 1945,* Sekretaris Jendral MPR, Jakarta, 2002.

Mayo Hery B, *An Introduction to Democratic Theory,* New York, Oxford University, 1960.

Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat RI dan Perpektif Sejarah dan Tata Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Megawati, Alimurtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Universitas Ahmad Dahlan Press, Yogyakarta, 2006.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

----------., *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa,* Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

Mochtar Mas'oed dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik,* (cet. ke-16), Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.

Moh Mahfud, M.D., *Perkembangan Politik Hukum,* Disertasi UGM, Yogyakarta, 1993.

----------., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* cet 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

----------., Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi, LP3 ES, Indonesia, Jakarta, 2007.

Moh Kusnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara,* Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Yayasan Prapantja, Jakarta, 1959.

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

National Democratic Institut (NDI), *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi,* Jakarta, 2001.

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia,* Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003.

Petterson, S.C, and Mughan,A., *Senates: Bicameralism in the Contemporary Word,* (Ohio, Ohio State University), 1999.

Robert K Yin, *Studi Kasus Desain dan Metodes,* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dan Parlemen Indonesia,* PT Raja Grafindo, Persada, Jakarta, 2005.

R Kranenburg, *Ilmu Negara Umum,* Diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh B. Sabararoedin, SB Wolters, Djakarta, 1955.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi,* UII Press, Yogyakarta, 2002.

Sargent Lymon Tower, *Contemporary Political Ideologies,* Sixtl Editor, Chicago, the Dorsey Press, 1984.

Satya Arinanto, *Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Menjadi "Bikameral",* Kompas 9 Agustus 2000.

SF. Marbun dan Moh Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Sirajuddin, dkk., *Membangun Konstituen Meeting (Mempertemukan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD),* Malang CorruptionWatch (MCW), Malang, 2006).

Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalaim, *Perubahan Konstitusi (Perubahan Pertama) UUD 1945,* Jakarta, 2000.

Smith Graham (Dalam HR Daeng Naja), *Dewan Perwakilan Daerah Bikameral Setengah Hati,* Media Pressindo, Yogyakarta, 2004.

Solly Lubis, *Perubahan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (dalam Soewoto Molyosudarmo), Surabaya, 2004.

Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985.

Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan,* Kajian Teori dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara), Gramedia Utama, Jakarta, 1997.

Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1986.

Soetandyowignyo Soebroto, *Hukum: Paradigma Metode dan Permasalahannya,* Kerjasama ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.

Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif,* UMM Malang Press, Malang, 2004.

Sri Soemantri Mertosoewignyo, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945,* dalam Padmo Wahyono (ed), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini, Ghalia Indonesia, 1984.

----------., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, 1974.

Strong CF, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern,* Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Kerjasama Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.

----------., *Modern Political Constitution,* London Lidgwick and Jakcson Limited, 1997.

Tahir Azhary, *Negara Hukum,* Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

The Inter Parliamentary Union, *Parliaments of the World (Comparative Reference Compendium)* vol I Second Edition (New York: Oxford), 1986.

Tri Wahyuningsih, *Pemilihan Presiden Langsung dalam Kerangka Negara Demokrasi,* Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.

Usep Ranuwidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Where KC, *Konstitusi-Konstitusi Modern,* (edisi 2), Pustaka, Eureka, Surabaya, 2005.

Wiryono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

WJS Poewodarminto dan S Wojowasito, *Kamus Lengkap Indonesia-Inggris, Inggris-Indonesia,* Hasto, Bandung, 1980.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia,* Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, GIP, Jakarta, 2002.

B. Makalah / Koran

Adnan Buyung Nasution, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945,* Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN se-Indonesia, 7 September di Jakarta, 2004.

Andi Matalatta, Sri Soemantri .M, dkk, Figur Menyoal Kewenangan DPD, Edisi XIII Jakarta, 2007.

Andrew S. Ellis, *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi* (Makalah), Jakarta, 8 Juni 2001.

A. Effendi Choiri, *Menuju Sistem Bikameral Efektif,* Republika 6 Maret 2007.

Dahlan Thaib, *Kebijakan Hukum Tentang Pembentukan DPD Pasca Amandemen UUD 1945,* Makalah Seminar Program S3, UII, 2005.

Eko Prasojo, *DPD dan Penguatan Demokrasi,* Kompas 23 Maret 2007.

Ensiklopaedia Amaricana, Vol 7, Connecticut, Groker Incorporated, 1994.

Ginanjar Kartasasmita, *Menormalkan Bikameralisme di Indonesia,* Kompas 29 April 2006.

Hafidh Asrom, *Memberdayakan Dewan Perwakilan Daerah,* Kedaulatan Rakyat 28 Maret 2007.

Indrayana, *DPD Antara (ti) Ada dan Tiada,* Makalah Seminar Sehari yang diselenggarakan bagian HTN Faskultas Hukum UAJY Bekerjasama dengan DPD-MPR-RI, Yogyakarta, tanpa tahun.

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah,* Makalah Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budged bagi DPRD sepropinsi (baru) Banten, yang Diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategis and Seciences (IASS), di Anyer, Banten 2 Oktober 2000.

Mahfud M.D, dkk, *Memperkuat Sistem Presidensial*, Hasil Kajian Sementara, FKB MPR-RI Tentang Agenda Perubahan Kelima UUD 1945, Jakarta, Sekretariat FKB-MPR-RI, 2007.

Ramlan Surbakti, Makalah Seminar tentang Amandemen UUD 1945: *Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral,* Jakarta, 2001.

Slamet Effendi Yusuf, *Pembahasan yang Belum Selesai, dalam Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, Jakarta, 2001.

Sri Soemantri, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas,* Kedaulatan Rakyat 18 Maret 2007.

Suara DPD-RI, *Majalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Edisi I Januari-Februari, Jakarta, 2007.

Theo Sambuaga, *Dewan Perwakilan Daerah,* Kompas hlm. 6 tanggal 10 Juli 2006.

Tjipta Lesmana, *"Quo Vadis" Dewan Perwakilan Daerah,* Kompas, 10 Juli 2006.

Yakob Tobing, *Bicameralisme and Constitutional Reform,* Jakarta, 8 Juni 2001 dan Medan 11 Juni 2001, Makalah Seminar Nasional Perubahan Konstitusi, 2001.

Yasona H Laoly, *Perubahan UUD 1945,* Makalah Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Medan, 11 Juni 2001.

YM Michael Hishikushitja, *Model-Model Perbandingan Bikameral dan Proses Perubahan Konstitusional,* Jakarta : NDI dan Forum Rektor Indonesia YPSDM, 2001.

Yusuf Muhammad, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Pandangan FKB-MPR-RI, Jakarta 17 September 2001.

C. Peraturan perundang-undangan

Keputusan MPR RI No. 13/MPR/2007 tentang Perubahan Tata Tertib MPR RI.

Keputusan RI No. 8/MPR/2004 tentang Kode Etik Anggota MPR RI.

Keputusan DPD RI No. I/DPD/2005 tentang Kode Etik DPD RI.

Ketetapan-Ketetapan MPR Selama Orde Baru.

Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR Tahun 2000.

Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Tahun 2001 / 2002 (Tanggal 25 Juli 2002).

Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen UUD 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar RIS 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR / DPR / DPD / DPRD.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

N a m a	:	Drs. H. Subardjo, S.H., M.Hum.
1. Alamat	:	RT 06 RW 34 Ds. XII Sidorejo, Ngestiharjo Kasihan, Bantul Jl. Wates Km 3,5 Yogyakarta Telp. 378634 / HP. 08122737155
2. Tempat tanggal lahir	:	Sleman, 3 Desember 1952
3. Pangkat/Golongan	:	Pembina Utama Muda, IV/c
4. Jabatan Akademik	:	Lektor Kepala
5. Status	:	Dosen Negeri Dipekerjakan pada Univesitas Ahmad Dahlan terhitung mulai tanggal 1 Maret 1980

B. Pendidikan

1.SD Negeri	:	Yogyakarta 1966
2.SLTP Negeri 7	:	Yogyakarta 1969
3.SLTA Negeri 2	:	Yogyakarta 1973
4.Sarjana S1 Civics Hukum	:	UNY Yogyakarta 1979
5.Sarjana Hukum S1	:	UWM Yogyakarta 1997
6.Sarjana S2 Ilmu Hukum	:	UII Yogyakarta 2001
7.Akta Mengajar V		UT Jakarta 1985
8.Program Doktor (S3)		Masuk September 2004 di Program S3 Ilmu Hukum UII Yogyakarta

C. Karya Ilmiah 2 Tahun Terakhir

1. Dalam bentuk buku yang telah diterbitkan
   a. Kontroversi Undang-Undang tanpa pengesahan Presiden (ISBN: 979-3333-83-9)
   b. Pendidikan Kewargaan Negara Indonesia (ISBN: 997-00000-00-0)
   c. Amandemen Undang Undang Dasar 1945 sebagai upaya pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang Undang (ISBN: 978-979-3812-11-3)
   d. Dewan Perwakilan Daerah Menurut perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (ISBN: 978-979-3812-12-0)

2. Dimuat dalam Jurnal / Majalah
   a. Politik Internasional dalam Islam, dimuat dalam jurnal Sosio Religia terbitan No: ISSN 1412-2367, vol 6 no: 3, tahun 2007 (terakreditasi)
   b. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang Undang menurut UUD 1945, dimuat dalam jurnal Hukum : Novelty terbitan No: ISSN: 1412-6834, Vol I No: 1, tahun 2002.
   c. Kebijakan Hukum Tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Pasca Amandemen UUD 1945, dimuat dalam jurnal Hukum Novelty Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan : terbitan No: ISSN : 1412-6834, vol 3 No:1, tahun 2006.
   d. Kebijakan Hukum Dalam Penyempurnaan Antara Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlementer dalam Amandemen UUD 1945, dimuat dalam jurnal Hukum terbitan No: ISSN 1412-6834, Vol 2 No: 2, tahun 2006.
   e. Hukum Keluarga di Dunia Islam Kontemporer (Melacak Perkembangan Legislasi dan Pembaharuan Materi di Indonesia, Tunisia dan Mesir), dimuat dalam jurnal Hukum Novelty, terbitan No: ISSN 1412-6834, vol 2 No:2, tahun 2005.
   f. Perbankan dan Lembaga Keuangan Syari'ah dalam perspektif Hukum Positif, dimuat dalam jurnal Sosio Religia, terbitan No: ISSN 1412-2367 (Terekreditasi), vol 6, No: 1, tahun 2007.
3. Dalam bentuk Penelitian (2 tahun terakhir)
   a. Study Komparatif Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945 (semester ganjil 2006).
   b. Etika dan Tanggungjawab Profesi Hukum (semester genap 2006).
   c. Pola Pembinaan Hukum Bagi Para Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, Wilayah Daerah IstimewaYogyakarta 2007 (semester ganjil 2007).
   d. Peranan Pejabat Pemerintahan Negara Dalam Perencanaan Pembangunan Berwawasan Lingkungan di Kabupaten Bantul D.I. Yogyakarta (semester genap 2007).
4. Dalam Bentuk Modul / Diklat
   a. Metode Penelitian Ilmu Hukum (MPIH) untuk mahasiswa semester V Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan.
   b. Pengantar Ilmu Hukum (PIH) untuk mahasiswa semester I Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan.
   c. Pengantar Hukum Indonesia (PHI) untuk mahasiswa semester II Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan.
   d. Etika Profesi Hukum, untuk mahasiswa semester VI Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan.

D. Jabatan di Universitas Ahmad Dahlan

1. Kepala Biro Skripsi	:	1981 – 1982 (Satu Periode)
2. Kepala Biro Data	:	1982 – 1984 (Satu Periode)
3. Pembantu Dekan I FPIPS	:	1984 – 1985 (Satu Periode)
4. Kepala BAAK	:	1985 – 1989 (Dua Periode)
5. Dekan Fakultas Hukum	:	1989 – 1994 (Dua Periode)
6. Pembantu Dekan II FKIP	:	1994 – 1998 (Satu Periode)
7. Terpilih Pembantu Dekan III FH	:	1999 (Satu Periode)
8. Pembantu Rektor II	:	1999 – 2003
9. Pembantu Rektor II	:	2003 – 2007 (Dua Periode)

E. Keterangan Keluarga

1. Istri
   - a. N a m a : Hj. Sri Astuti, S.Pd.
   - b. Tempat tanggal lahir : Yogyakarta, 15 Maret 1957
   - c. Pekerjaan : PNS Depdiknas Guru SGPLB Negeri 3 Yogyakarta
2. Anak
   - a. Surahma Asti Mulasari, S.Si., M.Kes.
   - b. Fatwa Tentama, S.Psi. (sedang S2 di UGM)
   - c. Fajri Fuadmoko (Mahasiswa fakultas Hukum UII Yogyakarta)
   - d. Putra Dekantara (SLTP Muhammadiyah 3 Yogyakarta)