GAGASAN SISTEM PERWAKILAN INDONESIA
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA REFORMASI 1998
(STUDI TERHADAP PENGUATAN D P D)

TESIS

Disusun Oleh :

SALMAN

Nomor Mahasiswa : 10 912 609
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012

GAGASAN SISTEM PERWAKILAN INDONESIA
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA REFORMASI 1998
(STUDI TERHADAP PENGUATAN D P D)

TESIS

OLEH :

SALMAN

Nomor Mahasiswa : 10 912 609
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan

ke Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing,

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum. Tanggal 19 Juli 2012

Mengetahui,

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Dr. Nur Matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal 19 Juli 2012

GAGASAN SISTEM PERWAKILAN INDONESIA
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA REFORMASI 1998
(STUDI TERHADAP PENGUATAN D P D)

TESIS

OLEH :
SALMAN

Nomor Mahasiswa	: 10 912 609
BKU	: HTN/HAN
Program Studi	: Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 07 September 2012 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Saifuddin, SH., M. Hum. Tanggal. 07 September 2012

Anggota

Dr. Ni'matul Huda, SH., M. Hum. Tanggal. 07 September 2012

Anggota

Sri Hastuti Puspitasari, SH., M. Hum. Tanggal. 07 September 2012

Mengetahui

Ketua Program

Dr. Ni'matul Huda, SH., M. Hum. Tanggal. 07 September 2012.

iii

Motto

"Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal".
(Q. S. Al-Hujarat : 13)

"Sesungguhnya Sebaik-baik Orang yang Bisa Kamu Beri Mandat
Adalah yang Memiliki Kemampuan dan Dapat dipercaya".
(Q. S. al-Qashash : 26)

"Tidak Bakal Merugi Orang yang Beristikharah,
dan Tidak Akan Menyesal Orang yang Bermusyawarah".
(Rasulullah Muhammad S.A.W., HR. Anas r.a.)

Nan Tuli Palepeh Bedil
Nan Buto Pangalau Ayam
Nan Lumpuh Panunggu Umah
Nan Cerdik Kanti Baunding
(Seloko Adat Jambi)

Persembahan

Tesis ini kupersembahkan kepada :

- Kedua orang tuaku yang tidak pernah berhenti mencurahkan kasih sayangnya dan bekerja keras tak kenal waktu, tak lekang oleh panas dan hujan demi kesuksesan buah hatinya serta senantiasa memberikan harapan dengan do'anya, dan untuk Adik-adikku tercinta sisi kebahagiaan dalam hidupku.

- Kepada guru-guruku dari yang mengenalkanku huruf hingga yang mengajarkanku arti kehidupan.

- Kepada mereka yang mencintai ilmu yang tak kenal stasiun akhir dalam berkarya.

- Kepada "Bundaku" tempat berbagi saat duka dan bahagia, apapun yang kau lakukan adalah motivasi bagiku.

- Segenap civitas akademika Universitas Islam Indonesia.

PERNYATAAN ORISINILITAS

Tesis dengan Judul :

GAGASAN SISTEM PERWAKILAN INDONESIA
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA REFORMASI 1998
(STUDI TERHADAP PENGUATAN D P D)

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

Yogyakarta, 17 Juli 2012

SALMAN

KATA PENGANTAR

بـــــــــــسم الله الرحمن الرحيـــــــــــــم

الحمد لله الذى علم بالقلم علم الانسان مالم يعلم . اشهد ان لا اله الا الله واشهد ان محمدا رسول الله . اللهم صل على محمد وعلى اله وصحبه اجمعين.

اما بعد.

Puji syukur selalu dipanjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan kenikmatan-Nya, sehingga Penyusun dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **Gagasan Sistem Perwakilan Indonesia dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Reformasi 1998 (Studi Terhadap Penguatan D P D)**

Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada uswah hasanah dan Revolusioner sejati Nabi Muhammad SAW. beserta seluruh keluarga, sahabat dan para pengikutnya.

Penyusunan Tesis ini tidak mungkin bisa terselesaikan apabila tanpa bantuan dan support dari pelbagai pihak. Berkat pengorbanan, perhatian, serta motivasi merekalah, baik secara langsung maupun tidak langsung, Tesis ini dapat terselesaikan.

Untuk itu, penyusun mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak, antara lain kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M. Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak memberikan kemudahan serta bimbingan dalam pembelajaran dan penulisan Tesis ini.
4. Bapak Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, masukan, petunjuk, arahan dan berbagai bantuan selama penyelesaian Tesis ini.
5. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak memberikan ilmu, khususnya ilmu hukum dan hukum tata negara kepada penulis.
6. Seluruh Staff dan Karyawan di Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang banyak memberikan bantuan, baik kelancaran akademik maupun kelancaran administrasi.
7. Ungkapan hormat dan ribuan terima kasih penyusun haturkan kepada Kakek Abdul Aziz bin Rio Umar (alm) atas segala didikan yang penyusun terima dan merupakan figur yang selalu dibanggakan.
8. Terima kasih yang amat banyak penyusun sampaikan kepada Ayahanda Ahmad Sayuti (alm) yang telah mencurahkan kasih sayang dan segala usaha

sehingga penyusun ada di dunia ini, serta terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada *Ayah* dan *Mak*, Dodi Iskandar dan Aisiyah, yang telah begitu banyak mencurahkan perhatian, pengorbanan serta kasih sayangnya yang tiada bandingannya di dunia ini.

9. Kepada Adik-adikku (Yuhana Iskandar dan Hildiansyah Iskandar) yang selalu penyusun kasihi dan sayangi, serta senantiasa membuat penyusun lebih termotivasi sebagai teladan, dan ucapan terima kasih penyusun ucapkan untuk seluruh keluarga besar Abdul Aziz bin Rio Umar atas dukungan dan perhatian yang telah diberikan.
10. Secara khusus ucapan terima kasih Penyusun ucapkan terima kasih banyak kepada "Bunda" Ida Mulyati, S.E., yang selalu memberikan semangat dan dorongan dengan berbagai cara agar penyusun cepat menyelesaikan Tesis ini, kadang kala dengan membuat Penyusun *manyun*, dan itu merupakan dorongan yang kuat bagi Penyusun untuk menyelesaikannya dengan segera.
11. Terima kasih yang banyak Penyusun ucapkan kepada seluruh teman-teman Mahasiswa/i Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan-XXV, khususnya BKU HTN/HAN. Terima kasih atas kebersamaannya, kritik, saran dan segala bentuk dukungan yang Penyusun terima, baik langsung maupun tidak langsung.
12. Penyusun juga mengucapkan banyak terima kasih kepada teman-teman DPD IMM DIY periode 2010-2012 atas ilmu di luar kampus yang telah diberikan. Tidak lupa juga kepada *junior* IMM di Cabang Sleman, semoga menjadi kader yang unggul dalam intelektual, anggun dalam moral dan radikal dalam

pergerakan. Terima kasih juga kepada seluruh elemen gerakan di Djogdja, berjuta kali turun aksi bagi kita itu langkah pasti.

13. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, baik langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian Tesis ini.

Semoga bantuan dan partsipasi semuanya mendapatkan pertimbangan yang layak oleh Allah S.W.T. dan menjadi amal ibadahnya.

Akhir kata tidak ada gading yang tak retak, penyusun menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih sangat jauh dari sempurna. Oleh karena itu, saran dan kritik yang konstruktif dari berbagai pihak sangat penyusun harapkan. Penyusun berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi penyusun sendiri, dan umumnya bagi siapa saja yang berkepentingan.

Dengan Keteguhan Hati dan Kebenaran yang Sesuai dengan Titah Tuhan,
Marilah Kita Berusaha untuk Menyelesaikan Tugas Kita Sekarang,
Yaitu Menyembuhkan Luka-luka Bangsa.
(Abraham Lincoln)

Yogyakarta, 17 September 2012

Penyusun

SALMAN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

HALAMAN MOTTO iv

HALAMAN PERSEMBAHAN v

PERNYATAAN ORISINILITAS vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI xi

DAFTAR TABEL xv

ABSTRAK xvi

BAB I. PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 9

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian 9

D. Kerangka Pemikiran dan Konseptual 10

1. Negara Kesatuan ……..... 10

2. Lembaga Perwakilan …… 12

3. Fungsi-fungsi Lembaga Perwakilan ……... 20

E. Metode Penelitian 23

BAB II. KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA 28

A. Hubungan Cita Negara (*staatside*) dengan Bentuk Negara 29

1. Georg Wilhelm Friedrich Hegel……. 31

2. Boruch de Spinoza ……. 36

3. Adam Heinrich Muller …….. 38

B. Bentuk Negara Kesatuan dan Bentuk

Pemerintahan Republik 41

1. Perbedaan Negara Kesatuan dan Negara Federal…. 41

2. Bentuk Pemerintahan Republik …..……. 47

C. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia 48

1. Landasan Historis : Sidang BPUPKI Tahun1945 …... 48

2. Negara Kesatuan Republik Indonesia …….. 57

BAB III. TEORI DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN 58

A. Teori tentang Lembaga Perwakilan 58

1. Pendahuluan : Demokrasi Konstitusional dan Pemisahan Kekuasaan 58

2. Lembaga Perwakilan 71

3. Struktur Lembaga Perwakilan 76

B. Fungsi-fungsi Lembaga Perwakilan 87

1. Fungsi Legislasi 87

2. Fungsi Pengawasan 90

3. Fungsi-fungsi Lainnya 94

C. Lembaga Perwakilan di Beberapa Negara yang Berbentuk Kesatuan dan Bentuk Pemerintahannya Republik 95
1. Perancis 95
2. Philipina 98
3. Aljazair 99
4. Kolombia 102
5. Afrika Selatan 106

BAB IV MENEMUKAN BENTUK LEMBAGA PERWAKILAN IDEAL BAGI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA .. 109
A. Lembaga Perwakilan Indonesia Pasca Reformasi 110
1. Gagasan dan Latar Belakang Pembentukan DPD 110
2. Lembaga Perwakilan Indonesia dalam UUD 1945 121
3. Fungsi dan Kewenangan Lembaga Perwakilan Indonesia 128
B. Analisis Komparatif dengan Lembaga Perwakilan Beberapa Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik 135
1. Keanggotaan 136
2. Kewenangan 139
C. Menimbang Kelebihan dan Kekurangan Lembaga Perwakilan Indonesia Pasca Reformasi 143
D. Upaya Menemukan Sistem Lembaga Perwakilan yang Ideal dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia 154

BAB V. PENUTUP 167

A. Kesimpulan 167

B. Saran-saran 173

DAFTAR PUSTAKA ..…….. 174

BIOGRAFI ……... 185

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbadingan Mekanisme Penentuan Anggota
Lembaga Perwakilan Beberapa Negara 136

ABSTRAK

Penulisan tesis ini dilatarbelakangi oleh adanya disparitas yang begitu jauh antara DPD dan DPR, disparitas ini bisa dilihat pada terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD (Pasal 22D UUD 1945) sebagai wakil daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Bahkan kebanyakan kalangan menyebut DPD sebagai *co-legislator* atau acap disebut juga dengan "staaf ahli" DPR, julukan ini diberikan karena DPD hanya mempunyai kewenangan sebatas merancang dan membahas RUU tertentu bersama DPR, tidak sampai pada tahap persetujuan. Kewenangan yang dimiliki DPD jauh lebih kecil bila melihat kewenangan yang dimiliki DPR, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan maupun fungsi anggaran. Di samping itu, keberadaan MPR sebagai "rumah bersama" anggota DPR dan anggota DPD juga secara struktural bersifat permanen karena memiliki Pimpinan, kesekretariatan dan alat kelengkapan sendiri, sehingga dengan demikin parlemen Indonesia tidak jelas bangunannya. Maka sering disebutkan bahwa parlemen Indonesia secara struktural berbentuk trikameral, secara formal bikameral dan secara praktis unikameral. Berkaitan dengan kewenangan DPD, kurang besarnya kewenangan DPD bisa menyebabkan disintegrasi bangsa karena daerah bisa melakukan separatis apabila kesewenang-wenangan terus diterima akibat kebijakan pusat tidak melibatkan daerah, melalui DPD, baik sebagai pembuat regulasi maupun melakukan pengawasan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah berjenis yuridis normatif dengan pendekatan yuridis, historis dan politis serta penelitian ini bersifat *ius constituendum* dan *ius contitutum*, teknis pengumpulan data studi kepustakaan. Analisis data dilakukan secara deksriptif kualitatif dan pada akhirnya dilakukan penarikan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian maka penyusun menuimpulkan bahwa memang terdapat perbedaan yang besar antara kewenangan DPR dan DPD, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan maupun keuangan, padahal keduanya sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Maka secara teoritis disimpulkan bahwa parlemen Indonesia merupakan perpaduan *differentiated bicameralism* dan *soft bicameralism*. Kesimpulan lain adalah masih lemahnya keberadaan DPD yang suatu waktu bisa dibubarkan dan/atau dibekukan oleh Presiden, masih kaburnya sistem Presidensiil Indonesia karena Presiden juga mempunyai fungsi legislasi. Kelemahan lain adalah mekanisme *check and balance*s bisa tidak efektif karena proses legislasi maupun pengawasan hanya berada di tangan lembaga perwakilan politik, sedangkan unsur perwakilan lain, yaitu DPD sebagai representasi daerah, tidak mendapat kewenangan yang berarti sehingga rentan terhadap *kongkalikong* antara eksekutif dan legislatif. Parlemen bikameral dalam penelitian ini tidaklah berbenturan dengan bentuk negara kesatuan.

Kesimpulan yang utama dalam penelitian ini adalah perlunya perubahan kelima UUD 1945, khususnya mengenai bagunan parlemen Indonesia. MPR hendaknya dijadikan sebagai lembaga non permanen sebagai *joint session* DPR dan DPD saja. Selanjutnya baru diberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi integrasi, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, ada desakan kuat untuk mengubah struktur kelembagaan negara Indonesia, yakni melalui amandemen UUD 1945. Maka dalam rentan waktu 1999-2002 UUD 1945 telah empat kali diamandemen, hasilnya muncullah beberapa lembaga negara baru dalam UUD 1945. Lembaga baru yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)[1] diatur dalam pasal 22C dan 22 D, Mahkamah Konstitusi diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu pasal 24C, sedangkan kewenangan serta kedudukan Komisi Yudisial diatur juga dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, tepatnya pada pasal 24B.

Amandemen UUD 1945 pasca Orde Baru, sebagai bentuk Reformasi konstitusi, tidak hanya merubah bentuk perimbangan kewenangan pusat dan daerah, akan tetapi juga berakibat pada perubahan komposisi parlemen (MPR), yakni lahirnya kamar kedua sebagai bentuk perwakilan daerah, yaitu dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah yang diatur secara langsung dalam

[1] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, cet. II (Jakarta : RajaGrafindo), 2010., hlm. 7.

Konstitusi.[2] DPD dibentuk sebagai wakil daerah di pusat dan diharapkan untuk membawa suara dan aspirasi daerah di panggung pembuatan kebijakan politik di tingkat nasional.

DPD lahir sebagai upaya untuk menjaga integrasi nasional dengan memberikan ruang kepada daerah untuk ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri.[3] Anggota PAH I BP MPR , Soetjipno, menyatakan bahwa konsep DPD tidak dilatar belakangi oleh konsep bikameral, tetapi unikameral untuk merampungkan pluralitas bangsa, menampung karakteristik daerah secara komprehensif, sekaligus menampung adanya utusan daerah secara *de jure* dan *de facto*. DPD merupakan terjemahan dari Bhineka Tunggal Ika secara nyata, bukan hanya sebagai simbol.[4]

Semenjak selesai amandemen ketiga UUD 1945 Indonesia secara konstitusional menerapkan model parlemen *bicameral*. Struktur parlemen Indonesia terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai forum untuk Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, hal inilah mengapa

---

[2] Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan dari Sistem Parlemen Unikameral pada masa Orde Baru menjadi Parlemen Bikameral pada masa pasca Reformasi dijelaskan oleh C. F. Strong sebagai bentuk reaksioner setelah gagal pada saat revolusioner, Strong menggambarkan bahwa bentuk unikameral kebanyakan dipakai pada masa revolusioner. Lihat : C. F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj. Derta Sri Widowatie, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, cet. II (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 266.

[3] Muchammad Ali Syafa'at, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia* (Malang : UB Press, 2010), hlm. 93-94.

[4] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku Keempat Jilid 2 A : Risalah Rapat Komisi A ke-2 (lanjutan) s/d ke-5 tanggal 06 November s/d 08 November 2001, masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001), hlm. 227.

parlemen Indonesia disebutkan sebagai satu-satunya parlemen dengan bentuk trikameral di dunia.[5]

Pelembagaan parlemen merupakan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat, parlemen adalah representasi dari rakyat itu sendiri. Kedaulatan rakyat yang direpresentasikan oleh parlemen mutlak diperlukan sebagai bentuk keikut sertaan rakyat dalam menentukan kebijakan negara, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokratis diwakili oleh orang-orang tertentu dalam parlemen, bentuk perwakilan rakyat secara umum dikenal 3 macam, yaitu :[6]

1. *Political Representation*, yaitu perwakilan melalui prosedur partai politik
2. *Territory Representation*, perwakilan daerah atau negara bagian dalam suatu negara di tingkat pusat
3. *Functional Representation*, bentuk keterwakilan kelompok profesi, perguruan tinggi, serikat buruh/pekerja dan lain sebagainya.

Indonesia dewasa ini, khususnya semenjak amandemen UUD 1945 sebanyak empat (4) kali hanya menerapkan keterwakilan politik dan keterwakilan wilayah, utusan golongan hanya dipakai pra-reformasi. Bentuk perwakilan politik yang dipilih dengan mekanisme partai politik pada Pemilu adalah terbentuknya DPR, sedangkan keterwakilan wilayah berbentuk DPD yang dipilih sebanyak empat orang untuk setiap provinsi.[7] Dengan format parlemen seperti ini,

---

[5] Penamaan sistem parlemen Indonesia dengan sebutan trikameral disebutkan juga oleh Jimly asshiddiqie, hal ini dikarenakan dalam UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Undang-undang ini dijelaskan bahwa antara MPR, DPR dan DPD berdiri dengan sendirinya, disamping itu pada pasal 2 (1) UUD 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD. Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 158-159.

[6] *Ibid*, hlm. 154-155. Lihat juga : Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, cet. V (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 415-423.

[7] Pasal 30 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

perwakilan fungsional telah masuk dalam DPR maupun DPD secara natural, karena para calonnya juga berasal dari latar belakang profesi yang berbeda.

Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan bagian dari Parlemen seharusnya juga mempunyai fungsi legislasi, yaitu kekuasaan untuk membuat Undang-undang. DPD sebagai wakil daerah dan bentuk perwakilan seluruh daerah yang ada di Indonesia tentunya harus memiliki hak dan wewenang dalam menentukan arah kebijakan negeri ini, namun dalam UUD 1945 hak membuat Undang-undang tidak didapatkan oleh DPD. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPD sampai sebatas (kewenang yang paling tinggi didapatkan) pembahasan Rancangan Undang-undang bersama DPR, Rancangan itupun baru sebatas Undang-undang yang hanya menyangkut permasalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, DPD juga hanya memberikan pertimbangan kepada DPR dalam draft UU APBN serta UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.[8]

Contoh dari kemandulan sebuah lembaga perwakilan, dalam hal ini DPD, ialah ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang sangat akomodir terhadap daerah, dan sebenarnya di situ memberikan ruang yang besar kepada daerah untuk berkembang, diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang yang baru ini telah memangkas habis kewenangan daerah, dan DPD sebagai wakil daerah tidak bisa

[8] Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

berbuat banyak karena tidak mempunyai kewenangan yang banyak layaknya sebuah lembaga legislatif. Contoh lain adalah mengenai *kisruh* tentang RUUK DIY yang menjadi konflik vertikal antara pemerintah pusat, Presiden dan Menteri Dalam Negeri, dengan rakyat Yogyakarta. Lagi-lagi DPD, khususnya yang mewakili DIY, hanya *meneng wae* tanpa bisa berbuat banyak, bukankah DPD dibentuk sebagai wujud kedaulatan daerah dan dengan tujuan meng-*uwongke* daerah itu sendiri. Padahal DPD itu dibentuk untuk menyuarakan aspirasi daerah, dan tentunya memperjuangkan aspirasi itu di pusat.

Masih pada permasalahan legislasi, RUU yang diajukan oleh DPD ke DPR dari tahun 2005 – 2010 sebanyak 22, tidak ada satupun yang menjadi Undang-Undang.[9] Hal ini menandakan DPD atau apa yang diajukan oleh DPD tidaklah penting bagi DPR, bandingkan dengan RUU yang diajukan oleh Pemerintah atau yang memang diinisiasi oleh DPR itu sendiri. Disamping itu, dari sebanyak 119 RUU yang ikut dibahas oleh DPD bersama DPR, hanya satu RUU tentang Sektor Perikanan yang diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh DPR.[10] Berdasarkan kenyataan ini nampaklah ketimpangan hubungan antar kamar parlemen Indonesia, dan ketimpangan ini sangat jauh.

Bedasarkan pasal 22D ayat (3) UUD 1945, fungsi pengawasan DPD dijelaskan dapat mengawas pelaksanaan UU mengenai Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengembangan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya,

---

[9] Sumber: Sekretriat Jenderal DPD RI Tahun 2010. Data per 22 Desember 2010, dalam Mahmuzar, *Implikasi Keterbatasan Fungsi DPD terhadap Kepentingan Daerah dalam NKRI*, (Yogyakarta: Rancangan Disertasi Program Doktoral FH UII, 2012), Hlm. 306-307

[10] *Ibid*., hlm. 323.

Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama. Pada pasal ini ditegaskan pula bahwa DPD melaporkan pengawasan tersebut kepada DPR, sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Penggunaan kata "dapat" secara terminologi sangat lemah, karena mempunyai konsekwensi memilih dan tidak mempunyai kekuatan hukum, berbeda dengan penggunaaan kata "wajib" atau "mempunyai kekuasaan dan kewenangan". Di samping itu, dalam hal DPD melaporkan hasil pengawasan ke DPR merupakan sesuatu yang tidak adil kalau dilihat dari susunan kedua lembaga yang sama-sama dipilih rakyat, keduanya diatur dalam konstitusi dan setingkat sama-sama lembaga tinggi negara di bidang legislatif. Penentuan dalam mengisi lembaga negara, DPD hanya diberikan kewenangan sebatas pertimbangan dalam menentukan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.[11]

UUD 1945 juga tidak memberikan jaminan pada keberlangsungan lembaga DPD, karena dalam pasal 7C presiden hanya tidak bisa membubarkan/membekukan DPR, sedangkan DPD tidak dilarang. Hal ini memungkinkan Presiden membubarkan DPD jika akan dimakzulkan, jika DPD dibubarkan maka secara otomatis MPR juga dibubarkan karena MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sedangkan yang berwenang memakzulkan Presiden adalah MPR berdasarkan hasil sidang di Mahkamah Konstitusi.[12] Kalau dilihat dengan cara hitung-hitungan politik, komposisi keanggotaan DPD yang tidak boleh melebihi 1/3 (sepertiga) anggota DPR juga berpotensi dimanfaatkan oleh Presiden yang akan dimakzulkan, karena suaranya di MPR tidak terlalu

[11] Pasal 23F UUD 1945.

[12] Lihat pada Pasal 2 ayat (1), 3 ayat (3), 7A dan 7B UUD 1945 yang semuanya berkaitan dengan mekanisme pemakzulan Presiden.

signifikan. Karena itulah, upaya pemakzulan presiden dengan cara yang konstitusional, terkait pelanggaran yang disebutkan dalam UUD 1945, akan sulit tercapai.

Bandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, dalam UUD 1945 diatur bahwa DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden.[13] Bahkan DPR mempunyai kekuatan tambahan dalam bentuk memaksa Presiden untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui. Bukan hanya dalam bidang legislasi, DPR juga mendapat wewenang sebagai penentu bagi pemerintah untuk menentukan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.[14] Pengangkatan Duta dan Konsul serta menerima penempatan duta negara lain juga harus konsultasi dengan DPR,[15] begitupun dalam hal Presiden akan memberikan amnesti dan abolisi.[16]

DPR juga mempunyai kewenangan dalam hal pengangkatan Hakim Agung,[17] Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial,[18] menentukan tiga orang Hakim Mahkamah Konstitusi,[19] memilih anggota Badan Pemeriksaan Keuangan,[20] dan menentukan pengisian lembaga negara lainnya (*auxiliary bodies*), seperti Komisi Pemilihan Umum, Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi,[21] dan lembaga tinggi bantu lainnya. Kewenangan ini akan bertambah dengan keharusan meminta pertimbangan DPR dalam

[13] Pasal 20 UUD 1945.
[14] Pasal 11 UUD 1945.
[15] Pasal 13 UUD 1945.
[16] Pasal 14 UUD 1945.
[17] Pasal 24A UUD 1945.
[18] Pasal 24B UUD 1945.
[19] Pasal 24C UUD 1945.
[20] Pasal 23F UUD 1945.
[21] Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

menentukan Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Melihat perjalanan Otonomi Daerah dan lembaga khusus yang mewakili daerah di tingkat nasional (DPD), jika dibandingkan dengan DPR sebagai perwakilan politik, kita bisa melihat suatu ketimpangan bahwa lembaga yang mewakili daerah adalah bentuk kamar *banci* di parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengenai ketimpangan sistem bikameral dalam sistem perwakilan di Indonesia, khususnya terkait keterbatasan DPD, maka terdapat tiga pendapat mengenai masa depan DPD. *Pertama*, sebaiknya fungsi DPD ditingkatkan, karena DPD merupakan wadah bagi aspirasi daerah. *Kedua*, mengusulkan agar DPD sebaiknya dibubarkan saja, karena DPD hanya merupakan pemborosan terhadap anggaran negara, sebab selama ini DPD tidak memberikan kontribusi apa-apa terhadap rakyat dan negara, sedangkan pendapat *ketiga*, yaitu membiarkan DPD seperti sekarang ini saja karena ada kekhawatiran dari partai politik besar di DPR jika kewenangan DPD ditambah, serta ketakutan dengan penambahan kewenangan DPD akan menjadikan Indonesia negara federal.[22] Ketiga opsi itu merupakan pilihan yang sulit, oleh karena itu diperlukan kajian yang mendalam untuk menentukan pilihan tersebut.

Melihat posisi DPD dalam konstitusi Indonesia, bukan tidak mungkin akan menyulut disintegrasi bangsa. Hal ini dikarenakan daerah tidak merasa puas dengan hasil legislasi yang dibuat oleh DPR atau Undang-undang yang dibuat oleh DPR tidak menyangkut dan bahkan mengabaikan kepentingan daerah,

[22] Lihat juga dalam : Sulardi, *Reformasi Hukum : Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Membangun Demokrasi*, (Malang : In-Trans Publishing, 2009), hlm. 146.

sedangkan di posisi lain daerah tidak dapat berbuat banyak untuk menyampaikan aspirasinya karena unsur keterwakilan daerah di parlemen (DPD) tidak mempunyai kewenangan yang cukup dalam menentukan dan membuat Undang-undang.[23]

B. RUMUSAN MASALAH

Melihat posisi DPD dalam konstitusi Indonesia, khususnya pada pasal 22D yang mengatur tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, timbul beberapa permasalahan ketatanegaraan, yaitu :

1. Bagaimana Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945?
2. Apa Kelebihan serta Kekurangan Sistem Lembaga Perwakilan Indonesia Sekarang?
3. Bagaimana Konsepsi yang Ideal Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan, yaitu *Pertama,* menjelaskan keadaan sistem lembaga perwakilan di Indonesia setelah perubahan (amandemen)

[23] Terkait dengan monopoli legislasi oleh DPR dan keterbatasan legislasi yang dimiliki oleh DPD, Stephen Sherlock, seperti dikutip oleh Saldi Isra, mengatakan bahwa fungsi legislasi DPD tidak akan pernah ditemui di negara manapun di dunia. Saldi Isra, *Pergeseran* …., hlm. 8.

UUD 1945, dikhususkan pembahasannya pada lembaga perwakilan di tingkat pusat saja, bukan lembaga perwakilan di daerah. Sedangkan tujuan yang *kedua* adalah menemukan kelebihan serta kekurangan sistem perwakilan Indonesia. Tujuan yang terakhir adalah mencari serta menformulasikan sistem parlemen yang sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran untuk pengembangan ilmu Hukum Tata Negara di Indonesia, khususnya dalam bidang kajian struktur dan bentuk parlemen. Secara khusus penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran dalam hal perubahan perundang-undangan pada masa yang akan datang mengenai fungsi, struktur serta bentuk parlemen. Secara praksis penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh peneliti selanjutnya, baik bidang ilmu hukum maupun ilmu pemerintahan dan ilmu politik, sebagai bahan rujukan untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan.

D. KERANGKA PEMIKIRAN DAN KONSEPTUAL

1. Negara Kesatuan.

Di dunia mengenal berbagai macam bangunan negara. Ada bangunan negara dengan bentuk federalisme, konfederalisme dan negara kesatuan. Negara federal biasanya membagi kekuasaan pusat dan kekuasaan daerah atau negara bagian sedemikian rupa, pemerintah daerah bebas dari campur tangan pusat dan negara tersebut berdiri atas dasar persekutuan atau perserikatan negara-negara

bagian, sehingga kekuasaan yang sesungguhnya ada di tangan pemerintah Negara bagian. Konfederasi sebenarnya bukanlah bentuk negara akan tetapi lebih kepada persekutuan beberapa negara yang mempunyai kekuasaan penuh bukan negara-negara bagian, dapat diartikan bahwa konfederasi merupakan bentuk serikat dari negara-negara.[24]

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat lebih menonjol di bandingkan pemerintah daerah, kekuasaan pembentuk Undang-undang hanya berada di badan legislatif pusat.[25] Menurut C. F. Strong, negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional.[26] Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.[27]

Strong akhirnya mengajukan dua kesimpulan, yakni bahwa negara kesatuan mempunyai dua sifat penting, yaitu bahwa parlemen pusat dalam negara kesatuan memiliki supremasi, kalaupun ada parlemen di masing-masing wilayah , itu tidak bisa menyamakan atau menentang supremasi parlemen pusat. Serta tidak adanya badan berdaulat tambahan.

---

[24] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. IV (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 207-214.

[25] *Ibid.*

[26] C. F. Strong, *Modern Constitutions....*, hlm. 105.

[27] Menurut Prof. Miriam Budiardjo, pada negara kesatuan kekuasaan ke dalam maupun keluar tetap pada pemerintah pusat, berbeda dengan federalisme yang kekuasaan ke dalam tetap di tangan pemerintah daerah dan kekuasan keluar baru berada di tangan pemerintah pusat. Lihat : Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 269.

Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak tebagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislasi lain selain yang ada di pusat. Selain itu, dalam negara kesatuan tidak mengenal adanya badan yang berdaulat tambahan, kalaupun di daerah di bentuk badan legislasi maka badan legislasi yang ada di daerah tersebut tetap mengacu pada badan legislasi yang ada di pusat karena hanya merupakan pendelegasian dari badan legislasi nasional.

2. Lembaga Perwakilan.

Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat.[28] Pada era modern sekarang ini, Pemilu menempati posisi penting dalam ketatanegaraan, karena beberapa hal : *pertama*, Pemilu menjadi mekanisme penting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. *Kedua*, Pemilu adalah indikator dari sebuah negara yang dikatakan demokrasi. *Ketiga*, Pemilu sebagai alat dan tujuan dari demokrasi itu sendiri.

Menilik arti penting yang pertama dari Pemilu, yaitu mekanisme demokrasi perwakilan, membawa makna bahwa yang akan dicapai dari sebuah pemilu yang demokratis adalah terbentuknya suatu komposisi lembaga politik di pemerintahan negara yang menjadi wakil dari rakyat untuk menjalankan fungsi pemerintahan tersebut, baik di bidang eksekutif maupun pada bidang legislatif.

[28] Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta : Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), hlm. 3-5.

Rakyat yang memberikan suara pada Pemilu menghendaki wakil yang duduk dalam lembaga hasil Pemilu membawa aspirasinya, menjalankan pemerintahan sesuai kehendaknya dan merupakan perwujudan dari rakyat itu sendiri.

Kedaulatan rakyat bisa berbentuk secara langsung maupun tidak langsung. Pada zaman Yunani kuno demokrasi atau kedaulatan rakyat masih dipratekkan secara langsung, mengingat pada waktu itu batas wilayah dan jumlah penduduk masih dalam batas yang masih sederhana. Pada era modern, dengan segala kompleksitasnya, demokrasi langsung tidaklah mungkin atau sulit sekali untuk diterapkan, maka diperlukan mekanisme yang tidak langsung, yaitu dengan mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat di parlemen.[29]

Parlemen merupakan bentuk manifestasi ataupun representasi rakyat, representasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rouseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelembagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya Rousseau menyebutkan, masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum.[30]

---

[29] Perkembangan awal demokrasi ditandai dengan penanda tanganan *Magna Charta* oleh Raja Jhon dan beberapa bangsawan di Inggris pada abad pertengahan, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa piagam ini merupakan piagam pertama yang dilakukan raja untuk menjamin hak dan *privileges* bawahannya. Lihat : Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*...., hlm. 109.

[30] Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat (Jakarta : Visimedia, 2007), hlm. 25.

Mengenai kedaulatan rakyat yang ada dalam negara dia menegaskan bahwa negara merupakan gabungan dari seluruh individu pada suatu wilayah untuk berkontrak secara sosial untuk membentuk negara.

> Partai atau kelompok ini kemudian menjadi semacam pribadi publik dibentuk oleh persatuan pribadi yang pada mulanya bernama kota....pasifnya persatuan ini dinamakan Negara, aktif dinamakan pemerintahan dan dalam perbandingan dengan kekuatan lain yang sama dinamakan kekuasaan".[31]

berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Rousseau di atas, jelaslah kiranya bahwa esensi pemerintahan, khususnya dalam pembahasan ini lembaga legislatif, merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang tercipta melalui mekanisme Pemilu dan merupakan bentuk dari perwakilan yang tidak secara langsung.

Bukan hanya Rousseau yang berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kewenangannya dijalankan oleh suatu lembaga, dalam kaitan ini Montesquieu juga berpendapat bahwa suatu negara yang republik demokratis kekuasan tertinggi dijalankan oleh suatu badan.[32] Selanjutnya Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana Undang-undang[33] berdasarkan konteks

---

Lihat juga Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 221-315.

[31] Jean Jacques Roussaeau, *Ibid* .

[32] Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm. 98.

[33] *Ibid*.

ini rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan yang diperintah.

Legitimasi pemerintahan ada karena dipilih oleh rakyat, dalam hal ini Montesquieu menegaskan bahwa perlunya suatu badan yang menjadi representasi rakyat dan badan tersebut berhak memberikan perintah kepada rakyat yang memilihnya, karena badan tersebut sudah terlegitimasi melalui mekanisme pemilihan itu.

Suatu negara yang bebas setiap orang dipandang sebagai pihak yang bebas dan harus menjadi pengatur bagi dirinya sendiri, tetapi hal ini hampir mustahil bagi negara yang besar dan dalam negara yang kecil selalu menemui hambatan, maka dipandang tepat apabila rakyat melimpahkannya melalui wakil-wakil mereka apa yang tidak bisa mereka lakukan sendiri. Para penduduk sebuah wilayah lebih mengenal kebutuhan dan kepentingan mereka dibandingkan dengan penduduk wilayah lain, sehingga para anggota badan legislatif dipilih dari wilayah itu sendiri. Kelebihan dengan adanya perwakilan dengan demikian mereka lebih bisa mendiskusikan berbagai urusan, karena masalah ini tidak mugkin dilakukan oleh rakyat secara bersama, yang merupakan hambatan terbesar dalam demokrasi.[34]

Lebih jauh sebelum Rousseau dan Montesquieu mengusulkan pendelegasian badan atau seseorang yang bertindak atas nama rakyat, Ibnu Khaldun terlebih dahulu telah menggambarkan bahwa manusia sebagai *zoon*

[34]*Ibid.* Hlm. 194.

politicon memerlukan suatu kekompakan, atau tepatnya perlu berkomunitas, untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Setelah masyarakat terbentuk, maka yang diperlukan lagi adalah seorang, atau mungkin lebih, yang ada dalam masyarakat tersebut untuk menjadi pemimpin. Manusia yang berwibawa tersebut, menurut Ibnu Khaldun, bertugas melaksanakan apa yang telah dicita-citakan oleh kelompoknya.[35]

Kedaulatan rakyat pada masyarakat yang kompleksitasnya tinggi tidak dapat dilakukan secara langsung, maka diperlukan suatu mekanisme pendelegasian, atau lebih tepatnya penunjukan atau pemilihan wakil dari suatu masyarakat yang akan duduk dalam badan pemerintahan. Parlemen sebagai badan atau lembaga pemerintahan (legislatif) merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat, parlemen melakukan tugas, fungsi serta kewenangannya mengatasnamakan rakyat yang memilihnya (konstituen) bukan atas nama dirinya sendiri.

Parlemen sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi bertindak atas nama rakyat, keadaan ini dikarenakan para anggota parlemen dipilih oleh rakyat untuk mewakili kepentingannya, keterwakilan ini merupakan implikasi dari tidak atau sulit memungkinkan untuk melaksanakan demokrasi secara langsung. Berawal dari kedaulatan rakyat dan parlemen merupakan representasi rakyat,

[35] Gambaran Ibnu Khaldun tersebut lebih kontekstual mengenai kabilah bangsa Arab pada masa itu, masyarakat Badui yang masih kecil dalam hal kuantitas dan belum masuk pada ide pelembagaan parlemen seperti pada masyarakat modern. Penjelasannya lebih difokuskan pada kehidupan suatu suku yang memerlukan pemimpin, pemimpin tersebut dipilih dari kalangan suku itu sendiri. Lihat : Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, terj. Ahmadie Thoha (Jakarta : Pustaka Firdaus, 2000), hlm. 71-75.

maka bentuk serta struktur, atau bahkan sampai pada tingkat tugas dan wewenang, parlemen haruslah disesuaikan dengan fondasi kehidupan rakyat.

Secara umum di dunia mengenal dua bentuk parlemen kalau dilihat dari jumlah badannya, yaitu sistem parlemen *monokameral* atau *unicameral* dan sistem parlemen *bicameral* atau *dwikameral*.[36] Sistem *monokameral* ialah parlemen yang hanya punya satu kamar dalam bagunan parlemennya dan hanya ada komisi-komisi, contoh sistem satu kamar ini terdapat pada Kongres Rakyat Nasional di China atau yang diterapkan di beberapa negara tetangga Indonesia, seperti Vietnam, Laos, Singapura, Siria, Kuwait dan lain-lainnya.

Menurut Saldi Isra, ada beberapa hal menarik mengenai pilihan untuk parlemen *monocameral*, yaitu *pertama*, parlemen kamar tunggal tidak tergantung bentuk pemerintahan presidensiil atau parlementer. *Kedua*, kebutuhan representasi dalam parlemen banyak variasinya dari berbagai negara, yakni bisa representasi politik, suku, daerah maupun jenis kelamin. *Ketiga*, fungsi legislasi, kontrol dan fungsi anggaran serta rekruitmen jabatan publik bisa juga dilakukan oleh parlemen dengan kamar tunggal.[37]

Keuntungan dari sistem parlemen kamar tunggal atau *monocameral* adalah pembentukan sebuah Undang-undang mudah, tidak berbelit-belit dan sebentar, karena tidak ada kamar lain yang mengontrol pembentukannya dan kamar tersebut menjadi satu-satunya organ yang berwenang dalam hal legislasi.

---

[36] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum* ……, hlm.155. Lihat Juga : Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cet. II (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm. 59-61.

[37] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi* ..., hlm. 234.

Walaupun begitu, sistem Parlemen *monocameral* dianggap kurang efektif karena mekanisme kontrol hanya ada antara parlemen dan cabang kekuasaan lain saja, sehingga bentuk ini kurang mampu menggagas idealitas fungsi parlemen yang sebenarnya.[38]

Sedangkan sistem bikameral yaitu parlemen tersebut terdiri dari dua kamar, biasanya masing-masing kamar mewakili entitas yang berbeda dalam suatu negara. Contoh sistem parlemen dua kamar bisa dilihat pada *Congres* Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, dapat juga dilihat dalam parlemen Inggris yang terdiri atas *House of Commons* dan *House of Lord.*[39]

Gagasan parlemen dua kamar yang paling terkenal adalah gagasan yang dicetuskan oleh Montesquieu, menurut Montesquieu badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif harus dijalankan oleh badan yang terdiri atas kaum bangsawan dan orang-orang yang dipilih untuk mewakili rakyat, yang masing-masing memiliki majelis dan pertimbangan mereka sendiri-sendiri, juga pandangan dan kepentingan sendiri-sendiri.[40]

Sistem parlemen dua kamar memungkinkan terjadinya *double check* pada setiap proses legislasi di parlemen dan bisa menutup celah *kongkalikong*

---

[38] *Ibid*.

[39] Chairil Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta : Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm. 46-63. Lihat juga : Bambang Cipto, *Politik dan Peerintahan Amerika*, cet. II (Yogyakarta : Lingkar Buku, 2007), hlm. 114-142.

[40] Jenis Parlemen ini paling terlihat pada masa sekarang yang dipraktekkan Inggris, dimana Parlemen Inggris terdiri dari Majelis Tinggi (House of Lord) yang mewakili para bangsawan dan kamar satunya diisi oleh para wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilu yang disebut Majelis Rendah (House of Commons). Pendapat Montesquieu ini, menurut saya, menggambarkan dan berdasarkan konteks Perancis pada masa transisi dari masyarakat feodal ke masyarakat demokratis pada masa itu. Montesquieu, *The Spirit of Law* …, hlm. 195.

antara legislatif dan pihak eksekutif, hal ini dikarenakan parlemen tidak hanya berisi wakil dari partai politik, yang notabene sama seperti presiden, tapi juga ada unsur perwakilan daerah yang terlepas dari kepentingan partai politik tertentu.

Dewasa ini sistem *bicameral* merupakan sistem yang paling populer, hal ini dikarenakan sistem ini memiliki beberapa keuntungan,[41] yaitu :

a. Secara Resmi mewakili beragam pemilih, yaitu rakyat dan wilayah.
b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
c. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh.
d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik terhadap lembaga eksekutif.

Pada umumnya ada tiga jenis *bicameral*, yaitu *Perfect bicameral* adalah kekuatan dan kewenangan kamar-kamar parlemen memiliki kesamaan dan setara, bahkan kalau perlu masing-masing kamar diberikan hak veto.[42] Bentuk *kedua* adalah *strong bicameral*, yakni keberadaan satu kamar dengan kamar lainnya relatif lebih tinggi, namun tidak terlalu jauh jarak kewenangan legislasi yang dimiliki. Sedangkan *soft bicameralism* merupakan parlemen dua kamar yang tugas, hak serta kewenangan antara satu kamar dengan kamar yang lain memiliki perbedaan yang mencolok, kamar satu lebih kuat dari kamar yang lainnya.[43] *Soft bicameral* biasanya banyak dipakai oleh negara yang berbentuk negara kesatuan.

---

[41] Lihat : pidato pengukuhan guru besar Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH., "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perbahan ketiga UUD 1945)", disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian (edt.), *Membangun Hukum Indonesia : Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu* Hukum, (Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008), hlm. 196-197. dan Bagir Manan, *op. cit*.

[42] Lihat : Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi ...*, hlm. 236.

[43] Hans Kelsen menerangkan tentang sistem *soft bicameralism* ini berbentuk kamar yang satu diciptakan sebagai duplikat tidak berguna bagi kamar yang lain, jika kamar yang satu

Secara luas sistem parlemen dua kamar banyak dipakai pada negara yang berbentuk federal, namun tidak menutup kemungkinan bisa digunakan juga pada negara kesatuan yang mempunyai ciri hampir sama dengan negara federal. Keuntungan-keuntungan parlemen *bicameral* bisa didapatkan jika parlemen di negara tersebut memang benar-benar memakai *strong bicameralism*, bukan *soft bicameralism*.[44] Sedangkan penggunaan *perfect bicameral* juga tidak menguntungkan karena terlalu berbelitnya proses legislasi. Pada intinya, penggunaan tiga sistem bikameral tersebut tergantung kebutuhan suatu negara, maupun konfigurasi politik dari negara yang bersangkutan.

3. Fungsi Parlemen.

Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat maka legislasi adalah fungsi utamanya.[45] Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat Undang-undang, atau untuk melihat apakah Undang-undang tersebut dijalankan semestinya,[46] dan menentukan keuangan publik. Berdasarkan hal inilah sekarang dikenal tiga fungsi utama parlemen, yakni legislasi, pengawasan dan anggaran. Frank J. Goodnow mengemukakan bahwa fungsi utama dalam pemerintahan

---

berkarakter demokratis sedangkan kamar yang lain jauh dari sifat demokratis. Hans Kelsen, *General Theory* …, hlm. 420.

[44] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cet. II (Yogyakarta : FH UII Press, 2005), hlm. 52.

[45] Lihat dalam : Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta : UI Press, 2010), hlm. 32.

[46] Montesquieu, *The Spirit of Law*...., hlm. 195.

adalah fungsi politik, atau fungsi yang menyatakan keinginan negara dan fungsi administrasi, yang berarti melaksanakan keinginan negara.[47]

Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa legislatif berfungsi membentuk konstitusi dan UU, sehingga fungsi legislasi dapat dibagi menjadi fungsi legislasi secara luas dan fungsi legislasi yang sempit. Fungsi legislasi luas berarti membuat konstitusi, sedangkan fungsi legislasi yang sempit yakni fungsi dalam pembuatan Undang-undang. Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.[48] Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU, menyangkut empat bentuk kegiatan,[49] yaitu :

a. Prakarsa pembuatan Undang-undang;
b. Pembahasan draft Undang-undang;
c. Persetujuan dan pengesahan draft Undang-undang;
d. Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa perubahan konstitusi berada dalam ranah legislatif, sehingga oleh karena itu dapat dipandang juga sebagai fungsi legislatif.[50]

Selain fungsi legislasi, Parlemen juga memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi pengawasan (*controlling*) dan fungsi menentukan anggaran (*budgeting*).

---

[47] *Op cit.*
[48] *Ibid.*
[49] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 2 (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 44.
[50] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*...., hlm. 159.

Fungsi pengawasan merupakan kewajiban lembaga perwakilan untuk mengawasi bada eksekutif, dalam menjalankan pemerintahan, agar sesuai dengan kebijaka yang telah ditetapkannya.[51] Munculnya fungsi pengawasan ini, menurut saya merupakan sinergisitas dari fungsi utamanya sebagai pembuata aturan atau yang menggariskan kebijakan negara, intinya fungsi pengawasan merupakan bentuk tanggung jawab terusan dari legislatif terhadap fungsi legislasi.

Fungsi pengawasan dimaksudkan agar pemerintah atau eksekutif tidak kembali pada kodrat alamiahnya menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu kontrol atas pemerintahan, kontrol atas keuangan dan kontrol atas pemungutan pajak.[52] Berkaitan dengan fungsi pengawasan ini, maka setiap anggota parlemen diberikan hak-hak mengajukan pertanyaan parlementer, hak interpelasi, hak angket dan hak mosi.[53]

Fungsi ketiga yang tidak kalah pentingnya adalah fungsi anggaran,[54] yaitu menerima rancangan anggaran dari pemerintah untuk belanja dan pengeluaran negara. Sebenarnya fungsi ini menurut beberapa pakar sudah termasuk ke dalam fungsi legislasi, karena anggaran negara telah ditetapkan dengan UU, berarti fungsi ini disatukan dengan fungsi legislasi. Fungsi lain dari parlemen ialah fungsi edukatif, fungsi rekruitment politik dan fungsi perwakilan.[55]

---

[51] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar* ..., hlm. 324.
[52] Jimly Asshiddiqie, *op.cit*., hlm. 162.
[53] Miriam Budiardjo, *op.cit*., hlm. 325-326.
[54] Montesquieu, *The Spirit of Law*...., hlm. 195.
[55] Untuk penjabaran lebih lanjut akan disampaikan pada Bab III. Lihat dalam : Miriam Budiardjo, *op.cit*., hlm. 327 dan Jimly Asshiddiqie, *op.cit*., hlm. 165-166.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berada dalam rentangan *ius constituendum* dan *ius constitutum,* yaitu merencanakan hukum baru sebagai dan melakukan perbaikan bagi hukum yang lama.[56] Penelitian pada tesis ini berjenis penelitian *yuridis normative* yang sepenuhnya meneliti objek literatur atau studi kepustakaan, dengan dasar pijak teori-teori tentang **Negara Kesatuan, Lembaga Perwakilan** dan **Fungsi-fungsi Lembaga Perwakilan**

2. Objek Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka yang menjadi objek penelitian adalah Parlemen Indonesia yang kewenangannya diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Yuridis, pendekatan yuridis dimaksudkan untuk mengkaji UUD 1945 dan peraturan terkait yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah, baik fungsi, tugas maupun kewenangannya;
b. Historis, mengkaji aspek sejarah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam UUD 1945;

---

[56] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad Ke-20,* (Bandung : Alumni,1994), hlm. 104.

c. Politis, dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang, alasan serta pengaruh pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam UUD 1945.

4. Sumber Data

Sebagai penelitian yang berbentuk normatif, data yang akan dikumpulkan sepenuhnya adalah data yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan atau sumber data sekunder belaka,[57] terdiri dari :

a. **Bahan Hukum Primer,** Seperti buku teks UUD 1945, Risalah Sidang Umum MPR pada saat Amandemen UUD 1945 yang terkait pembentukan DPD, serta buku peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek yang diteliti;
b. **Bahan Hukum Sekunder,** seperti buku-buku, literatur, hasil karya ilmiah kalangan hukum yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini;
c. **Bahan Hukum Tersier**, seperti kamus dan ensiklopedi yang dapat membantu memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap buku-buku dan literatur terkait.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian dikumpulkan dengan cara :

[57] Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : C.V. Rajawali, 1985), hlm. 15. Lihat juga : Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press), 2006, hlm. 11-12.

a. Studi Kepustakaan, terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder maupun bahan-bahan hukum tersier;

b. Studi Dokumenter, terhadap dokumen pribadi dan/atau data arsip pemerintah, selanjutnya data yang terkumpul ditelaah, dikaji serta dibahas untuk dilakukan inventarisasi dan klasifikasi. Pada akhirnya data tersebut disajikan dalam berbagai bentuk, bisa dalam bentuk narasi, tabulasi maupun diagram.

6. Metode Analisa

Analisa yang akan dilakukan meliputi tiga alur,[58] yaitu :

a. Reduksi Data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, untuk dilakukan penajaman, penggolongan, pengarahan. Data yang tidak perlu dapat dibuang, lalu data yang terkumpul diorganisasikan untuk memudahkan menarik kesimpulan;

b. Penyajian Data, berwujud sekumpulan informasi yang tersusun sehingga memberi kemungkinan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan;

c. Penarikan Kesimpulan, adalah suatu usaha untuk mencari makna atau arti keteraturan pola-pola penjelasan konfigurasi, arah hubungan kausal tiga unsur tersebut. Ketiga unsur analisa data tersebut berkaitan saling menjalin dan hadir pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data selesai dikerjakan.

---

[58] Joyo Martoyo Mulyono, *Merancang Penelitian Kualitatif*, (Semarang : t.p., 1993), hlm. 18.

Tahapan dalam analisa data dilakukan dengan menerangkan hasil penelitian, disajikan dalam bentuk deskriptif agar dapat memberikan gambaran keseluruhan tentang penelitian dan kemudian disimpulkan dari data yang diperoleh peneliti dengan menggunakan metode induktif dan deduktif sekaligus. Metode induktif artinya pengambilan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus ke hal-hal yang bersifat umum, sedangkan metode deduktif artinya pengambilan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus.

BAB II

KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Suatu negara yang merdeka dibangun dengan model dan corak tersendiri, yaitu melihat pada bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahannya.[1] Bentuk negara umumnya di dunia mengenal 3 (tiga) bentuk, yakni bentuk negara kesatuan, bentuk negara federal dan bentuk negara konfederasi. Bentuk pemerintahan dihadapkan pada 2 (dua) pilihan besar, yaitu pemerintahan republik atau kerajaan, walaupun pada perkembangannya bentuk pemerintahan kerajaan ini dibagi menjadi monarki absolut atau monarki konstitusional. Sedangkan sistem pemerintahan akan dihadapkan pada pilihan apakah negara tersebut penganut sistem presidensiil atau parlementer, yang mana keduanya bisa dipadukan dengan nama kuasi presidensiil, semi parlementer ataupun model campuran seperti yang diterapkan di Perancis.[2]

Penerapan model dari bentuk negara, bentuk pemerintahan serta sistem pemerintahan tidaklah baku dan sama bagi setiap negara, tergantung dengan konstitusi negara tersebut, yang tentunya terpengaruh oleh keadaan sosial, politik,

---

[1] Mengenai pengklasifikasian ini lihat dalam : Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta : PSHTN FH UI, 2002), hlm. 2.

[2] Banyak sekali literatur yang membahas tentang bentuk Negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Penulis lebih banyak mengutip maupun membaca dari buku pakar ilmu politik dari Fisipol UI, yakni Prof. Miriam Budiardjo. Bukunya yang paling monumental adalah buku "Dasar-dasar Ilmu Politik" yang telah dicetak ulang beberapa kali. Baca : Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010).

ekonomi, alam, agama, dan lain sebagainya di negara yang bersangkutan.[3] Indonesia dengan jelas di dalam konstitusinya menganut bentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahan republik dan sistem pemerintahan presidensiil.

A. Hubungan Cita Negara (*staatside*) dengan Bentuk Negara.

Konstitusi merupakan dokumen kesepakatan pendiri negara yang di dalamnya juga mengatur tentang bentuk negara,[4] dan lumrahnya bentuk negara dicantumkan di dalam konstitusi, maka bentuk negara dipengaruhi oleh konsep tentang negara (*staatside*), *staatside* merupakan pangkal dari pertumbuhan isi dan arah hukum suatu negara, dengan begitu maka *staatside* juga erat hubungannya dengan hukum tata negara dari negara yang bersangkutan. Jadi, setiap negara yang memilih bentuk negara kesatuan sudah pasti dipengaruhi oleh *staatside* tersendiri. Begitupun dengan bentuk Negara federal dan konfederasi, dipengaruhi oleh *staatside* atau cita negara tersendiri.

Tidak banyak pakar yang menghubungkan bentuk negara yang digunakan dengan cita negara (*staatside*) yang dianut, kadang hal ini luput dari pembahasan para ahli, padahal masalah ini sangat penting karena berkaitan

---

[3] Mengenai hal ini, layak juga dipertimbangkan pendapat K. C. Wheare. Lihat dalam : K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, terj. Imam Baehaqie, Konstitusi-konstitusi Modern, cet. V (Bandung : Nusamedia, 2011, hlm. 104. Kerena sebagai resultan politik, ekonomi, sosial dan budaya inilah maka konstitusi disebut produk pada zamannya, sehingga isi dan muatannya disesuaikan dengan masa konstitusi itu ditetapkan. Oleh sebab itu, maka konstitusi harus terbuka untuk diubah, agar konstitusi tersebut sesuai dengan perkembangan zaman. Lihat juga dalam : Mohammad Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 20.

[4] Konstitusi mengatur tentang sistem ketatanegaraan suatu negara yang meliputi bentuk negara, sistem pemerintahan, lembaga negara, HAM, ekonomi dan lain sebagainya. Lihat : K. C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 1-3.

dengan filosofis suatu negara, namun ada beberapa fakar yang mencoba menghubungkan cita negara dengan konstitusi. Ni'matul Huda menyebutkan pembahasan mengenai konsep negara (cita negara atau *staatside*) menjadi penting, karena hakikat negara dan susunannya mempunyai pengaruh besar terhadap penafsiran aturan-aturan dasar dalam negara, membantu memberi pengertian yang lebih tepat pada apa yang telah dirumuskan secara tertulis.[5]

Jimly Asshiddiqie menyebutkan cita negara merupakan *filosofiche grondslag* dan *common flatforms* atau *kalimatun sawa'* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.[6] Kelsen menyebut *staatside* dengan istilah *grundnorm*, yaitu sebagai prinsip fundamental yang dari sini semua hukum mendapatkan logika dan tujuannya, sebagaimana negara itu sendiri. Norma fundamental tidak berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat suatu negara.[7]

Marsillam Simandjuntak menyebutkan bahwa Konsep tentang negara (*staatside*) didefenisikan ke dalam konstitusi agar menjadi norma yang bisa dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, selanjutnya baru ditafsirkan dalam bentuk UU, serta selanjutnya baru dikejewantahkan ke dalam peraturan perundang-undangan lainnya.[8] Berdasarkan Pidato Soepomo dalam sidang BPUPKI dan penolakannya terhadap bentuk negara federal yang

---

[5] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 51.

[6] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI*, Jakarta : Orasi Ilmiah Dies Natalis Universitas Nasional dan Wisuda Pasca Sarjana dan Diploma III, 11 Oktober 2004. Hlm. 3.

[7] Ni'matul Huda, *op.cit*., hlm. 54-55.

[8] Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik : Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, cet. III (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2003), hlm. 2-3.

mengatur pembagian kekuasaan negara, Syahda Guruh LS menyimpulkan adanya hubungan cita negara integralistik dengan bentuk negara kesatuan yang dipilih.[9]

Termasuk juga Suparman Marzuki, yang dalam hal ini secara eksplisit mengatakan bahwa *staatside*, di sini disebutnya dengan faham negara berhubungan dengan konstitusi, walaupun tidak secara langsung dengan bentuk negara, yang mengatakan bahwa UUD 1945 dilandasi oleh dua faham yang bertentangan, yaitu faham demokrasi dan faham integralistik.[10] Suparman menyebut *staatside* merupakan faktor filosofis yang mempengaruhi konstitusi.

Sejarawan Anhar Gonggong menyebutkan, juga berdasarkan pada pidato Soepomo, bahwa kebudayaan politik Indonesia yang sentralistik menyebabkan Indonesia memilih bentuk negara kesatuan.[11] Tentunya budaya politik yang sentralistik ini erat kaitannya dengan konsep atau cita negara integralistik, karena kedua pandangan ini sama-sama menginginkan adanya *manungggaling kawulo gusti*, yakni bentuk masyarakat yang bersatu padu.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa cita negara akan mempengaruhi bentuk negara, sebab konstitusi dipengaruhi oleh cita negara, dan bentuk atau bangunan negara merupakan salah satu yang diatur dalam konstitusi suatu negara.

---

[9] Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 38.

[10] Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum Ham*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar dan Pusham-UII, 2011), 106.

[11] Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme : Solusi untuk Masa Depan*, (Yogyakarta : Media Pressindo, 2001), hlm. 106-107.

Negara kesatuan didasarkan pada *staatside* integralistik,[12] yaitu negara adalah sebagai suatu susunan masyarakat yang integral. Semua kelas, semua bagian, semua anggotanya terhubung erat satu dengan yang lain, dan merupakan penyatuan masyarakat yang organis. Pandangan integralistik ini dipelopori oleh filsuf Hegel, Spinoza dan Adam Muller seperti yang telah disebutkan oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI.[13]

1. Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831)

Hegel berpendapat bahwa negara adalah wujud langkah Tuhan di dunia, negara adalah ide tertinggi, realitas tertinggi. Negara pada hakikatnya merupakan pemegang monopoli untuk menentukan apa yang benar dan apa yang salah mengenai hakikat negara, menuntukan apa yang moral dan bukan moral, dan menentukan apa yang baik dan apa yang desktruktif.[14] Negara merupakan hasil bentukan tertinggi, karena itu negara tidak mungkin diatur oleh teori-teori politik atau pandangan filsafat manusia.

Menurut Hegel, negara dibentuk oleh individu-individu yang mempunyai kehendak partikular yang berbeda, apabila telah menyatu dalam satu

---

[12] Menurut Soepomo, Selain *staatside* integralistik, di dunia ada pandangan negara individualistik yang didukung oleh Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacque Rousseau, Herber Spencer dan J. Laski yang digunakan oleh sebagian besar negara Eropa Barat dan Amerika. Pandangan lainnnya adalah pandangan negara berdasarkan teori kelas yang dipelopori oleh Karl Marx, Engels dan Lenin yang dipakai oleh negara-negara Eropa Timur waktu itu, Uni Soviet, China dan beberapa negara di Afrika dan Amerika Latin. Lihat : Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, cet. II (Jakarta : Prapantja, 1971), hlm. 111. Lihat juga dalam : Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional* (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 86.

[13] Pembahasan ini dilakukan karena menurut Soepomo pada saat menentukan bentuk negara Indonesia yang akan merdeka, yang dalam konstitusinya lebih memilih bentuk negara kesatuan, pilihan paling tepat adalah memilih *staatside* integralistik yang dipengaruhi oleh pemikiran Hegel, Muller dan Spinoza. Baca dalam : *Ibid.*

[14] Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara* ...., hlm. 166

negara maka kehendak-kehendak itu menjadi bersatu dalam satu, itulah kehendak negara, sehingga negara menjadi aktualisasi kehendak universal.[15] Menurut Hegel pula, pada tahap perkembangan tertentu dengan sendirinya ruh akan membangkitkan aturan Negara. Karena negara merupakan perwujudan obyektif yang tertinggi dari ruh, maka dapat disimpukan bahwa negara memiliki kekuasaan yang penuh atas warganya.[16] Negara yang ideal menurut Hegel adalah negara yang berfungsi sebagai kesatuan dominan rasional dari kepentingan-kepentingan khusus dan universal kita.[17]

Berbeda dengan zaman purba klasik, Hegel menyebutkan sifat khusus negara modern yaitu negara adalah aktualisasi kemerdekaan yang bukan didasarkan pada kemauan subjektif, tetapi sesuai dengan konsep kehendak serta sesuai pula dengan universalitas dan kemauannya. Kehendak universal negara selalu bertalian dengan kemerdekaan masing-masing anggotanya, dan tujuan universalitas tersebut tidak bisa diraih dan diketahui oleh anggotanya masing-masing, yang hak-haknya harus tetap dipertahankan. Zaman purba klasik memang sudah ada universalitas, namun yang partikular, yang subjektif masih belum terlepas dan mendapat lingkup kebebasannya sendiri.[18]

Sifat khusus negara modern dalam pandangan Hegel ini bisa jadi karena memang Hegel menekankan pada filsafat *idea yang mutlak*, yaitu suatu

---

[15] *Ibid.*, hlm 168

[16] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum : Dari Zaman Yunani Kuno sampai Abad ke-20*, (Banding : Nuansa, 2010), hlm. 210-211.

[17] Joseph Losco dan Leonard Williams, *Polytical Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 472.

[18] Marsillam Simandjuntak, *op. cit.* hlm 169.

gagasan idea suatu objek yang mencakup semua karakteristik dalam kesatuannya. Hal ini akan lebih mudah difahami dengan mempelajari metode dialektika Hegel,[19] yakni metode dengan tesis-antitesis-sintesis. Argumen logika Hegel dimulai dengan asumsi "yang mutlak adalah yang berada murni (*pure being*)"; kita asumsikan hanya *berada,* tanpa menentukan kualitas apapun padanya. Namun yang berada murni tanpa kualitas apapun adalah tiada; oleh sebab itu kita terarah ke antitesis "yang mutlak adalah yang tiada". Dari tesis dan antitesis ini kita berjalan terus ke sintesisnya, penyatuan yang berada dan yang tiada adalah yang menjadi, maka "yang mutlak adalah yang menjadi".

Sekarang kembali pada cara Hegel menentukan keseimbangan antara kehendak negara dan kehendak individu, Hegel menjelaskannya melalui hak dan kewajiban. Kewajiban kepada negara merupakan suatu hak bagi kita sebagai perorangan, dengan alasan bahwa negara adalah pengejewantahan dari konsep kemerdekaan. Melakukan kewajiban yang dituntut negara, berarti mendapat pemenuhan hak terhadap kemerdekaan.

Dalam pengertian Hegel, menurut Marsilam Simanjuntak, kehendak yang ada dalam individu masih belum terarah, masih subjektif. Setelah menemukan arah dan tujuannya dalam perpaduan dengan keinginan universal, yaitu negara, barulah kehendak subjektif menjadi objektif dan sejati.[20] Selanjutnya Hegel berpendapat, bahwa hanya dalam negaralah seseorang bisa merealisir

---

[19] Bertrand Russel, *History of Western Philosophy and its Connection with Political and Social Circumstans from the Earlist Times to the Present Day*, terj. Sigit Jatmiko dkk., Sejarah Filsafat Barat : Kaitannya dengan Sosio-Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang, Cet. III (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 955-957.

[20] Marsillam Simandjuntak, *op. cit.*, hlm. 170.

kemerdekaan, dengan cara menyerahkan hak subyektifnya kepada kepentingan keseluruhan secara sukarela. Tetapi bukan itu saja, individupun menyadari dan memang mengambil alih kehendak universal bagi dirinya, dan merasa itu adalah sukmanya sendiri. Sukma individu yang subjektif terintegrasi ke dalam sukma yang objektif, yaitu Negara.[21] Dengan pengertian ini negara berbeda dengan masyarakat, dalam negara dasar integrasinya adalah universalitas, sedangkan masyarakat, hubungan di dalamnya masih didasarkan atas penyesuaian pada kepentingan-kepentingan subjektif partikular dari pribadi-pribadi tersebut.

Kedaulatan dalam pandangan Hegel adalah kedaulatan ideal yang difahami dengan cara organisme, yaitu jangan menganggap apa yang kelihatan merupakan bagian-bagian dari makhluk hidup sebagai suatu bagian, karena itu merupakan unsur yang tak terpisahkan dari satuan hidup tersebut.[22] Dengan demikian Hegel menyimpulkan bahwa kedaulatan itu ialah tunduknya individu secara sukarela kepada universalitas (negara) secara organis, berarti kedaulatan ada pada negara. Hegel menolak ide kedaulatan rakyat, karena baginya rakyat hanyalah massa yang tidak teratur dan tidak terbentuk, dan juga akan sulit untuk merumuskan kehendak dari setiap rakyat yang ada dalam negara.

Argumentasi lain dari Hegel mengenai kedaulatan negara yaitu bahwa Hegel menganggap masyarakat atau rakyat merupakan bentuk yang masih abstrak, yakni hanya orang banyak yang memiliki persamaan hak, hal ini masih abstrak kata Hegel. Karena masih abstrak, maka keabstrakan itu harus

[21] *Ibid*., hlm. 184.
[22] *Ibid*., hlm. 185.

dikonkritkan dalam bentuk praksis, dan berwenang memberikan akibat praktis pada hukum adalah pemerintah.[23] Pemerintah merupakan pelaksana formal atas hukum dan aparat otoritasnya, pemerintah harus memberikan kemakmuran dalam negeri bagi negaranya dan seluruh kelasnya.

Pada akhir pembahasan mengenai Hegel ini, akan lebih menarik menyimak apa yang dikatakan oleh Hugh Purcell, menurutnya Hegel adalah pendeta agung totalitarianisme, karena Hegel berpendapat bahwa manusia hanya akan dapat bertahan hidup jika ia termasuk ke dalam negara yang sangat kuat. Negara harus kuat, bahwa negara mempunyai kehidupan miliknya sendiri. Negara harus organis, negara harus bebas dari pertimbangan moral dan bersiap-siap perang dengan negara lainnya. Negara harus menilai dirinya sendiri semata-mata menurut bagaimana berhasilnya negara dalam memperoleh kekuasaan.[24]

Tidak salah jika Purcell, maupun Bertrand Russel, mengatakan bahwa ide negara yang akan dibangun dengan pikiran Hegel adalah negara totaliter, karena dalam negara tersebut kehendak individu tidak diperhatikan, dikarenakan hanya merupakan kehendak subjektif. Kehendak utama adalah kehendak negara, karena kehendak-kehendak subjektif dari masing-masing individu telah diserahka kepada negara sebagai kehendak universal yang objektif.

---

[23] G. W. F. Hegel, *The Philosophy of Hisory*, terj. Cuk Ananta Wijaya, Filsafat Sejarah, Cet. III (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 605-611. Bandingkan dengan pendapat Soepomo yang menganggap masyarakat sama dengan negara, yang oleh Adnan Buyung Nasution sebagai teori integralistik Soepomo ini mengandung masalah besar. Baca : Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*...., hlm. 88-89.

[24] Purcell menganggap Hitler dan Mussolini adalah pengikut Hegel, dan juga tentunya Nietzsche yang tidak pernah mempunyai penghormatan terhadap tujuan peradaban modern, perdamaian dan Hak Asasi Manusia. Menurut Purcell, pelopor fasisme ideal adalah Hegel dan Nietzsche itu sendiri. Lihat dalam : Hugh Purcell, *People and Politics Fascism*, terj. Faisol Reza, dkk., Fasisme, (Yogyakarta : Insist Press, 2000), hlm. 10-11.

2. Boruch de Spinoza (1632 – 167)

Metafisika Spinoza tergolong ke dalam monoisme logis, yaitu dengan doktrin bahwa dunia secara keseluruhan adalah sebuah zat tunggal, sehingga logikanya tidak ada bagian-bagiannya yang bisa eksis sendiri.[25] Zat dikatakan sejati, apabila tidak tergantung pada yang lain di luar dirinya, zat itu harus bersifat menentukan dirinya sendiri.[26] Selanjutnya dalam teori emosinya Spinoza mengatakan bahwa segala sesuatu, sejauh hidup sendiri, berusaha mempertahankan keberadaannya sendiri, maka muncullah cita, kebencian dan perselisihan.[27] Untuk itu, kata Spinoza, maka harus ada segala sesuatu yang lain agar ia tidak memilikinya sendiri, maka bukan hanya dia yang memilikinya.

Pokok paling penting dari pemikiran Spinoza dalam hal hukum alam adalah hak alami merupakan sebatas kekuatan masing-masing individu. Semakin besar kekuatan individu maka semakin besar pula haknya atas alam, haknya atas manusia lainnya. Maka kekuatan ini harus dipertentangkan atau dibatasi oleh kekuatan negara, sebab jika tidak ada hukum negara maka manusia akan semakin saling memusuhi karena hawa nafsu manusia itu sendiri. Negara dibutuhkan karena seseorang yang mempunyai kekuatan akan merasa mendapat musuh jika ada orang lain yang mempunyai kekuatan seperti dia. Kekuatan seseorang, dengan sendirinya akan dibatasi oleh kemampuan orang lain.

---

[25] Bertrand Russel, *History of Western Philosophy* ...., hlm. 757.
[26] Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara* ...., hlm. 134.
[27] Bertrand Russel, *op.cit*., hlm. 750.

Spinoza berpendapat bahwa hukum alam dan keteraturan alam menentukan tindakan manusia, konsepsi ini ia dapatkan dari Machiavelli, bahwa ketentuan hukum alam, seperti halnya hukum matematika, hanya bisa dideksi dari fitrah manusia sebagaimana adanya, selain dari itu adalah utopia belaka.[28] Manusia sebagai makhluk yang alami, dan karenanya negara dan hukum dipandang sebagai pemusatan kekuasaan seperti yang banyak dijumpai pada manusia individual. [29] Dengan didirikannya negara, orang yang mengaturnya akan memiliki hak tak terbatas yang diperoleh dari kekuasaan yang tidak terbatas itu.

Sebelum itu, Spinoza menganggap manusia yang menjadi musuh manusia lainnya dipengaruhi oleh hawa nafsu, maka akal budi harus berperan, agar supaya manusia-manusia tersebut hidup dengan damai penuh cinta, aman dan sejahtera. Maka, menurut Spinoza, orang harus bersepakat melebur menjadi satu secara bersama, agar hak alami manusia bisa terlindungi. Kehidupan tidak lagi tergantung pada kehendak perseorangan, melainkan dari kekuasaan dan kehendak secara keseluruhan.[30] Sifat-sifat utama *staatside* yang digagas oleh Spinoza yaitu, negara merupakan kesatuan jiwa yang di dalamnya semua hak alami manusia telah melebur, dengan satu kedaulatan negara yang tidak tertandingi, terutama tidak oleh orang-seorang atau golongan orang yang mandiri dan terlepas dari

[28] Machiavelli mengatakan bahwa keinginan untuk memperoleh lebih banyak memang merupakan sesuatu yang wajar dan umum, jika orang berhasil memperolehnya, maka ia akan mendapatkan pujian bukan kutukan. Lihat dalam : Machiavelli, *Il Principe*, terj. C. Woekirsari, Sang Penguasa : Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik, cet. VI (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 14.

[29] Carl Joachim Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspetive*, terj. Raisul Muttaqien, Filsafat Hukum, Perspektif Historis, cet. III (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 140

[30] Marsillam Simandjuntak, *op.cit*., hlm. 137.

negara.[31] Spinoza lebih memilih bentuk pemerintahan aristokrasi, meskipun bentuk monarki tidak ditolaknya.

Dengan landasan bahwa diperlukan negara yang mengatur manusia-manusia bebas yang dikhawatirkan akan bertindak tidak terbatas, karena hak dan kewenangannya yang tak terbatas pula, Spinoza menegaskan bahwa demokrasi merupakan bentuk paling alami dari pemerintahan.[32] Demokrasi memberi setiap orang bagian dari kebebasannya dan bagian dari hak alamiahnya. Namun dalam setiap bentuk pemerintahan, sang penguasa memiliki hak yang tidak terbatas. Jika dia menolak mematuhi perintah Tuhan, itu dia lakukan dengan resikonya sendiri, dan kerugian apapun yang terjadi adalah kerugiannya.

3. Adam Heinrich Muller (1779 – 1829)

Adam Muller adalah ilmuwan yang menolak ide Adam Smith yang menekankan invidualisme, ia mendukung regulasi kehidupan ekonomi yang tertata demi kepentingan nasional. Muller membedakan antara konsep dan ide, konsep itu faham yang kaku, sedangkan ide adalah faham yang dinamis yang berkembang dan tumbuh.

Menurut Marsilam Simandjuntak, Muller mempunyai latar belakang romantik-konservatif, antirasionalisme, ingin konkret, historis dan feodalitik. Bagi Muller negara bukanlah sesuatu yang bisa didirikan secara mekanis, yang serta merta bisa ditegakkan dalam bentuk tertentu dan seragam, hasil kehendak manusia

[31] *Ibid*., hlm. 139.
[32] Carl Joachim Friedrich, *op.cit.*, hlm. 141.

begitu saja. Melainkan berproses secara organis layaknya manusia.[33] Gisella van Busse mengatakan pendapat Muller tentang negara sebagai berikut :

> Negara adalah totalitas permasalahan manusia, yang terjalin menjadi suatu keseluruhan yang hidup. Negara bukanlah sekedar berupa industri, peternakan, lembaga asuransi atau serikat dagang; negara adalah suatu ikatan yang mendalam dari seluruh kebutuhan jasmani dan rohani, seluruh kekayaan fisik dan rohani, kehidupan lahir dan batin suatu bangsa yang merupakan satu tenaga yang maha besar, satu keseluruhan yang hidup yang senantiasa bergerak.[34]

Muller juga percaya pada ketidaksamaan manusia, karena menurutnya persamaan manusia hanya konsep abstrak kaum liberal dalam memperjuangkan kemerdekaan. Konsep kemerdekaan berdasarkan persamaan manusia berbahaya bagi kebebasan untuk mengembangkan perbedaan yang bersifat alami. Muller juga tidak mengakui mutlaknya keadaan alam yang mendahului adanya negara. Seluruh kehidupan pribadi manusia merupakan bagian dari negara, karena itu dinamika negara selalu mempengaruhi hidup pribadi warga negara.[35]

Dia juga menolak pembagian kekuasaan menurut Montesquieu dan pembagian kerja ala Adam Smith, karena dalam pengertiannya pembagian itu memisahkan apa yang dibagi itu sehingga kesatuan yang dinamis itu menjadi hilang. Kebenaran ialah kesatuan ataupun tatanan pluralitas unsur-unsur itu menyatu dalam satu usaha perjuangan dan kompetisi dalam satu medan negara.[36] Intinya, negara hanya akan dipahami secara benar sebagai ide bukan konsep, tidak dalam keterpisahan dengan berbagai realitas masyarakat masing-masing

---

[33] Mencirikan watak romantik-konservatif dari Muller. Lihat dalam : Marsillam Simandjuntak, *op.cit.*, hlm. 147.

[34] Gisella van Busse, *Die Lehre vom Staat als Organismus: Kritische Untersucungen zur Staatsphilosophy Adama Muller*, dalam *Ibid.*

[35] *Ibid.*, hlm. 141

[36] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *op.cit*., hlm. 212.

melainkan dalam kesatuan.Negara dapat disebut total, dalam artian bahwa berbagai segi kehidupan masyarakat bersatu dan dijiwai oleh negara, tetapi tanpa menghapus segi-segi itu dan tanpa mencampurkannya. Jadi negara tidak menjalankan semuanya secara sendiri, semua lingkaran kehidupan berlangsung menurut aturan hukumnya sendiri, tapi mereka menyatu, dan membuat masyarakat menjadi satu.[37]

Berdasarkan sekilas pemikiran Hegel, Spinoza dan Muller di atas, yang menurut Soepomo adalah pelopor *staatside* Negara integralistik,[38] maka dapat disimpulkan bahwa pandangan Negara (*staatside*) integralistik merupakan pandangan yang mendefinisikan negara sebagai suatu organis yang menyeluruh dari setiap unsur yang ada dalam negara tersebut, tidak terpisah satu dengan yang lainnya. Pandangan ini juga dinamakan sebagai pandangan *monisme*, karena bersatu padunya semua unsur dalam negara, tidak ada dualisme antara negara dan rakyat, antara pemimpin dan masyarakatnya.

Dalam pandangan negara integralistik, negara diberikan kekuasaan penuh untuk mengatur rakyatnya, karena negara telah diserahkan kedaulatan penuh untuk mengatur dan mengurus rakyat yang ada di bawahnya. Pandangan negara integralistik juga disamakan dengan totaliter, karena persamaan persepsinya tentang kedaulatan yang dimiliki negara. Dalam pandangan ini negara

---

[37] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik menilai ajaran Muller tentang negara hanya negara yang total saja, bukan negara totaliter. *Ibid*.

[38] Marsillam Simandjuntak mengatakan bahwa pandangan negara integralistik hanyalah ciptaan Soepomo, pandangan ini belum ada yang memakai ataupun menyebutkannya dalam literatur ilmu kenegaraan ataupun ilmu hukum sebelum Soepomo memperkenalkannya dalam pidatonya di sidang BPUPKI (Dokuritsu Junbi Cosakai) pada tanggal 31 Mei 1945. Lihat dalam : Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara* ...., hlm. 65-68.

bisa melakukan apa saja dan tidak ada alasan untuk mengkhawatirkan penyalahgunaan wewenang oleh negara.[39]

Berdasarkan pandangan beberapa tokoh di atas, serta kesimpulan tentang cita negara integralistik, pandangan negara integralistik banyak mempengaruhi konsep negara Indonesia pada awal berdirinya. Khusus mengenai bentuk negara kesatuan, ada hubungan yang paling erat, yaitu pemusatan kekuasaan pada negara, dan kalau dihubungkan dengan negara kesatuan, maka akan dilihat bahwa negara kesatuan memiliki konsep yang jelas bahwa kekuasaan berada penuh di tangan pemerintah pusat.

B. Bentuk Negara Kesatuan dan Bentuk Pemerintahan Republik.

1. Perbedaan Negara Kesatuan dan Negara Federal.

Bentuk negara akan dihadapkan pada tiga pilihan, yakni bentuk negara kesatuan, bentuk negara federal dan bentuk negara konfederasi. Pada bab ini tidak akan dibahas mengenai bentuk negara federal maupun bentuk negara konfederasi, di sini hanya akan dikupas mengenai pengertian lebih dalam tentang negara kesatuan. Sepintas hanya akan dipaparkan sedikit tentang bentuk negara federal sebagai perbandingan saja.

Suatu negara akan dikatakan sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan, kewenangan serta kedaulatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pemerintah pusat merupakan

[39] Menurut Adnan Buyung Nasution, faham kenegaraan integralistik membuka peluang bagi pemerintahan despotis, pelanggaran HAM serta pertentangan kelas. Baca : Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional* ..., hlm. 89-90

kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan bagi legislatif pusat dalam membuat peraturan.[40] Kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat *derivatif*, artinya hanya menjalankan fungsi pemerintah pusat dan itu berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, kalaupun kekuasaanya banyak tidak lebih dari otonomi luas yang diberikan oleh pemerintahan pusat, sewaktu-waktu kekuasaan itu bisa diambil kembali oleh pemerintah pusat.

Pengertian di atas senada dengan apa yang dikatakan oleh C. F. Strong, negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat.[41] Kekuasaan pusat adalah kekuasaan tertinggi di atas seluruh negara tanpa adanya batasan yang ditetapkan hukum yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagiannya. Strong juga menjelaskan bahwa negara kesatuan merupakan negara yang pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertingginya dilakukan oleh satu kekuasaan pusat, jadi tidak ada lembaga legislatif daerah yang dapat menyaingi legislatif pusat, produk hukum legislatif daerah berada di bawah produk hukum yang dihasilkan oleh legislatif pusat.

Lahirnya negara kesatuan, menurut Strong, karena integrasi dari masyarakatnya, persoalan integrasi inilah yang mempengaruhi bentuk negara yang akan didirikan. Pilihan integrasi ada dua, yaitu dengan cara federasi atau menggabungkan diri.[42] Integrasi dengan federasi pada prakteknya kedaulatan akan terbagi, bagian-bagian yang membentuk federasi tetap memegang beberapa

---

[40] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, cet. IV (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 207

[41] C. F. Strong, *Modern Political* ...., hlm. 85.

[42] *Ibid*., hlm. 109.

kekuasaan, sedangkan sisanya diserahkan kepada organ pusat yang didirikan kemudian, itulah hakikat negara dengan bentuk federal.

Berbeda dengan penggabungan diri, bagian-bagian yang menggabungkan diri tidak mendapatkan kekuasaan apapun, segala kekuasaan saling dilepaskan satu sama lain terhadap organ pemerintahan bersama, organ bersama inilah yang menjadi pemerintahan pusat.[43] Kesimpulan dari pendapat C. F. Strong tentang negara kesatuan ialah bahwa negara kesatuan mempunyai dua sifat penting, yaitu bahwa parlemen pusat dalam negara kesatuan memiliki supremasi, kalaupun ada parlemen di masing-masing wilayah , itu tidak bisa menyamakan atau menentang supremasi parlemen pusat. Serta tidak adanya badan berdaulat tambahan.

Berarti, suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila dalam hal kekuasaan negara tidak terbagi-bagi, mutlak dimiliki oleh pemerintahan pusat, kewenangan yang ada pada setiap daerah hanyalah bentuk mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat dan kontrol penuh ada pada pemerintah pusat atas kinerja dari setiap bagian dalam negara karena bagian-bagian tersebut hanya melaksanakan kewenangan dan kekuasaan yang diberikan kepadanya. Hukum yang berlaku adalah hukum yang dibuat oleh pemerintahan pusat, dalam hal ini yang dibuat oleh lembaga legislatif pusat, kalaupun ada hukum yang yang dibuat oleh parlemen di daerah, hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat.

---

[43] *Ibid.*, Hlm. 110

Negara kesatuan juga dapat dilihat dari pembentukan negara itu sendiri, negara kesatuan lahir karena setiap komponen yang ada berintegrasi menggabungkan dalam suatu negara, bukan membentuk federasi. Sehingga secara otomatis komponen-komponen yang berintegrasi telah melepaskan dan menyerahkan seluruh kedaulatan, kekuasaan serta kewenangannya pada komponen atau organ baru hasil penggabungan tersebut.

Bentuk negara kesatuan yang dipilih suatu negara biasanya dicantumkan dalam konstitusi negara yang bersangkutan, misalnya dalam UUD 1945, Indonesia menyatakan sebagai negara kesatuan. Bentuk negara merupakan identitas jati diri suatu bangsa, maka selayaknya bentuk negara diatur langsung dalam konstitusi. Dengan begitu bisa dianalogikan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, sedangkan konstitusi adalah Anggaran Dasarnya. Biasanya anggaran dasar suatu organisasi berisi tentang identitas organisasi, struktur organisasi, pembagian kekuasaan serta mengatur hak dan kewajiban pengurus dan anggota.[44] Berdasarkan pendapat tersebut, bentuk negara merupakan identitas suatu negara, maka bentuk negara harus disebutkan secara jelas dalam konstitusi negara tersebut.[45]

Berbeda dengan negara kesatuan, Strong mengemukakan ciri utama negara federal adalah adanya rekonsiliasi kedaulatan nasional dan kedaulatan negara bagian, selanjutnya syarat utama negara federal adalah adanya rasa kebangsaan dari negara-negara yang membentuk federasi dan tidak adanya niat

[44] Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi* (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009), hlm. 116.

[45] Lihat juga dalam : Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar* ....., hlm. 177-178

untuk menjadi satu kesatuan, karena jika mempunyai kehendak bersatu berarti bukan negara federal, tapi telah menjadi negara kesatuan.[46] Dalam hal ini kedaulatan keluar, seperti pertahanan keamanan, kebijakan fiskal dan kebijakan luar negeri ada ditangan pemerintahan nasional, sedangkan kedaulatan kedalam tetap berada di tangan pemerintah negara bagian.[47]

Kata federal sendiri berasal dari kata *feodus*, bahasa Latin yang berarti liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada zaman Yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal yang mula-mula.[48] Model negara federal berangkat dari asumsi dasar bahwa negara dibentuk oleh beberapa negara yang pada awalnya mempunyai kedaulatan dan merdeka, kemudian bersepakat membentuk sebuah negara federal. Hans Kelsen menyebutkan bahwa negara federal ditandai oleh fakta bahwa negara-negara bagian memiliki suatu derajat otonomi konstitusional, yaitu bahwa organ legislatif dari masing-masing negara bagian berkompeten dalam masalah-masalah menyangkut konstitusi dari masyarakat ini, sehingga perubahan-perubahan dalam konstitusi dari negara-negara bagian dapat dilakukan melalui undang-undang dari negara bagian itu sendiri.[49]

Mengenai tentang cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, masing-masing negara mempunyai cara

---

[46] C. F. Strong, *op.cit.*, hlm. 139.

[47] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 270.

[48] Elfiza, *Pengaturan Pemerintahan Aceh menurut Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Yogyakarta : Tesis pada Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011), hlm. 39.

[49] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, cet. V (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 449-450.

tersendiri. Namun secara umum ada dua cara yaitu disebutkan secara rinci semua yang menjadi kewenangan pemerintah federal dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah negara bagian, atau disebutkan satu persatu secara rinci wewenang negara bagian dan sisanya diurusan pemerintah federal.[50] Apapun cara yang digunakan, pada intinya negara federal membagi secara jelas kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, dan kedaulatan masing-masing negara tidak dapat diganggu oleh yang lainnya, baik oleh sesama negara bagian maupun oleh pemerintah federal.

Kranenburg memberikan dua kriteria yang mendasar tentang perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan, yaitu *pertama*, negara bagian dalam negara federal memiliki *pouvoir constituant*, yakni wewenang mempunyai konstitusi sendiri dan wewenang mengatur organisasi sendiri. Sedangkan dalam negara kesatuan pemerintah daerah secara garis besar telah ditetapkan oleh UU pusat. *Kedua*, dalam negara federal wewenang pembentuk UU Pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah diatur dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan UU Pusat ditetapkan dalam suatu rumusan yang umum.[51] Melihat sifat integrasinya, integrasi negara kesatuan lebih kuat dibandingkan dengan negara federal.[52]

Sebenarnya, seluruh negara nasional memiliki lebih dari satu tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Masalah yang

---

[50] Kusnardi, M. dan Bintan R. Saragih, *op.cit*, hlm. 210-211.
[51] Syahda Guruh LS., *op.cit*., hlm. 84.
[52] *Ibid*., hlm. 84.

timbul adalah penyelesaian segala permasalahan yang menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2. Bentuk Pemerintahan Republik.

Bentuk pemerintahan republik merupakan lawan dari bentuk pemerintahan monarki, jika pemerintahan monarki kepala pemerintahan dan kepala negaranya berdasarkan keturunan, namun pada pemerintahan republik kepala negaranya tidak berdasarkan keturunan, tapi dipilih, baik itu secara langsung oleh rakyat, oleh parlemen, maupun oleh dewan atau lembaga khusus. Pada umumnya dan bakunya dalam pemerintahan republik pemimpin negara diangkat bukan karena merupakan keturunan, tapi karena keadaan lain, baik melalui Pemilu atau karena sebab lainnya.

Republik berasal dari kata *respublicae* yang terdiri dari kata *res* (hak atau kepentingan) dan *publicae* (rakyat), dari bahasa Romawi, yang berarti hak atau kepentingan rakyat. Konsep republik ini dikaitkan dengan negara sebagai penjelmaan kekuasaan dari rakyat.[53] Menurut Montesquieu, dalam pemerintahan republik itu rakyat di satu sisi adalah pihak yang berdaulat, sedangkan di sisi lain menjadi pihak yang diperintah.[54] Jadinya konsep republik ini harus difahami secara bersamaan dengan demokrasi itu sendiri, sebab keduanya sama-sama merupakan bentuk kedaulatan rakyat.

---

[53] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ..., hlm. 280.

[54] Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm. 98.

C. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Landasan Historis : Sidang BPUPKI Tahun 1945.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Pasal ini sesuai dengan bentuk aslinya sejak UUD 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Berdasarkan pasal tersebut Indonesia secara konstitusional berbentuk negara kesatuan, yang artinya tidak ada negara dalam negara di Indonesia. Kekuasaan pemerintahan Indonesia berada sepenuhnya pada pemerintah pusat. Sebelum lebih jauh membahas tentang Negara Kesatuan yang direalisasikan di Indonesia, sebaiknya terlebih dahulu melihat historisitas konsep tersebut.

Jepang mendarat di pulau Jawa pada tanggal 28 Februari 1942 di tiga tempat, yaitu Banten, Indramayu serta Rembang dan pada tanggal 9 Maret 1942 Belanda menyerah tanpa syarat ke Jepang di Kalijati, Bandung dan setelah itu secara otomatis seluruh jajahan Belanda di Hindia Belanda (Indonesia) menjadi jajahan Jepang.[55] Seiring berjalannya waktu, Jepang mulai tersudut dalam perang asia timur raya oleh pasukan sekutu, akhirnya pada tanggal 7 September 1944 Perdana Menteri Koiso menjanjikan kemerdekaan bagi Indonesia, yang direncanakan akan diberikan pada bulan September 1945.[56]

---

[55] Sebelum itu pada tahun yang sama beberapa daerah di Hindia Belanda telah dikuasai oleh balatentara Jepang, antara lain Tarakan (11 Januari), Manado (17 Januari), Balikpapan (22 Januari), Pontianak (1 Februari), Palembang (14 Januari) dan Bali (26 Februari). Lebih lanjut lihat dalam : Lembaga Soekarno – Hatta, *Sejarah Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila*, (Jakarta : Idayu Press, 1986), hlm. 11 – 14.

[56] *Ibid*., hlm. 14

Untuk merealisasikan janjinya itu, maka Jepang pada tanggal 29 April 1945 membentuk *Dokuritsu Junbi Cosakai*, atau dalam bahasa Indonesia disebut Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Badan ini dibentuk dengan tujuan menyelidiki hal-hal yang penting mengenai kemerdekaan Indonesia serta menyusun pelbagai rencana yang penting berhubungan kemerdekaan tersebut. Pada sidang-sidang badan inilah cita-cita negara Indonesia dirumuskan, termasuk konsep negara kesatuan yang berdasarkan pandangan negara integralistik yang disampaikan oleh Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945.

Sebelum Soepomo melontarkan penjabarannya tentang *staatside* yang akan dipakai oleh Indonesia merdeka nanti, dia mengajukan pilihan kepada anggota BPUPKI mengenai bentuk susunan negara, yaitu pilihan persatuan negara (negara kesatuan) atau negara serikat (federal) atau persekutuan negara (konfederasi), selanjutnya pada pilihan monarki atau republik.[57] Barulah setelah itu ia jabarkan tiga pandangan negara yang ada di dunia, yaitu individualisme, teori kelas dan integralistik.

Pandangan yang pertama adalah pandangan individualistik yang didukung oleh Thomas Hobbes, John Locke, J. J. Roeseau, Helbert Spencer, dan H. J. Laski. Menurut aliran pikiran ini, kata Soepomo, negara disusun berdasarkan kesepakatan hukum bersama yang dilakukan oleh individu-individu dalam masyarakat itu. Pandangan negara seperti ini dianut oleh negara-negara Eropa Barat dan Amerika. Pandangan kedua ialah berdasarkan teori kelas yang dipelopori oleh Karl Marx, Engels dan Lenin. Menurut pandangan ini, negara

[57] Sebenarnya juga disinggung perihal hubungan negara dan agama, karena tesis ini tidak membahas tentang itu maka hal tersebut tidak disinggung sama sekali. Lihat : Yamin, *Naskah Persiapan ...*, 110.

hanyalah alat bagi suatu golongan untuk menindas golongan lainnya, kaum borjuis menindas kaum buruh, tuan tanah menindas petani, semuanya dilindungi oleh negara. Maka menurut pandangan ini, kaum buruh maupun tani harus mengambil alih kekuasaan untu balik menindas kaum borjuis dan para tuan tanah.

Sedangkan pandangan terakhir adalah pandangan negara integralistik yang diajarkan oleh Hegel, Spinoza dan Adam muller. Menurut *staatside* ini, negara tidak diperuntukkan bagi kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu persatuan.[58] Selanjutnya Soepomo mengatakan:

> Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan suatu masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada satu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin kehidupan bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan.[59]

Soepomo dalam pidatonya memilih *staatside* integralistik sebagai pandangan negara untuk Indonesia merdeka nanti, hal ini dikarenakan sesuai dengan typologi masyarakat Indonesia. Semangat kebatinan dan struktur masyarakat Indonesia dengan bentuk manifestasinya berupa persatuan, campur baur, pengaruh mempengaruhi, sangkut-paut dalam kehidupan semuanya, disebutnya sebagai ide totaliter, ide integralistik bangsa Indonesia.[60]

---

[58] *Ibid*., hlm. 110-111.
[59] *Ibid*., hlm. 111
[60] *Ibid.*, hlm. 113. Sebenarnya di sinilah letak kekeliruan Soepomo dalam men-generalisir keadaan sosio-kultur dan politik masyarakat Indonesia. Menurut Marsillam Simandjuntak, Soepomo hanya melihat bagian masyarakat yang kecil dan sederhana, yakni pedesaan, bukan kerajaan atau kesultanan yang ada dalam sejarah Indonesia. Baca : Marsilam Simandjuntak, *Pandangan Negara Intgralistik* ...., hlm. 91. Sedangkan Adnan Buyung Nasution

Pandangan individualistik yang memisahkan antara individu dan masyarakatnya, menurut Soepomo, selalu menimbulkan imperialisme dan pemerasan. Sedangkan teori kelas seperti yang telah diterapkan oleh Soviet Rusia yang diktator-proletariat, Soepomo menganggap hanya sesuai untuk struktur masyarakat Rusia, akan bertentangan dengan sifat asli masyarakat Indonesia. Jadi ia menolak faham individualistik dan juga faham pertentangan kelas.[61] Soepomo mencontohkan negara yang sukses dengan faham integralistiknya, yaitu Jerman dan Jepang, yang mana kedua negara ini menggunakan prinsip kesamaan darah dan kesamaan daerah antara rakyat dan pemimpinnya.[62]

Sebagai argumen untuk memperkuat pendapatnya, Soepomo menyebutkan bahwa sifat ketatanegaraan Indonesia yang asli itu adalah pejabat negara merupakan pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara diwajibkan untuk memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya.[63] Pemimpin diharuskan memberi rasa keadilan pada rakyat, serta tetap melaksanakan musyawarah dalam mengambil keputusan, hubungan antara rakyat dan pemimpin haruslah didasari semangat gotong royong dan semangat kekeluargaan. Akhirnya Soepomo menyimpulkan bahwa negara integralistik adalah pandangan negara yang sesuai dengan corak struktur sosial masyarakat

---

menganggap Soepomo melakukan kesalahan yang fatal, dengan jalan menyamarkan keanekaragaman suku dan budaya yang ada di Indonesia dengan hanya mencontohkan suku Jawa saja, lebih fatal lagi dia mengabaikan keanekaragaman dalam suku Jawa itu sendiri. Lihat juga : Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional* ...., hlm. 89.

[61] Muhammad Yamin, *op.cit.*, hlm. 112

[62] *Ibid*. Sebelum menanyakan pendapat anggota BPUPKI mengenai *staatside* negara Indonesia, Sepomo terlebih dahulu menyampaikan salah satu pesan petinggi Jepang. Karena itulah, menurut Adnan Buyung Nasution, Soepomo dianggap melontarkan pandangan negara integralistik karena "pesanan" dari Jepang. Lihat lebih lanjut dalam : Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 87.

[63] Muhammad Yamin, *op.cit.*, hlm. 113.

Indonesia, menurutnya *staatside* integralistik adalah negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mengatasi seluruh golongan dalam lapangan apapun. Negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang tersusun dan teratur.[64]

Berdasarkan ide dan konsep Soepomo inilah diusulkan bahwa Indonesia merdeka berbentuk negara kesatuan.[65] Menurut Soepomo negara federal bukanlah mendirikan satu negara, melainkan beberapa negara, pada bagian ini Soepomo menegaskan perlunya meperhatikan keistimewaan-keistimewaan yang dimiliki oleh beberapa daerah, serta keanekaragaman daerah-daerah tersebut.

Gagasan negara kesatuan yang dipelopori Soepomo ini disetujui oleh Mr. Muhammad Yamin, ia berpendapat bahwa bentuk negara yang sesuai untuk Indonesia adalah negara kesatuan, bukan negara serikat. Dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, Yamin mengusulkan Indonesia menjadi negara persatuan yang tidak terpecah, dibentuk kedalam dan keluar badan bangsa Indonesia yang tidak terbagi-bagi.[66] Alasan Yamin menolak federalisme karena negara federal lebih banyak memerlukan pegawai dibandingkan negara kesatuan, negara federal mengarah pada perpecahan, sedangkan negara kesatuan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Yamin mengatakan, bentuk negara kesatuan diperlukan untuk memperkuat Indonesia yang dimerdekakan dengan jalan revolusi, federalisme

---

[64] *Ibid*., hlm. 113-114.
[65] *Ibid*., hlm. 118.
[66] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ....., hlm. 100.

hanya akan melemahkan Indonesia.[67] Lebih jauh Yamin mengungkapkan bahwa ide negara kesatuan sudah muncul sejak Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928, karena telah ada kebulatan tekad seluruh pemuda Indonesia tentang adanya satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa. Oleh sebab itu, Indonesia didirikan dengan bentuk negara kesatuan bukan hanya ide pada saat sidang BPUPKI, tetapi memang telah dicita-citakan sejak lama.[68]

Ide negara kesatuan tidak serta-merta diterima oleh seluruh anggota BPUPKI, Mohammad Hatta lebih setuju dengan negara federal. Namun dalam mekanisme pengambilan keputusan mengenai bentuk negara, Hatta harus menerima bentuk negara kesatuan untuk Indonesia, sebab Hatta kalah suara dan mayoritas anggota BPUPKI lebih menginginkan bentuk negara kesatuan.[69] Hatta mengemukakan bahwa karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasipnya sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan

---

[67] Ide Yamin dalam mendukung bentuk negara kesatuan ini agaknya sedikit pragmatis, atau juga berbau kompromi, mungkin dia lebih mementingkan kemerdekaan Indonesia terlebih dahulu dibandingkan harus mempersoalkan bentuk negara, karena menurutnya pebentukan negara federal akan menyita waktu, fikiran dan tenaga rakyat Indonesia. Lihat dalam : Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia* (Jakarta : t.p., 1960), hlm. 286-287. Kalau melihat konteks masyarakat zaman sekarang, dukungan Yamin ini pernah dibantah oleh Harun Alrasyid, yang mengatakan bahwa masyarakat Indonesia saat itu berbeda dengan masyarakat Indonesia sekarang. Lihat Harun Alrasyid, "Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia: Beberapa Butir Pmikiran" dalam Adnan Buyung, dkk., *Federalisme* ...., hlm. 11.

[68] Muhammad Yamin, *op.cit.* hlm. 286-287.

[69] Mohammad Mahfud MD, disampaikan pada kuliah Sistem Politik Indonesia, Bahan Kajian Utama Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara (BKU HTN/HAN) Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, pada tanggal 05 Juni 2011.

secara umum.[70] Selanjutnya Mohammad Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.[71]

Pada saat pemungutan suara saat sidang Panitia Hukum Dasar tanggal 11 Juli 1945 yang diketuai oleh Ir. Soekarno, hanya dua orang yang memilih federal dan 17 menyetujui bentuk negara kesatuan.[72] Maka negara kesatuan yang menjadi pilihan bangsa Indonesia setelah merdeka, karena walau bagaimanapun juga konstitusi adalah resultan politik.

Supaya tidak terjadi kekeliruan di kemudian dalam pembahasan tulisan ini, di sini ditegaskan bahwa UUD 1945 sebenarnya tidak secara keseluruhan dipengaruhi oleh *staatside* integralistik, namun adanya kompromi dengan demokrasi yang digagas oleh Hatta dan Yamin, menurut banyak ahli yang menjadi penentang serius dari konsep negara yang diajukan oleh Soepomo ini,

---

[70] Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs. Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia* (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 45. Lebih jauh tentang hubungan pusat dan daerah ini, lihat juga dalam : Mohammad Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Ketatanegaraan* (Jakarta : Gramedia, 1982), hm. 44-45.

[71] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...,* hlm. 286. Usulan Hatta ini bisa ditilik lebih dalam sesuai dengan konsep geopolitik. Dalam konsep geopolitik, geopolitik (ilmu bumi yang berhubungan dengan politik) mempunyai peranan terhadap kebijaksanaan suatu pemerintahan dan dalam rangka merumuskan garis-garis besar haluan suatu negara. Mengenai geopolitik lihat dalam : Imam Hidayat dan Mardiyono, *Geopolitik : Teori dan Strategi Politik dalam Hubungannya dengan Manusia, Ruang, dan Sumber Daya Alam*, (Surabaya : Usaha Nasional, 1983), hlm. 39.

[72] R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI, 2004), hlm. 299. Anggota Panitia Perancang Undang-Undang Dasar ini berjumlah 19 orang, yakni Soekarno (Ketua), Maramis, Poeroebojo, Agus Salim, Otto Iskandardinata, Subardjo, Supomo, Ulfah Santosa, Wahid Hasyim, Parada Harahap, Latuharhary, Susanto, Sartono, Wongsonegoro, Wuryaningrat, Singgih, Tan Eng Hoa, Husein Jayadiningrat dan Sukiman. Mungkin pemungutan suaranya yang tertutup, sehingga tidak diketahui siapa saja yang menolak bentuk negara kesatuan tersebut, karena dalam naskah tidak disebutkan siapa yang menolak. Lihat : Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..., hlm. 251 dan hlm. 259.

mereka berdua menuntut agar hak warga negara dijamin oleh Konstitusi. Hatta dan Yamin mengungkapkan kekhawatirannya akan konsep Soepomo, karena menurut mereka ide itu memberi celah bagi munculnya negara kekuasaan. Argumentasi Hatta dan Yamin ini akhirnya melahirkan "kompromi" yang hasilnya bisa kita simak dari pasal 28 UUD 1945. Isinya menjamin kemerdekaan warga negara untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat.

Kendati kadarnya masih minimal, kompromi itu menjadi pengakuan paling tua dari konstitusi Indonesia atas hak-hak warga negara.[73] Sedangkan Ismail Sunny berargumen sebagai berikut : *Pertama,* dengan berlandaskan pada pendapat Logemann,[74] Sunny menyatakan bahwa meski pengaruh integralistik Soepomo dalam UUD 1945 tidak dapat dipungkiri, namun tidak boleh mengatakan bahwa UUD 1945 terlalu didominasi oleh Soepomo.

Kedua, kedaulatan rakyat yang oleh Soepomo dikatakan terjelma dalam diri pribadi Presiden dan bukan dalam DPR dalam hal pembentukan undang-undang, telah luput karena pendapat seorang anggota Panitia Kecil. Pendapat itu menyatakan bahwa tanpa adanya persetujuan yang diharuskan antara presiden dan parlemen tentang suatu undang-undang, kedaulatan rakyat tidak cukup terjamin. *Ketiga,* dengan masuknya asas kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945 dan terdapatnya pasal-pasal mengenai hak-hak asasi manusia, maka pandangan

[73] Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI, 28 Mei-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 264-277.

[74] Logemann berpendapat bahwa aliran integralistik Soepomo merupakan akar totaliterisme dan otoriterianisme. Lihat : David Bourchier, *Pancasila Versi Orde Baru Dan Asal Muasal Negara Organis,* (Yogyakarta: Aditya Media, 2007), hal. 149

integralistik Soepomo itu telah ditolak.[75] Sedangkan Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa Soepomo telah akomodatif terhadap demokrasi, hal ini bisa dilihat pada pidatonya tanggal 16 Juli 1945, yang lebih menghargai HAM dan menekankan bahwa sistem negara yang nanti akan terbentuk dalam undang-undang dasar haruslah berdasarkan kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.[76]

Yusril juga menyatakan bahwa bahwa Soepomo yang membayangkan desa sebagai sesuatu yang ideal merupakan suatu reduksi yang abstrak. Idealisasi desa itu cenderung mengabaikan aneka kelemahan yang mungkin dimiliki oleh kepala desa. Ia juga mengabaikan faktor kekuasaan yang lebih tinggi, yang justru cenderung eksploitatif terhadap desa melalui kepala desa. Selain itu, juga mengabaikan kemungkinan timbulnya kekuatan-kekuatan oposisi terhadap kepala desa yang juga mempunyai kepentingan-kepentingan pribadi tertentu.

Perdebatan dalam sidang BPUPKI tidak hanya berkaitan dengan bentuk negara, akan tetapi mengenai pilihan bentuk pemerintahan-pun perdebatannya sangat sengit, sebagian anggota menginginkan bentuk republik dan sebagian lain menghendaki bentuk kerajaan. Hal ini wajar, karena 64 orang anggota BPUPKI berasal dari latar belakang kelompok dan kultur yang berbeda. Akhirnya persoalan mengenai bentuk pemerintahan ini diputuskan melalui pemungutan suara, atau pada waktu itu populer disebut dengan istilah *distem*.

---

[75] *Kritik terhadap Cita Negara Integralistik*, dalam http://www.transparansi.or.id/kajian/kajian9/bab_2.html. diakses pada tanggal 20 Juni 2012, pukul 11.33 WIB.

[76] Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 360.

Pada sidang BPUPKI tanggal 10 Juli 1945 dilaksanakanlah pemilihan bentuk pemerintahan Indonesia. Sebelum diadakan pemungutan suara, Moezakir mengusulkan agar peserta rapat berdiri untuk mengheningkan cipta dan berdoa, dan disetujui oleh Radjiman sebagai ketua BPUPKI, lalu Ki Bagoes Hadikusumo memimpin do'a. Setelah itu baru pemungutan suara dilaksanakan oleh komisi yang terdiri atas Prataykrama, Sanoesi dan Dasa'ad. Hasil pemilihan tersebut yaitu 55 suara memilih republik, enam mendukung kerajaan, dua lain-lain dan satu suara blanko.[77]

Berdasarkan hasil sidang BPUPKI pada tanggal 10 Juli 1945 tersebut, secara konstitusional Indonesia negara yang berbentuk republik, hal ini dinormakan pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

2. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa salah satu yang paling penting untuk dimuat dalam konstitusi adalah mengenai bentuk negara. Konstitusi Indonesia, UUD 1945, menempatkan persoalan bentuk negara di bagian paling awal dalam batang tubuh konstitusinya, yakni pada pasal 1 ayat (1). UUD 1945 menegaskan bahwa "Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik". Kata negara kesatuan ini telah beberapa kali disebutkan dalam UUD 1945 (setelah amandemen),[78] yakni pada pasal 1 ayat (1), pasal 18 ayat (1), pasal 18B ayat (1)

[77] Lebih rinci mengenai jalannya sidang BPUPKI pada tanggal 10 Juli 1945 ini, lihat dalam : Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..., hlm. 145-184.

[78] Dalam tulisan ini hanya akan membahas UUD 1945 setelah amandemen keempat, karena memang titik berat pembahasan tesis ini hanya pada ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Mengenai *flashback* ke masa-masa sidang BPUPKI dimaksudkan untuk melihat sisi historis dan latar belakang pemilihan bentuk negara kesatuan untuk Indonesia.

dan (2), pasal 25A dan pasal 37 ayat (5).[79] Pasal-pasal selanjutnya yang mengikuti pasal 1 ayat (1) tersebut merupakan sebuah penegasan mengenai bentuk negara Indonesia, sebab dengan bunyi pasal 1 ayat (1) saja tanpa diikuti oleh pasal-pasal lain Indonesia sudah jelas berbentuk negara kesatuan.[80]

Sebelum lebih dalam pembahasan mengenai Indonesia yang berbentuk Kesatuan, sebaiknya dilakukan juga pembahasan mengenai bentuk Republik Indonesia, khususnya berdasarkan konstitusi, yakni UUD 1945. Penegasan Indonesia sebagai negara republik disebutkan pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945, selanjutnya pada pasal 4 ayat (1) disebutkan pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden, hal ini merupakan salah satu ciri dari negara republik. Ciri-ciri lain yang nampak yaitu pada pasal 6A ayat (1) yang menyatakan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, serta adanya pembatasan secara periodik jabatan kepresidenan pada pasal 7.

Penamaan Presiden dalam UUD 1945 juga menjadi perdebatan, karena pada saat sidang BPUPKI ada yang menginginkan namanya Imam, dan bentuknya bukan bernama republik, karena bukan dari bahasa Indonesia. Ki Bagus Hadikusumo tidak setuju dengan nama Republik, karena menurutnya nama republik maupun monarki telah tersembunyi setan di dalamnya. Sedangkan Sanusi mengusulkan nama kepala negara Indonesia nanti dengan sebutan Imam, bukan Presiden, karena 95% penduduk Indonesia beragama Islam.[81] Namun pada intinya

---

[79] Pasal 37 ayat (5) merupakan kunci dari bentuk negara kesatuan itu sendiri, jika ingin mengubah bentuk negara, maka dalam amandemen UUD 1945 harus diubah terlebih dahulu pasal tersebut. Jimly Asshiddiqie, *op.cit*., hlm. 284.

[80] Berarti dengan demikian jika ingin mengubah bentuk Negara kesatuan tidak hanya mengubah pasal 37 ayat (5), tapi juga harus mengubah pasal-pasal yang lainnya.

[81] Lihat dalam : *Ibid*.

sebagian besar peserta sidang menginginkan pemerintahan yang tidak turun temurun, dan menghendaki pemerintahan yang demokratis.

Pada saat ini, berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen empat kali, kepala negara sekaligus kepala pemerintahan Indonesia dipegang dan dijalankan oleh Presiden, presiden dipilih lima tahun sekali dan boleh mencalonkan satu periode lagi. Presiden sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara diberikan hak-hak khusus seperti mengajukan RUU,[82] mengajukan calon Hakim Agung, Tiga orang hakim konstitusi, mengajukan anggota-anggota lembaga tinggi negara maupun lembaga negara bantu. Selain itu presiden RI juga mempunyai kesenangan menyatakan perang, damai atau melakukan perjanjian dengan negara lain, serta mengangkat duta maupun menerima duta dari negara lain.

Presiden merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Presiden RI menyatakan keadaan bahaya, Presiden Indonesia juga mempunyai hak memberikan grasi dan rehabilitasi, serta memberikan amnesti dan abolisi. Presiden juga bisa memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden RI dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri, serta dapat membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden.

[82] Di samping mengajukan RUU ke DPR, presiden juga pembentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU, dalam keadaan khusus Presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan UUD 1945 maka jelaslah ciri-ciri republik yang menjadi pilihan bentuk pemerintahan Indonesia, yaitu kepala pemerintahan maupun kepala negaranya bukan karena keturunan, tapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu, mekanisme pemakzulan Presiden juga merupakan ciri bentuk republik, karena dalam sistem monarki Raja/Ratu/Khalifah/Kaisar/Sultan tidak bisa dijatuhkan secara konstitusional, kecuali melalui revolusi dan kekerasan. Ciri yang terakhir ini juga merupakan salah satu ciri bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil.

Sekarang kembali pada konsep negara kesatuan yang dipakai di Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam mengartikan penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum ada perubahan, ada beberapa makna dalam konsep NKRI:

> Pertama, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pasal 1 ayat (1) tersebut di atas, ada provinsi-provinsi dan provinsi dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil, yang sekarang dinamakan daerah kabupaten dan kota. Kedua, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu, ada daerah yang bersifat otonom dan ada daerah yang bersifat administrasi belaka. Semua hal ini akan diatur dengan Undang-undang. Ketiga, di semua daerah yang bersifat otonom, harus diadakan pula badan perwakilan rakyat. Keempat, dalam wilayah NKRI terdapat pula daerah-daerah yang bersifat istimewa yang dikaitkan juga dengan bentuk-bentuk komunitas yang merupakan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeen schappen*.[83]

Konsep negara kesatuan yang tertuang dalam UUD 1945 sebenarnya bukanlah sebuah bentuk penyeragaman (*uniform*), tapi lebih ke penyatuan dari unsur-unsur yang berbeda di wilayah Indonesia. Pasal 18B ayat (1) dan (2) serta pasal 32 ayat (2) sebagai contoh, pada pasal-pasal ini sudah jelas pengakuan konstitutif terhadap keberagaman di Indonesia, baik itu persoalan perbedaan

[83] *Ibid*., hlm. 287.

pemerintahan daerah, persatuan hukum adat maupun perbedaan bahasa. Hal ini bisa juga dilihat pada pasal 36A tentang lambang negara, ditambahkan kata "dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika" menandakan keberagaman Indonesia itu sendiri sudah dijamin dalam konstitusi, karena semboyan ini akan sama maknanya dengan satu Indonesia walaupun berbeda daerah, suku, bahasa, agama dan golongan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir dengan proses sejarah yang panjang, konsep negara yang ada sekarang merupakan hasil ciptaan para pendiri bangsa yang ingin membebaskan Indonesia dari penjajahan. Sebelumnya telah ada beberapa kerajaan maupun kesultanan yang mendiami Nusantara, negara-negara berdiri sendiri sebagai suatu negara yang berdaulat, setiap etnis mempunyai kerajaan tersendiri, bahasa sendiri dan tentunya keberagaman agama dan aliran kepercayaan. Semuanya dirangkul dalam satu wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tentu hal ini akan sulit jika diseragamkan, mengingat begitu tingginya konstelasi perbedaan itu, maka jalan terbaik bagi integrasi nasional adalah dengan penyatuan, bukan penyeragaman, atau biasa dinamakan *unity in diversity*.[84]

Selama masa Orde Baru maupun masa Orde Lama Indonesia menggunakan paham negara kesatuan yang bersifat sentralistik, yaitu semua kekuasaan tertumpu pada pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah tidak lebih dari hanya sebagai pelaksana apa yang digariskan Jakarta, di daerah sama

[84] Diskusi lebih lanjut lihat dalam : Syaukani AR. et.al., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, cet. VIII (Yogyakarta : Pustaka Pelajar dan Puskap, 2009), hlm. 263-272. dan lihat juga Jimly Asshiddiqie, *op.cit*. hlm. 288-291.

sekali tidak ada perencanaan.[85] Seiring gaung reformasi pemerintah daerah telah diberikan beberapa kewenangan, orientasi ini berubah menjadi yang bersifat desentralistik yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Sejak saat itu Indonesia melakukan reorientasi sistem pemerintahan daerah, dari sentralisasi ke desentralisasi.[86] UU No. 22 tahun 1999 hanya bersifat sementara, selanjutnya diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, pergantian ini dilakukan karena UU No. 22 Tahun 1999 dibuat pada saat UUD 1945 belum diamendemen, sehingga diperlukan UU baru yang sesuai dengan UUD 1945 setelah diamandemen.[87]

Berdasarkan pasal 18 ayat (2) UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas otonomi dan tugas perbantuan dalam pemerintahan daerahnya. Otonomi merupakan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang administrasi negara yang merupakan urusan rumah tangga daerah.[88] Asas otonomi ini sering juga dipersamakan dengan asas desentralisasi, walaupun pada hakikatnya berbeda.[89] Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk

---

[85] Walaupun sebenarnya kalau dilihat dari isi pidato Soepomo, yang *notabene* adalah yang menggagas Indonesia berbentuk kesatuan, pendapat Soepomo adalah desentralisasi dengan pengakuan keistemewaan terhadap beberapa daerah dan menganjurkan pemberian beberapa wewenang kepada pemerintah daerah. Senada juga dengan apa yang diinginkan oleh Mohammad Hatta, yang mengusulkan otonomi yang sebenar-benarnya, atau juga dengan pendapat Yamin yang benar-benar dengan tegas memilih asas desentaralisasi sebagai pola hubungan pusat dan daerah di Indonesia. Lihat dalam : *Ibid*., 118-119. Lihat juga dalam : Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, (Bandung : Disertasi Unpad, 1990), hlm. 175-176.

[86] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, cet. III, 2002, hlm. 7.

[87] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum* (Bogor : Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 167.

[88] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV (Yogyakarta : PSH FH UII, 2005), hlm. 57.

[89] Lihat dalam : Elfiza, *op.cit*., hlm. 51-59.

mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.[90] Sedangkan asas tugas perbantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.[91]

Sistem desentralisasi bertujuan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu lapisan pemerintahan, sekaligus menjadi sumber pengakuan negara terhadap potensi dan kemampuan daerah. Untuk itu, daerah-daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.[92] Kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah.[93] Jadi, sebenarnya pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan, kekuasaan tetap berada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah hanya menjalankan kewenangannya berdasarkan mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui Undang-undang.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa prinsip dalam negara kesatuan Indonesia yang berkaitan dengan pemerintah daerah, yaitu:[94]

---

[90] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 307.

[91] *Ibid*., hlm. 312.

[92] Agussalim Andi Gadjong, *op.cit*., hlm. 196. Penumpukan ini biasanya dinamakan dengan *benevolent autocrat* yang berlandaskan pada faham *paternalim*, yaitu menumbuhkan pemerintahan yang terpusat pada satu kelompok atau golongan tertentu saja. Lihat dalam : Warsito Utomo, "Sistem Federal dalam Negara Kesatuan : Kasus Pengaturan Desentralisasi – Otonomi," dalam Andi Malaranggeng, et.al. (edt), *Otonomi Daerah : Perspektif Teoritis dan Praktisi*, cet. II (Yogyakarta : Bigraf Publishing dan UMM, 2001), hlm. 100.

[93] S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, edisi revisi cet. III (Yogyakarta : FH UII Press, 2011), hlm. 143.

[94] Lihat dalam : Bagir Manan, *Menyongsong… op.cit.*, hlm. 8-19

a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas perbantuan;

b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;

c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah;

d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya;

e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;

f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam pemilihan umum;

g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan pemerintah dan daerah, Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi urusan kewenangannya, kecuali urusan yang menurut UU menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut, pemerintah bisa melaksanakan sendiri atau melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah. Urusan pemerintah pusat tersebut yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi (peradilan), dan agama.

Sedangkan Pasal 13 UU tersebut mengatur kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, dan lain sebagainya. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota, menurut Pasal 10 ayat (3), mempunyai kekewenangan yang selain kewenangan pemerintah pusat. Pada intinya, pemerintah pusat hanya

memiliki enam kewenangan tersebut di atas, selebihnya merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas perbantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI.[95]

Perumusan pasal-pasal dalam UU tersebut disesuaikan dengan pasal 18 UUD 1945, yang mana pada pasal tersebut ditegaskan bahwa NKRI terbagi atas provinsi-provinsi dan provinsi dibagi lagi atas beberapa kabupaten/kota, hal ini menandakan hierarki pemerintahan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah juga diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangga dan memiliki pemerintahannya sendiri yang terdiri dari kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang semuanya dipilih langsung oleh rakyat daerah tersebut.[96] Kecuali Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dipilih, bahwa Gubernur

[95] Lihat klausul menimbang huruf (a) UU Nomor 32 Tahun 2004.

[96] Sebenarnya agama pada awalnya tidak termasuk urusan pemerintah pusat, namun karena desakan MUI dan beberapa Ormas Islam, maka agama menjadi kewenangan pemerintah pusat. Lihat dalam : Moh. Mahfud MD., *perdebatan* ..., hlm. 53.

DIY adalah Sri Sultan Hamengkubuwono dan Wakil Gubernur DIY adalah Sri Paduka Paku Alam, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ditetapkan.[97]

Walaupun demikian, konsep bentuk negara Indonesia setelah amandemen berada di persimpangan, antara negara kesatuan dan federal. Bagir Manan menyebut sistem desentralisasi yang digunakan di Indonesia merupakan pertemuan antara konsep otonomi luas dan federal, sedangkan perbedaanya hanyalah merupakan perbedaan gradual belaka.[98] Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan wilayah Indonesia dibagi atas..., kata "dibagi atas" bukan "terdiri atas" bukanlah suatu kebetulan, hal ini menunjukkan kekuasaan ada di tangan pemerintah pusat.[99] Namun Jimly Asshiddiqie menyebutkan negara kesatuan Indonesia sudah berubah arah kalau dilihat pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yaitu adanya bau federalisme. Hal ini dikarenakan konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) yang berada di pemerintah daerah lebih akrab dengan konsep negara federal, termasuk juga pada Pasal 18 ayat (2) yang hanya menyebutkan asas otonomi dan asas tugas perbantuan, tidak ada asas dekonsentrasi sebagai ciri utama negara kesatuan, merupakan ciri-ciri dari pudarnya (penulis) konsep negara kesatuan dalam UUD 1945.[100]

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...," mempunyai pengertian pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang tidak terbatas, dan bisa

---

[97] Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[98] Bagir Manan, *Menyongsong ...op.cit.*, hlm. 38.

[99] Ni'matul Huda, "Berkayuh di antara Bentuk Negara Kesatuan dan Federal," *Jurnal Konstitusi FH UII*, Volume I, Nomor 1, (Oktober 2008), hlm. 53.

[100] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm. 272-274.

terjadi kesimpangsiuran penafsiran terhadap otonomi yang seluas-luasnya tersebut.[101] Hal ini bisa mengarahkan bentuk negara kesatuan ke bentuk negara federal. Jelaslah berdasarkan hal ini, Indonesia bisa dikatakan menganut bentuk negara kesatuan dengan asas desentralisasi tapi berbau federal, bisa disebut dengan istilah desentralisasi-federatif.

Apapun bentuknya, selayaknya bentuk negara Indonesia dalam hal hubungan pusat dan daerah hendaknya tidak berupa penyatuan (secara paksa) atas keberagaman, tapi mempersatukan perbedaan menjadi sebuah persatuan. Bagaimanapun juga penyeragaman yang dilakukan pada masa lampau tidak cocok untuk Indonesia, dari Sabang sampai Merauke berbeda kebudayaam, tidak sama dan tidak akan pernah sama.

Dalam keadaan yang seperti ini NKRI merupakan wadah dari perbedaan yang ada, perbedaan agama-agama dan aliran kepercayaan, perbedaan suku, budaya dan ras, perbedaan bahasa dan tentunya juga harus menjadi wadah bagi perbedaan pandangan. Filosofi "Bhineka Tunggal Ika" bukan menyamakan yang "Bhineka", tetapi meng "Ika"-kan yang "Bhineka" itu dalam satu wadah, wadah NKRI. Jadi yang berbeda itu tetaplah ia sebagai asalnya, tidak berubah, namun ia juga sebagai Indonesia.

[101] Ni'matul Huda, "Berkayuh.... *op.cit.*, hlm. 63.

BAB III

TEORI DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN

A. TEORI TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN.

1. Pendahuluan : Demokrasi Kostitusional dan Pemisahan Kekuasaan

Demokrasi merupakan suatu faham pemerintahan yang menitik beratkan pada rakyat sebagai instrument utama dalam bernegara, di mana rakyat menjadi perhatian utama dari pemerintahan dan aparatur negara. Demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), yang merupakan bahasa Yunani, berarti kekuasan ada di tangan rakyat dan bersumber dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat dan demi kepentingan rakyat pula.

Austin Ranney menyatakan, seperti dikutip oleh Eddy Purnama, demokrasi adalah suatu pemerintah yang diorganisir sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, peran serta rakyat dan kehendak mayoritas.[1] Teori kedaulatan rakyat ini muncul karena adanya perlawanan rakyat terhadap kekuasaan raja yang mutlak. Mahfud MD menyebut salah satu ciri konfigurasi politik negara yang konfigurasi politiknya demokratis adalah kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh ikut aktif menentukan kebijakan umum, dan terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik

[1] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat : Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung : Nusamedia, 2007, hlm. 12.

terhadap pemerintah.[2] Dalam ilmu politik, demokrasi dikenal dua macam, yaitu demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan demokrasi empirik merupakan demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan praktis.[3]

Seiring dengan perkembangan zaman, demokrasi juga memerlukan instrumen hukum untuk mengendalikan rakyat dan kebebasannya, karena demokrasi saja tidak cukup dan bisa saja menimbulkan kekacauan. Maka pada perkembangannya, suatu negara disebut sebagai negara demokrasi, tapi juga diiringi dengan negara hukum, inilah yang dinamakan demokrasi konstitusional.[4] Dengan begini akan dihindari ketakutan yang sering muncul dari istilah "hukum tanpa politik adalah tirani, politik tanpa hukum menimbulkan anarki".

Menurut Miriam Budiardjo, Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya,[5] dan untuk menjamin itu harus dilakukan pemisahan terhadap cabang-cabang kekuasaan negara. Pemisahan kekuasaan disebabkan oleh ketakutan jika cabang kekuasaan negara, khususnya eksekutif dan legislatif, dipegang oleh satu orang, atau satu lembaga saja, maka dikhawatirkan suatu

---

[2] Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. IV (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 30-31.

[3] Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, cet. VI (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 4-5.

[4] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 147.

[5] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 107.

negara tidak menjamin kebebasan warga negaranya, dan tentu saja akan terjadi tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap warga negaranya sendiri.[6]

Berkenaan dengan inilah maka konstitusi dibuat, sebagai dokumen hukum dan sebagai dokumen pengikat, yang membatasi kekuasan negara.[7] Dengan demikian maka kemungkinan penyalahgunaan wewenang akan sangat kecil, atau setidaknya diantisipasi, dan setiap kekuasaan negara dibatasi oleh kekuasan konstitusi dan diimbangi oleh kekuasaan yang lainnya.[8] Sebab setiap cabang kekuasaan dikontrol oleh cabang kekuasaan lain, berarti diantara cabang-cabang kekuasaan negara tersebut akan saling kontrol. John Locke mengusulkan pemisahan kekuasaan itu menjadi tiga, yaitu kekuasan eksekutif, legislatif dan federatif.[9] Legislatif membuat Undang-undang, eksekutif menjalankan Undang-undang tersebut, sedangkan Federatif mengenai hubungan luar negeri. Sedangkan Montesquieu membagi kekuasan negara itu menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif,[10] berbeda dengan Locke yang menempatkan peradilan tetap dalam tangan eksekutif.[11]

---

[6] Hal ini berdsarkan ungkapan Lord Acton yang mengatakan "setiap pemerintahan adalah korup, kekuasaan pemerintahan yang mutlak akan melahirkan korup yang mutlak pula". Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm. 192.

[7] Menurut K. C. Wheare, pemisahan kekuasaan dalam negara merupakan salah satu isi konstitusi, tentunya juga mengatur tentang sistem ketatanegaraan secara menyeluruh dari suatu Negara, seperti hak warga negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemrintahan, pembagian kekuasaan negara, dan lain sebagainya. Lihat dalam : K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, terj. Imam Baehaqie, Konstitusi-konstitusi Modern, cet. V (Bandung : Nusamedia, 2011, hlm. 4-5.

[8] Lebih jelas mengenai keuntungan dari pemisahan kekuasaan negara ini, lihat dalam : Montesquieu, *op.cit*., hlm. 193.

[9] John Locke, *Two Treaties of Civil Government*, terj. A. Widyamartaya, Kuasa Itu Milik Rakyat : Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil, cet. V (Yogyakarta : Kanisius, 2006), hlm. 114-116.

[10] Montesquieu, *op.cit*., hlm. 192-197.

[11] Locke, *op.cit*., hlm. 122.

2. Lembaga Perwakilan

Kedaulatan rakyat bisa berbentuk secara langsung maupun tidak langsung. Pada zaman Yunani kuno demokrasi atau kedaulatan rakyat masih dipratekkan secara langsung, mengingat pada waktu itu batas wilayah dan jumlah penduduk masih dalam batas yang masih sederhana. Pada era modern, dengan segala kompleksitasnya, demokrasi langsung tidaklah mungkin atau sulit sekali untuk diterapkan, maka diperlukan mekanisme yang tidak langsung, yaitu dengan mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat di parlemen.[12] Menurut Stuart Mill, demokrasi perwakilan merupakan penemuan terbesar di zaman modern, karena dengan cara ini demokrasi dapat dipraktekkan dalam jangka waktu yang lama dan mampu mencakup wilayah yang sangat luas sekalipun.[13]

Lembaga perwakilan rakyat mempunyai banyak istilah, tergantung negara yang menggunakannya. Sering disebut dengan *legislature*, yaitu sesuai dengan fungsinya sebagai *legislate*, yang berarti pembuat undang-undang. Nama lainnya adalah *assembly* yang berarti tempat berkumpul, dan juga *parliament* yang berasal dari kata *perla* yang berarti bicara. Sebutan lainnya ialah *Peoople's Representative Body* yang berarti badan perwakilan rakyat.[14] Apapun namanya, lembaga ini merupakan simbol kedaulatan rakyat, sebagai representasi dari rakyat

---

[12] Perkembangan awal demokrasi ditandai dengan penanda tanganan *Magna Charta* oleh Raja Jhon dan beberapa bangsawan di Inggris pada abad pertengahan, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa piagam ini merupakan piagam pertama yang dilakukan raja untuk menjamin hak dan *privileges* bawahannya. Lihat : Miriam Budiardjo, *op.cit*., hlm. 109.

[13] Mill menyatakan yang paling perlu adalah pemerintahan atau kekuasaan tetap berada di bawah kendali dan kekuasaan rakyat. Lihat : Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 645-758.

[14] Miriam Budiardjo, *op.cit*., hlm. 315.

secara keseluruhan, dan tentunya juga sebagai penyambung aspirasi rakyat. Anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat.

Parlemen merupakan bentuk dari representasi rakyat, representasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rouseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelembagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya J. J. Rousseau menyebutkan, bahwa masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum.[15] Oleh sebab itu pula, setiap keputusan hukum mengikat seluruh rakyat.

Mengenai kedaulatan rakyat yang ada dalam negara Rousseau menegaskan bahwa negara merupakan gabungan dari seluruh individu pada suatu wilayah untuk melakukan kontrak sosial dalam rangka membentuk negara.

> Partai atau kelompok ini kemudian menjadi semacam pribadi publik dibentuk oleh persatuan pribadi yang pada mulanya bernama kota....pasifnya persatuan ini dinamakan Negara, aktif dinamakan pemerintahan dan dalam perbandingan dengan kekuatan lain yang sama dinamakan kekuasaan".[16]

Berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Rousseau di atas, jelaslah kiranya bahwa esensi pemerintahan, khususnya dalam pembahasan ini lembaga

---

[15] Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat (Jakarta : Visimedia, 2007), hlm. 25. Lihat juga Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical Theory* ..., hlm. 221-315.

[16] Jean Jacques Roussaeau, *Ibid* .

legislatif, merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang tercipta melalui mekanisme Pemilu dan merupakan bentuk dari perwakilan yang tidak secara langsung.

Bukan hanya Rousseau yang berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kewenangannya dijalankan oleh suatu lembaga, dalam kaitan ini Montesquieu juga berpendapat bahwa suatu negara yang republik demokratis kekuasan tertinggi dijalankan oleh suatu badan.[17] Selanjutnya Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana Undang-undang,[18] dalam konteks ini rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan yang diperintah.

Legitimasi pemerintahan ada karena dipilih oleh rakyat, dalam hal ini Montesquieu menegaskan bahwa perlunya suatu badan yang menjadi representasi rakyat dan badan tersebut berhak memberikan perintah kepada rakyat yang memilihnya, karena badan tersebut sudah terlegitimasi melalui mekanisme pemilihan itu.

Menurut Lawrence M. Friedman, legitimasi merupakan dukungan, terutama dukungan yang tersebar, sikap-sikap atau kemauan baik yang ditunjukkan oleh para anggota dari suatu sistem tanpa terkait hasil-hasil spesifik.[19]

---

[17] Montesquieu, *The Spirit of Law* ...., hlm. 98.
[18] *Ibid.*
[19] Laurence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 153.

Mengenai hubungan kepatuhan terhadap hukum dengan legitimasi, Friedman menyebutkan bahwa orang-orang menuruti peraturan dan perintah-perintah, sepanjang mereka memahaminya, ketika otoritas telah dibentuk atau dipilih dan ketika otoritas itu sendiri mengikuti bentuk atau format yang tepat.[20]

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, Legitimasi artinya masyarakat memberikan hak moral kepada pemerintah atau pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan atau aturan kepada masyarakat. Selanjutnya Ramlan Surbakti mengatakan, bahwa legitimasi hanya didapatkan pemerintah dari rakyat, dan karena legitimasi itulah maka pemerintah mempunyai kewenangan membuat dan melaksanakan aturan.[21] Dalam kaitan ini legitimasi yang dimiliki oleh parlemen karena parlemen dipilih oleh rakyat, parlemen menjalankan fungsinya atas mandat dari rakyat, untuk itulah dikatakan parlemen menjalankan segala kewenangannya atas nama rakyat.

Suatu negara yang bebas setiap orang dipandang sebagai pihak yang bebas dan harus menjadi pengatur bagi dirinya sendiri, tetapi hal ini hampir mustahil bagi negara yang besar dan dalam negara yang kecil selalu menemui hambatan, maka dipandang tepat apabila rakyat melimpahkannya melalui wakil-wakil mereka apa yang tidak bisa mereka lakukan sendiri. Para penduduk sebuah wilayah lebih mengenal kebutuhan dan kepentingan mereka dibandingkan dengan penduduk wilayah lain, sehingga para anggota badan legislatif dipilih dari wilayah itu sendiri. Kelebihan dengan adanya perwakilan dengan demikian mereka lebih bisa mendiskusikan berbagai urusan, karena masalah ini tidak mugkin dilakukan

[20] *Ibid*., hlm. 151.

[21] Lihat dalam : Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, cet. VI (Jakarta : Grasindo, 2007), hlm. 92-100.

oleh rakyat secara bersama, yang merupakan hambatan terbesar dalam demokrasi.[22] Jadinya, parlemen merupakan perlembagaan kedaulatan rakyat, agar lebih mudah dilaksanakan pada saat merumuskan kepentingan rakyat.

Kedaulatan rakyat pada masyarakat yang kompleksitasnya tinggi tidak dapat dilakukan secara langsung, maka diperlukan suatu mekanisme pendelegasian, atau lebih tepatnya penunjukan atau pemilihan wakil dari suatu masyarakat yang akan duduk dalam badan pemerintahan. Parlemen sebagai badan atau lembaga pemerintahan (legislatif) merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat, parlemen melakukan tugas, fungsi serta kewenangannya mengatasnamakan rakyat yang memilihnya (konstituen) bukan atas nama dirinya sendiri.

Selanjutnya, parlemen dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Apa yang diputuskan oleh parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat, maka dari sinilah lahir *the principle of supremacy of parliament.*[23] Dalam perspektif yang demikian, UU tidak dapat diganggu gugat, karena UU dipandang sebagai ciptaan dan kehendak rakyat.

Namun doktrin supremasi parlemen ini mempunyai kelemahan jika para wakil rakyat di parlemen tidak memperhatikan kepentingan rakyat. C. F. Strong merumuskan tiga unsur penting dari demokrasi, yaitu representasi, partisipasi dan tanggung jawab politik, intinya adalah jaminan atas kedaulatan rakyat itu

[22] Montesquieu, *op.cit.*, Hlm. 194.
[23] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ..., hlm. 153.

sendiri.[24] Untuk itulah maka parlemen harus memberikan pertanggungjawabannya kepada rakyat, dan rakyatlah yang berhak menilai kinerja parlemen itu nantinya.

3. Struktur Lembaga Perwakilan

Parlemen sebagai lembaga yang menjalankan berbagai fungsinya bertindak atas nama rakyat, keadaan ini dikarenakan para anggota parlemen dipilih oleh rakyat untuk mewakili kepentingannya, keterwakilan ini merupakan implikasi dari tidak atau sulit memungkinkan untuk melaksanakan demokrasi secara langsung.[25] Berawal dari kedaulatan rakyat dan parlemen merupakan representasi rakyat, maka bentuk serta struktur, atau bahkan sampai pada tingkat tugas dan wewenang, parlemen haruslah disesuaikan dengan fondasi kehidupan rakyat. Karena bagaimanapun juga, parlemen atau lembaga perwakilan merupakan simbol dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

Secara umum bentuk perwakilan rakyat dikenal 3 macam, yaitu :[26]

1. *Political Representation*, yaitu perwakilan melalui prosedur partai politik
2. *Territory Representation*, perwakilan daerah atau negara bagian dalam suatu negara di tingkat pusat
3. *Functional Representation*, bentuk keterwakilan kelompok profesi, perguruan tinggi, serikat buruh/pekerja dan lain sebagainya.

---

[24] C. F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj. Derta Sri Widowatie, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, cet. II (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 17.

[25] Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat kuantitatif sahnya Pemilu yaitu minimal 2/3 jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih harus hadir, dan 2/3 dari yang hadir harus sah suaranya. Hal ini berdasarkan analogi pada pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan. Lihat dalam : Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 86-87. Jika melihat UUD 1945 setelah amandemen, maka syarat hadir tetap 2/3 dan diperlukan suara sah dari yang hadir hanya setengah lebih satu.

[26] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ...., hlm. 154

Perwakilan partai politik saja belum sempurna, karena belum merepresentasikan seluruh rakyat, maka diperlukan *double check* dari perwakilan daerah agar kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat benar-benar tersalurkan. Sedangkan perwakilan fungsional diatur dalam aturan khusus yang memberikan ruang pada perwakilan fungsional ini dalam parlemen, dalam perwakilan politik maupun perwakilan daerah dan hal ini dianggap sah, kebijakan ini dinamakan kebijakan afirmatif yang berdasarkan *Linburg Principles*.[27]

Pemilihan bangunan parlemen unikameral, bikameral, trikameral ataupun tetrakameral tidak bisa dilepaskan dari beberapa cita-cita, yaitu *pertama*, menguatkan fungsi legislasi, bukan terjebak pada persoalan siapa yang membuat peraturan, tapi bagaimana menghasilkan yang lebih baik. *Kedua*, model kontrol, bikameral ideal karena bukan saja mengontrol pemerintah, tetapi juga sebagai *check and balances* terhadap kamar yang lain. *Ketiga*, fungsi refresentasi layak diperhatikan, pertimbangan sebanyak mungkin unsur yang terwakili dalam parlemen maka akan semakin baik.[28]

Pada intinya parlemen yang baik ialah yang anggotanya merepresentasikan ketiga perwakilan tersebut, baik dibagi menjadi beberapa kamar atau disatukan dalam sebuah kamar parlemen saja. Jika hanya satu kamar saja parlemennya, maka dinamakan parlemen unikameral atau monokameral, sedangkan yang menggunakan dua kamar parlemen, dinamakan bikameral atau dwikameral. Ada lagi beberapa negara yang menggunakan banyak kamar, dalam

---

[27] *Ibid*., hlm. 155.

[28] Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, "Menelisik Model Kamar Parlemen : Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia," *Jurnal Media Hukum FH UMY*, Volume 14, Nomor 02, hlm. 129.

artian lebih dari dua kamar.[29] Bangunan parlemen suatu negara tentunya disesuaikan dengan kebutuhan negara tersebut, dan pasti selalu berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Pada pembahasan ini hanya akan dijelaskan tentang parlemen unikameral dan parlemen bikameral saja.

Walaupun Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa sistem *unicameral* maupun *bicameral* tidak berkaitan dengan landasan berbegara tertentu. Juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.[30] Namun pada prakteknya semakin tingginya derajat federalisme dan desentralisasi, perubahan dari unikameral menuju bikameral terjadi dan kemudian bikameralisme akan semakin menguat.[31] Menurut Prof. Subardjo, mengutip pendapat Arendt Lijphart, terdapat hubungan yang kuat antara unikameral-bikameral dan dikotomi federal-kesatuan. Semua negara federal mempunyai legislatif bikameral, sedangkan negara nonfederal (kesatuan) mempunyai parlemen bikameral dan unikameral.[32] Dan juga, untuk negara kesatuan yang

---

[29] Contoh beberapa negara yang pernah menggunakan parlemen jenis ini adalah Afrika Selatan, Taiwan, dan Yugoslavia. Lihat : Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta : UI Press, 2010), hlm. 123.

[30] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cet. II (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm. 59. Hal ini juga didukung oleh Saldi Isra, menurutnya bangunan perlemen tidak tergantung dengan bentuk negara kesatuan maupun negara federal, ketakutan bikameral akan mengarah pada bentuk negara federal merupakan sesuatu yang berlebihan. Lihat dalam : Saldi Isra, *Pergeseran fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, cet. II (Jakarta : RajaGrafindo, 2010), hlm. 246-254. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa, kesepakatan tentang bentuk-bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan berkaitan erat dengan bangunan organ negara, hubungan antar organ negara dan hubungan organ negara dengan warga negara. Lihat dalam : Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI*, (Jakarta : Orasi Ilmuah Dies Natalis Universitas Nasional dan Wisuda Pasca Sarjana dan Diploma III, 11 Oktober 2004), hlm. 5

[31] Muchammad Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia* (Malang : UB Press, 2010), hlm. 12.

[32] Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*,

berpenduduk besar, seperti Indonesia, Perancis, Italia dan Kolombia, bisa menerapkan bikameral yang kuat, layaknya di negara-negara federal.[33]

Telah disinggung bahwa parlemen *unicameral* merupakan parlemen yang haya terdiri dari satu kamar, semua fungsi parlemen dilakukan oleh kamar tersebut dan semua bentuk representasi ada dalam parlemen. Dalam parlemen hanya ada komisi-komisi untuk mengurusi bidang-bidang tertentu. Menurut Prof. Dahlan Thaib, parlemen *unicameral* mempunyai beberapa keuntungan,[34] yaitu sebagai berikut :

a. Kemungkinan dengan cepat meloloskan suatu Undang-undang, karena tidak ada usulan yang berbeda dari badan lainnya.
b. Tanggung jawab lebih besar, karena tidak ada kamar lain yang harus disalahkan apabila UU tidak lolos.
c. Pemantauan oleh masyarakat lebih mudah karena anggotanya lebih sedikit.
d. Biaya akan lebih rendah.

Walaupun begitu, sistem Parlemen *unicameral* dianggap kurang efektif karena mekanisme kontrol hanya ada antara parlemen dan cabang kekuasaan lain saja, sehingga bentuk ini kurang mampu menggagas idealitas fungsi parlemen

---

(Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 146.

[33] Denny Indrayana, *Negara antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 308.

[34] Dahlan Thaib, SH., "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)", disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian (edt.), *Membangun Hukum Indonesia : Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu* Hukum, (Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008), hlm. 197.

yang sebenarnya.[35] Tanpa mekanisme kontrol internal tersebut, kualitas parlemen dalam hal legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun pengisisan jabatan publik menjadi berkurang. Selain itu, parlemen unikameral juga memungkinkan lahirnya sebuah UU yang kurang berkualitas, lebih terbukanya peluang penumpukan kekuasaan jika mayoritas kursi parlemen dikuasai oleh partai politik pendukung pemerintahan serta kecenderungan palemen merepresentasikan seluruh rakyat akan berkurang.

Ada beberapa hal menarik mengenai pilihan untuk parlemen *unicameral*, yaitu *pertama*, parlemen kamar tunggal tidak tergantung bentuk pemerintahan presidensiil atau parlementer. *Kedua*, kebutuhan representasi dalam parlemen banyak variasinya dari berbagai negara, yakni bisa representasi politik, suku, daerah maupun jenis kelamin. *Ketiga*, fungsi legislasi, kontrol dan fungsi anggaran serta rekruitmen jabatan publik bisa juga dilakukan oleh parlemen dengan kamar tunggal.[36] Sekali lagi saya tegaskan, sebagai pendukung pendapat-pendapat yang ada, parlemen dengan satu kamar tidak efektif dalam menjalankan fungsinya, baik fungsi legislasi, pengawsan maupun fungsi lainnya.

Bentuk parlemen yang banyak digunakan dewasa ini ialah parlemen dengan dua kamar, atau lebih polpuler dengan sebutan parlemen bikameral, yaitu parlemen yang terdiri dari dua kamar dengan representasi yang berbeda. Biasanya mewakili rakyat secara keseluruhan, melalui pemilihan umum dari partai politik. Serta mewakili daerah atau negara bagian maupun suku tertentu, dipilih secara

[35] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi* ..., hlm. 234.
[36] *Ibid*.,

perseorangan tanpa media partai politik. Contoh sistem parlemen dua kamar bisa dilihat pada *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, dapat juga dilihat dalam parlemen Inggris yang terdiri atas *House of Commons* dan *House of Lord.*[37]

Secara historis, parlemen *bicameral* berakar dari ide parlemen pada masa Yunani dan Romawi kuno. Pada masa Romawi kuno, rakyat diwakili oleh beberapa lembaga, yaitu konsul sebagai perwujudan monarki, senat mewakili unsur aristokrasi dan dewan rakyat sebagai cerminan demokrasi. Ada dua semangat pokok yang bisa diambil dari sistem perwakilan pada masa Romawi dan Yunani kuno tersebut,[38] yaitu : *pertama,* kekuasaan yang tidak terkonsentrasi pada satu individu, satu kelas masyarakat atau satu institusi politik, dan perlunya jaminan *check and balances* antara berbagai pihak pengelola kekuasaan negara. *Kedua*, Mengingat daya persuasi politik untuk memasyarakatkan kebijakan, maka diperlukan orang-orang bijak dalam menjalankan pemerintahan, dengan cara memberikan posisi kekuasaan khusus pada orang yang bijak tersebut.

Gagasan parlemen dua kamar yang paling terkenal adalah gagasan yang dicetuskan oleh Montesquieu. Menurut Montesquieu, badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif harus dijalankan oleh badan yang terdiri atas kaum bangsawan dan orang-orang yang dipilih untuk mewakili rakyat, yang masing-

---

[37] Chairil Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta : Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm. 46-63. Lihat juga dalam : Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, cet. II (Yogyakarta : Lingkar Buku, 2007), hlm. 114-142.

[38] Robert Endi Jaweng dkk., *Mengenal DPD RI : Sebuah Gambaran Awal*, (Jakarta : Institute for Local Development, 2005), hlm. 3-6.

masing memiliki majelis dan pertimbangan mereka sendiri-sendiri, juga pandangan dan kepentingan sendiri-sendiri.[39]

Sistem parlemen dua kamar memungkinkan terjadinya *double check* pada setiap proses legislasi di parlemen dan bisa menutup celah *kongkalikong* antara legislatif dan pihak eksekutif, hal ini dikarenakan parlemen tidak hanya berisi wakil dari partai politik, yang notabene sama seperti presiden, tapi juga ada unsur perwakilan daerah yang terlepas dari kepentingan partai politik tertentu. Dengan begitu, maka parlemen akan benar-benar menjadi wakil rakyat yang sesungguhnya dan secara keseluruhan.

Secara umum, Parlemen bikameral memiliki beberapa keuntungan,[40] yaitu :

a. Secara Resmi mewakili beragam pemilih, yaitu rakyat dan wilayah.
b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
c. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh.
d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik terhadap lembaga eksekutif.

Setiap kelebihan tentunya diikuti oleh kekurangan pula, begitupun dengan sistem parlemen bikameral. Kelemahan sistem bikameral ini antara lain

---

[39] Jenis Parlemen ini paling terlihat pada masa sekarang yang dipraktekkan Inggris, dimana Parlemen Inggris terdiri dari Majelis Tinggi (House of Lord) yang mewakili para bangsawan dan kamar satunya diisi oleh para wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilu yang disebut Majelis Rendah (House of Commons). Pendapat Montesquieu ini, menurut saya, menggambarkan dan berdasarkan konteks Perancis pada masa transisi dari masyarakat feodal ke masyarakat demokratis pada masa itu. Montesquieu, *The Spirit of Law* …, hlm. 195.

[40] Dahlan Thaib, *op.cit*., 196-197.

mahalnya biaya yang harus dikeluarkan, karena negara harus membayar begitu banyaknya anggota parlemen beserta alat kelengkapannya. Selanjutnya, waktu yang lama dalam setiap proses legislasi, karena setiap UU yang akan dibuat harus melalui perdebatan panjang antar kedua kamar dalam parlemen, dan suatu UU harus bolak-balik antara kamar yang satu dengan kamar yang lain.

Selain itu semua, parlemen dua kamar memungkinkan instabilitas pemerintahan, karena kamar kedua yang terdiri dari wakil daerah tidak mempunyai kepentingan terhadap pemerintahan terkait hal aspirasinya, mereka lebih mementingkan teritorialnya. Sedangkan kamar pertama yang berisi wakil partai politik, akan lebih mengutamakan kepentingan dan aspirasi partai politiknya, dan hal ini akan menjadi tarik menarik kepentingan antara dua kamar tersebut. Jika terjadi skandal politik, kamar kedua akan lebih mudah merapat ke barisan yang menentang pemerintahan dalam kamar pertama, sehingga pemerintahan akan sangat mudah dijatuhkan, sekalipun itu pada pemerintahan yang presidensiil murni.

Kelemahan lain parlemen bikameral, jika berdasarkan teori politik hukum Prof. Moh. Mahfud MD,[41] dan pada parlemen *soft bicameral*, yaitu produk hukum yang dihasilkan hanya akan mengikuti konfigurasi politik yang ada. Sebab pada parlemen *soft bicameral* biasanya yang dominan adalah kamar yang berasal dari partai politik, partai politik akan sarat dengan muatan kepentingan partai itu sendiri, bisa jadi hal ini akan mengabaikan kepentingan kelompok lain yang

[41] Kelemahan ini hanya akan terlihat pada parlemen *soft bicameralism*, tidak pada parlemen *strong bicameralism*, apalagi *perfect bicamerlaism*. Menurut Prof. Moh. Mahfud MD., konfigurasi politik demokratis aka menghasilkan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang totaliter akan menghasilkan produk hukum yang konservatif. Lihat dalam : Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum...op.cit.*, hlm. 12.

diwakili oleh kamar yang satunya. Sehingga dengan begini maka akan melahirkan hukum-hukum yang cacat apabila pemerintahan dikendalikan oleh rezim yang otoriter.

Realisasi parlemen bikameral tidaklah sama dalam perimbangan kekuatan serta kewenangan antara kedua kamar pada semua negara, tergantung dari kepentingan negara tersebut. Namun berdasarkan perimbangan kewenangan yang dimiliki kedua kamar, parlemen bikameral dapat dibagi menjadi *soft/weak bicameral, strong bicameral* dan *perfect bicameral*.[42]

Parlemen *soft bicameral* ditandai dengan kekuasaan suatu kamar jauh lebih dominan dibandingkan kamar lainnya, sedangkan *strong bicameral* apabila kekuasaan atau kewenangan antara dua kamar tersebut relatif sama kuat, atau dengan kata lain hampir sama kuat. Pada parlemen *perfect bicameral* terjadi keseimbangan atau sama-sama kuat kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki oleh kedua kamar.[43] Pembagian jenis parlemen bikameral ini bila dilihat dari kewenangan yang dimiliki masng-masing kamar. Berhubungan dengan tiga model *bicameral* tersebut, Denny Indrayana mengemukakan :

> *Weak bicameralism* sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol diantara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya akan menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Disisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan yang ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan meancarkan fungsi kontrol antara kedua kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah mewujudkan sistem *strong bicameralism*.[44]

---

[42] Saldi Isra, *Pergeseran* ..., hlm. 235.
[43] *Ibid*., hlm. 235-236.
[44] Denny Indrayana, *Negara antara* .., hlm. 300-301.

Sedangkan berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaannya, parlemen bikameral dibedakan menjadi, yaitu bikameral yang unsurnya sama (*similiar bicameralism*), bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*), dan yag terakhir adalah bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).[45]

Berkaitan dengan komposisi anggota bikameral, Denny Indrayana lebih menganjurkan *likely bicameralis*, karena *similiar bicameralism* sama saja seperti *unicameral*, karena unsurnya terlalu sama. Sedangkan *differentiated bicameralis* akan menyebabkan kebuntuan tugas parlemen, sebab komposisi parlemen akan terlalu heterogennya aspirasi dari unsur-unsur yang berbeda.[46] Berdasarkan hal tersebut, maka sebaiknya menurut Denny, parlemen yang akan dibangun adalah perpaduan *strong bicameralis* dan *likely bicameralism*.

Jika dilihat dari mekanisme pembuatan undang-undang, setiap negara mempunyai perbedaan. Ada negara yang mengharuskan pembahasan rancangan undang-undang dilakukan berturut-turut oleh DPR dan Senat. Ada negara yang pembahasan undang-undang dilakukan oleh DPR dan kemudian dimajukan kepada Senat untuk disetujui atau tidak tanpa hak untuk mengadakan perubahan isi.[47] Namun di banyak negara, DPD (*senate* atau *upper house*) diberikan kewenangan yang besar untuk mengimbangi DPR. Misalkan Senat Australia diberikan kewenangan untuk meneliti ulang RUU yang diajukan oleh DPR, dan

---

[45] *Ibid*., hlm. 301.
[46] *Ibid*.
[47] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung : Eresco Jakarta, 1971), hlm. 73.

melalui *three-fold committee system* mempunyai kekuasaan untuk mengawasi pemerintahan.[48]

Begitupun dalam hal legislasi, antara DPR dan Senat mempunyai kewenangan yang sama, dan bahkan anggota senat bisa mengajukan RUU. Sedangkan di Amerika Serikat, kekuasaan Senat lebih besar dibandingkan dengan DPR, sedangkan di negara lain Senat lebih kecil kekuasaannya dibandingkan dengan DPR.[49] Hal ini juga menandakan perimbangan kekuatan kedua kamar dalam parlemen, dan tentunya berbeda prakteknya pada setiap negara.

Perbedaan penting antara kamar pertama dan kamar kedua dalam parlemen bikameral adalah: *pertama*, kamar kedua cenderung memiliki anggota lebih sedikit dibandingkan dengan kamar pertama. *Kedua*, masa jabatan kamar kedua cenderung lebih lama dari kamar pertama, dan yang *ketiga*, gambaran umum pemilihan kamar kedua dilakukan secara bertahap.[50] Menurut Arend Lijphart, ada tiga ciri-ciri yang harus dilihat dalam menentukan suatu parlemen bikameral termasuk *soft* atau *strong*,[51] yaitu :

a. Kekuatan kedua kamar berdasarkan kewenangan formal yang diatur dalam UUD.
b. Berdasarkan metode seleksi dari kamar kedua.
c. Dilihat dari komposisi anggotanya.

---

[48] Saldi Isra, "Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945" dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang : In-Trans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm. 331.

[49] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar* ...., hlm. 321.

[50] Arend Lijphart, "Pattern's of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries" dalam : Fatmawati, *Struktur dan Fungsi* ...., hlm. 24.

[51] *Ibid*., hlm. 22-23

Persoalan yang muncul di kemudian ialah tentang cara penyelesaian *dead lock*, dalam perumusan sebuah undang-undang, antar kamar dalam parlemen. Untuk itu George Tsebelis dan Jeannette Money menyebutkan beberapa metode penyelesaian perbedaan antar kamar dalam proses legislasi di Parlemen,[52] yaitu :

a. *The navette (shuttle) system*, yaitu RUU yang telah disetujui oleh salah satu kamar dikirim ke kamar yang lain, bila disetujui akan diundangkan, jika kamar lain tidak setuju, baik sebagian atau keseluruhan, maka RUU tersebut dikembalikan ke kamar yang mengusulkannya.

b. *Conference Committee*, maksudnya yaitu kedua kamar mengutus anggotanya dalam jumlah yang sama untuk berkumpul bersama agar tercapai kesepakatan.

c. *Joint Session of Two Chamber*, dalam sistem ini kedua kamar bertemu dalam sidang bersama untuk memberikan suara dalam pembuatan undang-undang.

d. *One-Chamber Decisions*, jika terjadi perbedaan, maka akan ditentukan oleh salah satu kamar, biasanya oleh kamar pertama.

e. Pemilihan Umum.

B. FUNGSI-FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN.

1. Fungsi Legislasi.

Sebagaimana dilihat namanya, lembaga legislatif yang berasal dari kata *legislate* yang berarti pembuat undang-undang, maka legislasi atau pengaturan merupakan fungsi utama dari lembaga legislatif. Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat maka legislasi adalah fungsi

[52] George Tsebelis dan Jeannete Money, "Bicameralism" dalam *Ibid*., hlm. 28-29.

utamanya.[53] Setidaknya ada tiga hal penting yang harus diatur oleh parlemen, yaitu : *pertama*, pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara. *Kedua*, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan yang *ketiga*, pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.[54]

Secara teoritis, fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.[55] Norma-norma itu bisa berupa Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan pemerintah, Peraturan menteri, Peraturan daerah sampai ke bawahnya, oleh karena parlemen merupakan representasi rakyat, maka produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga lain tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang dibuat oleh parlemen. Berdasarkan hal ini pula,[56] John Locke menyebut kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang tertinggi, kekuasaan lainnya harus berada di bawah kekuasaan legislatif.

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat Undang-undang, atau untuk melihat apakah Undang-undang tersebut dijalankan semestinya,[57] dan menentukan keuangan publik. Berdasarkan hal inilah sekarang dikenal tiga fungsi utama parlemen, yakni legislasi, pengawasan dan anggaran. Frank J. Goodnow mengemukakan bahwa fungsi utama dalam

---

[53] Lihat dalam : Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta : UI Press, 2010), hlm. 32.

[54] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ...., hlm. 160-161.

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

[56] John Lock, *Two Treaties* ..., hlm. 117-118.

[57] Montesquieu, *The Spirit of Law*...., hlm. 195.

pemerintahan adalah fungsi politik, atau fungsi yang menyatakan keinginan negara dan fungsi administrasi, yang berarti melaksanakan keinginan negara.[58]

Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa legislatif berfungsi membentuk konstitusi dan UU, sehingga fungsi legislasi dapat dibagi menjadi fungsi legislasi secara luas dan fungsi legislasi yang sempit. Fungsi legislasi luas berarti membuat konstitusi, sedangkan fungsi legislasi yang sempit yakni fungsi dalam pembuatan Undang-undang. Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.[59] Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU, menyangkut empat bentuk kegiatan,[60] yaitu :

a. Prakarsa pembuatan Undang-undang;
b. Pembahasan draft Undang-undang;
c. Persetujuan dan pengesahan draft Undang-undang;
d. Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa perubahan konstitusi berada dalam ranah legislatif, sehingga oleh karena itu dapat dipandang juga sebagai fungsi legislatif.[61]

Sebenarnya parlemen juga mempunyai suatu fungsi lain, yaitu sebagai lembaga yang menentukan anggaran negara. Dewasa ini anggaran pemasukan dan pengeluaran negara kebanyakan diatur dengan undang-undang, maka fungsi

[58] Fatmawati, *lok.cit.*
[59] *Ibid.*
[60] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 2 (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 44.
[61] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*...., hlm. 159.

tersebut telah masuk ke dalam fungsi legislasi. Kebanyakan negara mengatur bahwa Undang-undang yang berkaitan dengan anggaran diatur dengan cara khusus, berbeda dengan Undang-undang yang lainnya. Contohnya Indonesia, RUU APBN sebelum disahkan oleh DPR dan Presiden terlebih dahulu harus melalui pertimbangan DPD. Berbeda dengan pembahasan RUU yang lainnya, RUU APBN beserta RUU yang berkaitan dengan daerah harus melalui pertimbangan DPD terlebih dahulu. Pada beberapa negara, RUU anggaran memang menjadi kewenangan penuh DPR tapi tidak jarang RUU ini harus mendapat persetujuan dari Senat. Berdasarkan kenyataan ini, maka fungsi anggaran telah masuk dalam fungsi legislasi. Di samping itu juga, fungsi anggaran juga masuk dalam fungsi pengawasan.

2. Fungsi Pengawasan.

Sebagai tindak lanjut dari fungsi legislasi, maka parlemen juga harus memiliki fungsi pengawasan, yaitu pengawasan terhadap eksekutif maupun yudikatif terkait aturan yang dibuat oleh parlemen. Bahkan Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa fungsi pengawasan terhadap eksekutif merupakan fungsi pokok parlemen, baru setelah itu fungsi legislasi.[62] Dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap individu, tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Dengan demikian maka diperlukan pengawasan terhadap pemerintah, tindakan pemerintah maupun pengawasan terhadap tindakan

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

itu harus sesuai dengan hukum yang berlaku.[63] Agar tindakan yang dilakukan pemerintah tidak mengancam hak serta kebebasan warga negara. Pengawasan menurut UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif.[64]

Teori pengawasan modern sebagaimana dikemukakan oleh M. T. Oosterhagen, adalah teori legitimasi, yaitu dalam setiap masyarakat demokratis yang didasarkan pada aturan hukum, dan setiap tindakan atau keputusan yang diambil oleh otoritas publik harus memenuhi syarat bahwa tindakan atau keputusan yang diambil harus logis dan sah menurut hukum.[65] Teori legitimasi merupakan instrumen utama untuk memberikan legitimasi kepada institusi pengawasan dalam berbagai bentuk, baik pengawasan parlemen, administratif maupun pengawasan masyarakat.

Fungsi pengawasan ini sangat penting mengingat parlemen sebagai wakil rakyat harus menjaga serta melindungi hak dan kebebasan warga negara, karena dalam sebuah legislasi juga diatur tentang pengurangan hak dan kebebasan warga negara, maka sewajarnyalah pengawasan dilakukan oleh parlemen.

Berkaitan dengan pentingnya fungsi pengawasan ini, selengkapnya Jimly Asshiddiqie mangatakan :

> Kegiatan pengaturan oleh negara dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, membebani harta dan kekayaan warga negara, dan mengatur pendapatan dan pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiganya perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak dikontrol sendiri oleh

---

[63] La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : CV. Utomo, 2005), hlm. 92

[64] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 130.

[65] *Ibid*., hlm. 93-94.

> rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya untuk menjadi sewenang-wenang.[66]

Oleh sebab itulah maka parlemen mempunyai fungsi kontrol atas tiga hal utama, yaitu kontrol atas pemerintahan, kontrol atas pengeluaran, dan kontrol atas pemungutan pajak. Bahkan jika dirinci, pengawasan parlemen dapat dibedakan sebagai berikut:[67]

a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan;
b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan;
c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara;
d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan;
f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik.

Pengawasan yang dilakukan oleh parlemen, berdasarkan konstitusi beberapa negara, dapat berbentuk sebagai berikut :[68]

a. Mengangkat dan memberhentikan kabinet, dalam sistem pemerintahan parlementer hal ini akan sangat mudah, sedangkan dalam sistem presidensiiil hanya akan dapat dilakuan melalui *impeachment*;
b. Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan, hak ini merupakan hak tradisional yang dimiliki parlemen;
c. Melindungi hak milik dan harta kekayaan warga masyarakat;
d. Menyelenggarakan forum perdebatan di parlemen, hal ini menjadi forum terbuka di mana rakyat banyak, yang diwakili oleh anggota-

[66] Jimly Asshiddqie, *Pokok-pokok* ..., hlm. 162.
[67] *Ibid*., hlm. 163.
[68] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah* ..., hlm. 5-23.

anggota parlemen, dapat mengajukan berbagai kritik dalam rangka mengendalikan dan mengawasi jalannya roda pemerintahan;

e. Komisi dengar pendapat, yaitu digunakan untuk mempengaruhi proses pengawasan legislatif terhadap *performace* pemerintah;
f. Hak interpelasi dan pertanyaan;
g. Menjalankan fungsi pemerintahan secara bersama, kebanyakan dalam hal hubungan internasional;
h. Melaksanakan fungsi semi-legislatif dan semi-yudisial, dalam hal ini parlemen membentuk suatu badan yang bertanggung jawab terhadap urusan tertentu saja.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh parlemen tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan hak-hak parlemen yang berkaitan dengen fungsi tersebut, Miriam Budiardjo menyebutkan setidaknya ada empat hak-hak kontrol yang khusus dimiliki oleh parlemen,[69] yaitu : *pertama*, hak pertanyaan parlementer, yakni hak anggota parlemen untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah, kepada menteri atau langsung pada kepala pemerintahan mengenai sesuatu masalah, baik secara lisan maupun tulisan. *Kedua*, hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengennai kebijakan di sesuatu bidang. Pihak eksekutif wajib memberikan keterangan, selanjutnya diadakan sidang pleno untuk menentukan keterangan pemerintah memuaskan atau tidak, tidak jarang hak ini berlanjut ke hak angket yang sampai menyebabkan jatuhnya pemerintahan.

[69] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar* ...., hlm. 324-326.

Ketiga, hak angket, adalah hak untuk mengadakan penyelidikan sendiri oleh parlemen. Parlemen membentuk panitia khusus, panitia tersebut melakukan penyelidikan dan lalu disampaikan pada seluruh anggota parlemen, selanjutnya dirumuskan agar bisa diperhatikan oleh pemerintah. *Keempat*, hak mosi, merupakan hak yang paling ampuh, karena bisa menjatuhkan pemerintahan secara langsung, pada sistem parlementer, kabinet harus segera mengundurkan diri jika telah menerima mosi tidak percaya dari parlemen. Selain keempat hak tadi, para anggota parlemen masih mempunyai hak-hak lainnya, yaitu hak imunitas di pengadilan terkait tugasnya sebagai anggota parlemen, hak inisiatif mengajukan rancangan Undang-undang, hak protokoler, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, serta hak keuangan dan administratif.[70]

3. Fungsi-fungsi Lainnya.

Selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, parlemen juga memiliki fungsi edukatif, yaitu badan legislatif dianggap sebagai badan kerja sama berbagai golongan serta partai dengan pemerintah, di mana berbagai pendapat dibicarakan di muka umum. Miriam Budiardjo menyatakan :

> Bagi anggota badan legislatif terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan beraneka ragam pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat. Dengan demikian jarak (*gap*) antara yang memerintah dan yang diperintah dapat diperkecil. Dipihak lain, pembahasan kebijaksanaan pemerintah di muka umum merupakan kesempatan bagi pemerintah untuk menjelaskan tindakan-tindakan serta rencananya.[71]

---

[70] Pasal 20A UUD 1945 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[71] Miriam Budiardjo, *op.cit*., hlm. 327.

Melalui berbagai media masyarakat diajak untuk mengikuti persoalan yang ada, serta menilainya menurut kemampuan masing-masing. Dengan demikian, rakyat dididik kearah kewarganegaraan yang sadar dan bertanggung jawab, dan partisipasi politiknya dapat dibina. Parlemen juga memiliki fungsi rekruitment politik, ia merupakan *training ground* bagi generasi muda untuk mendapat pengalaman di bidang politik sampai ke tingkat nasional.[72]

Fungsi lain yang dimiliki parlemen adalah fungsi perwakilan, dengan pengertian bahwa setiap anggota parlemen merupakan wakil rakyat, dan setiap wakil rakyat mempunyai ikatan dengan pemilihnya.[73] Berkaitan dengan ini, seorang anggota parlemen harus memperhatikan *representation in presense*, representasi formal atau fisik pemilih pada wakil rakyat, serta *representation in ideas* yakni representasi materiil atau idea atau pikiran dari pemilih. Kedua sifat representasi ini harus dijalankan oleh seorang anggota parlemen.

C. Lembaga Perwakilan di Beberapa Negara yang Berbentuk Kesatuan dan Bentuk Pemerintahannya Republik.

1. Perancis

Perancis merupakan Negara republik yang berbentuk kesatuan.[74] Parlemen Perancis terdiri dari 2 (dua) kamar, yakni *National Assembly* dan

[72] *Ibid*.

[73] Jimly Asshiddiqe, *Pokok-pokok* ..., hlm. 165 dan Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 25.

[74] Article 2 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958 dalam Muchammad Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia* (Malang : UB Press, 2010), hlm. 51.

Senate.[75] Keberadaan Parlemen merupakan konsekwensi dari prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui para wakil rakyat dan dengan referendum.[76] Kostitusi republik kelima sangat ketat yang dibuat untuk meletakkan dasar rezim politik baru. Konstitusi juga dimaksudkan untuk mengekang dan mengontrol realitas politik yang sebelumnya banyak melanggar konstitusi.[77]

Anggota *National Assembly* dipilih secara langsung, untuk masa lima tahun sekali yang berjumlah 577 orang, anggotanya dipilih dari partai politik. Sedangkan anggota *Senate* dipilih secara tidak langsung yang mewakili wilayah republik, untuk masa 9 tahun dan pemilu sela setiap tiga tahun, anggota Senat merupakan perwakilan unit-unit territorial dan juga wakil dari warga negara yang ada di luar negeri, anggota Senat sebanyak 307 orang.[78]

Kekuasaan Senat sama dengan kekuasaan *National Assembly*, yaitu membahas dan memberikan persetujuan perundag-undangan dan melakukan supervisi terhadap kebijakan pemerintah, supervisi ini dilakukan melalui pembahasan pernyataan pemerintah, pertanyaan yang harus dijawab secara lisan atau tertulis, dan pembentukan komite untuk penyelidikan khusus.

Kewenangan formal *National Assembly* adalah:

a. Meminta pertanggungjawabn pemerintah dan menyetujui *motion of censure* dengan persetujuan mayoritas anggota.[79]

---

[75] Article 24 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

[76] Article 2 paragraph 1 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

[77] John Bell, Sophie Baron and Simon Whittaker, "Priciples of French Law" dalam Muchammad Ali Syafaat, *lok.cit*.

[78] *Ibid*., hlm. 52.

[79] Article 49 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958. Dalam *Article* 50 diatur bahwa jika *motion of cencure* disetujui, atau Perdana Penteri gagal melaksanakan kebijakannya, maka Perdana Menteri mengajukan pengunduran diri kepada Presiden.

b. Memberikan referensi kepada *constitutional council* bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan konstitusi.[80]
c. Ketua *National Assembly* memilih 3 orang anggota *constitutional council*.[81]
d. Memilih 1 orang untuk menjadi hakim pada Mahkamah Agung.[82]
e. RUU tentang Keuangan dan RUU tentang Jaminan Sosial harus diajukan pertama kali ke *National Assembly*.[83]

Berbeda dengan *National Assembly*, Senat mempunyai kewenangan formal sebagai berikut :

a. Memberikan persetujuan terhadap kebijakan umum pemerintah jika diminta oleh Perdana Menteri.[84]
b. Memberikan referensi kepada *constitutional council*, bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan konstitusi.[85]
c. Ketua *Senate* memilih 3 orang anggota *constitutional council*.[86]
d. Memilih 1 orang untuk menjadi hakim di Mahkamah Agung.[87]
e. RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga yang mewakili bangsa Perancis yang ada di luar negeri, diajukan pertama kali ke *Senate*.[88]

[80] Article 54 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[81] Article 56 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[82] Article 65 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[83] Article 39 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[84] Article 49 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[85] Article 54 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[86] Article 56 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[87] Article 65 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.
[88] Article 39 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

Mengenai proses Legislasi, dalam Konstitusi Perancis diatur bahwa Rancangan Undang-Undang dinyataka berhasil apabila telah melewati kedua kamar parlemen, jika ada ketidaksetujuan setelah dibahas keduanya, Perdana Menteri mengajukan pertemuan *joint commitee* dengan jumlah yang sama dari masing-masing kamar, untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang tersebut. Pembahasan dalam *joint committee* tidak dapat melakukan perubahan atas rancangan tanpa persetujuan pemerintah.[89] Jika *joint committe* tidak dapat membuat naskah bersama, maka akan kembalikan kepada masing-masing kamar, setelah itu pemerintah akan meminta kepada *National Assembly* untuk memberikan keputusan final.[90]

Parlemen bersidang dua kali dalam setahun, pertama mulai 2 Oktober selama 80 hari dan kedua pada tanggal 2 April yang tidak boleh lebih dari 90 hari.[91] Selain itu, parlemen dapat melaksanakan sidang di luar ketentuan tersebut atau permintaan Perdana Menteri atau mayoritas anggota *National Assembly* untuk membahas masalah khusus.[92]

2. Philipina

Philipina merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan dengan system pemerintahan presidensiil.[93] Parlemen Philipina dinamakan *Kongreso*

---

[89] Article 45 Paragraph 1-2 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958

[90] Article 45, Paragraph 3-4 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958

[91] Title IV article 28 paragraph 1-3 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

[92] Title IV Article 29 Paragraph 1 Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

[93] Subarjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Bikameral dalam Lembaga Perwakila Indonesia*, (Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 165.

yang terdiri atas dua kamar, yaitu kamar pertama bernama *Senate* atau *Senado* dan kedua bernama *House of Representatives* atau *Kapulungan Ng Mga Kinatawan*.[94]

Anggota Senat dipilih enam tahun sekali sebanyak 24 orang dengan pergantian setiap tiga tahun sebanyak 12 orang, dipilih secara bebas, dengan metode *popular vote* dan hanya bisa menjadi Senator selama dua periode saja. Sedangkan anggota *Kapulungan Ng Mga Kinatawan* atau DPR Philipina berjumlah 214 orang yang dipilih melalui jalur kepartaian dengan sistem *popular vote*, masa jabatan selama tiga tahun dengan aturan bisa dipilih hanya selama tiga periode saja.[95]

Mekanisme legislasi dari pembuatan UU di Philipina adalah: RUU dapat menjadi Undang-Undang jika telah disetujui dalam *three reading*, atau suatu proses legislasi di Kongres dalam tiga tahapan. Bentuk finalnya didistribusikan kepada anggota tiga hari sebelum penerimaan, kecuali ketika presiden mengesahkan untuk kebutuhan pemberlakuan yang segera dalam menghadapi bencana atau keadaan darurat.[96] Setiap kamar dalam parlemen Philipina mempunyai kekuasaan yang sama, kedua kamar sama-sama memiliki hak usul serta hak untuk membahas RUU dan juga sama-sama memiliki hak veto terhadap RUU yang diajukan.[97]

3. Aljazair

People's Democratic Republik of Algeria (Aljazair) menurut *Constutions of People's Democratic Republik of Algeria* adalah negara republik

[94] *Ibid*., hlm. 167.
[95] *Ibid*., hlm 167-168.
[96] *Ibid*. hlm. 168.
[97] *Ibid*.

yang berbentuk kesatuan.[98] Parlemen Aljazair berbentuk bikameral, yakni terdiri dari *People's National Assembly* dan *Council of Nation*.[99]

Mekanisme pengangkatan anggota parlemen ialah : *People's National Assembly* dipilih secara umum, langsung dan rahasia; sedangkan *Council of Nation* berjumlah setengah dari anggota *People's National Assembly* dengan perincian 2/3 anggotanya dipilih oleh *People Communal Assemblies* dan *Peoples Wilaya Asssembly*, sedangkan 1/3 anggota diangkat oleh Presiden.[100] Anggota *People's National Assembly* dipilih untuk periode lima tahun, sedangkan mandat yang diberikan kepada *Council of Nation* diberikan selama enam tahun dengan pergantian setengahnya setiap tiga tahun.[101]

Kewenangan kedua kamar parlemen Aljazair hanya diatur secara umum, sedangkan kewenangan yang lebih detail akan diatur dalam UU. Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar tersebut adalah sebagai berikut :[102]

a. Menyetujui Rancangan Undang-Undang.
b. Ketua *People's National Assembly* bersama-sama dengan ketua *Council of Nation* dan kepala pemerintahan, mengusulkan pembubaran parlemen pada Presiden.
c. Mengajukan usul untuk dibukanya debat publik di parlemen berkaitan dengan kebijakan luar negeri.

---

[98] Article 1 Constitution of People's Democratic Republik of Algeria.
[99] Article 98 Constitution of People's Democratic Republik of Algeria.
[100] Article 101 Constitution of People's Democratic Republik of Algeria.
[101] Article 102 Constitution of People's Democratic Republik of Algeria.
[102] Lihat dalam : Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta : UI Press, 2010), hlm. 125.

d. Menyetujui perjanjian-perjanjian luar negeri tertentu.
e. Menerima laporan pemerintah tentang penggunaan anggaran dan memberika persetuan terhadap tahun buku yang dilaporkan tersebut.
f. Dapat membentuk komite penyelidikan, dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah.

Selain itu, *People;s National Asembly* mepunyai kewenangan lain, yaitu: *pertama*, melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah, dan dapat menuntut pertanggungjawaban melalui mekanisme *motion of censure*. *Kedua*, setiap anggota memiliki hak mengajukan RUU. Sedangkan kewenangan formal dari *Council of Nation* ialah: *pertama*, mengeluarkan resolusi berkaitan dengan program yang diajukan oleh kepala pemerintahan. *Kedua*, Presiden *Council of State* bisa menggantikan Presiden sebagai kepala negara dalam hal presiden berhalangan karena sakit yang berkepanjangan.[103]

Pengajuan RUU dilakukan oleh kepala pemerintahan dan 20 orang *deputies*, RUU inisiatif kabinet yang sesuai dengan opini *Council of State* diserahkan kepala pemerintahan kepada *People's National Assembly*. RUU harus dibahas oleh kedua kamar, *Peoples National Assembly* hanya membahas RUU yang diajukan kepadanya, *Council of Nation* merundingkan usulan UU yang diajukan oleh *People's National Assembly*, dan persetujuan diberikan jika ¾ anggota menyetujui. Jika salah satu kamar tidak menyetujui, maka dibentuk komisi dengan jumlah yang sama bagi tiap kamar, atas permintaan kepala pemerintahan untuk bertemu membahas RUU tersebut. Apabila disetujui dalam

[103] *Ibid*., hlm. 125-126.

komisi tersebut dan sudah diajukan kepada kepala pemerintahan, maka tidak dapat dilakukan perubahan kecuali persetujuan pemerintah, dan apabila RUU tersebut tidak disetujui maka RUU tersebut tidak dibahas lagi.[104] Khusus mengenai UU tentang Keuangan, parlemen harus menyetujuinya dalam jangka 75 hari, apabila terlewati, maka pemerintah mengundangkannya dengan peraturan pemerintah.[105]

4. Kolombia

Kolombia merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan.[106] Parlemen Kolombia merupakan parlemen bikameral, parlemennya bernama *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *Chamber of Representatives*,[107] Senator dan anggota *Chamber of Representatives* dipilih setiap empat tahun.[108] Senator berjumlah 100 orang yang dipilih berdasarkan sistem distrik, ditambah dua senator dari suku Indian, yang merupakan orang yang memeiliki kewenangan tradisional dalam komunitasnya atau seorang pemimpin suku yang diakui pemerintah.[109] Anggota *Chamber of Representatives* dipilih secara langsung dengan sistem distrik, setiap distrik pemilihan khusus mempunyai lima wakil agar terjamin perwakilan kelompok etnis dan minoritas serta warga negara yang ada di luar negeri.[110] Calonnya bisa dari partai politi, atau bisa juga dari *social movement* dan *significant group of citizes* dengan syarat memperoleh 50.000 tanda tangan atau telah duduk di *Congress* pada Pemilu sebelumnya.[111]

---

[104] *Ibid*., hlm 127.
[105] Article 120 Paragraph 7 dan 8 Constitution of People's Democratic Republik of Algeria.
[106] Article 1 Constitution of Colombia.
[107] *Ibid.*
[108] Article 132 Constitution of Colombia.
[109] Article 171 Constitution of Colombia.
[110] Article 133 dan 176 Constitution of Colombia.
[111] Article 108 Constitution of Colombia.

Menurut *Constitution of Colombia*, masing-masing kamar memiliki kewenangan formal terendiri, namun juga ada kewenangan yang sama-sama dimiliki oleh kedua kamar dalam *Congress,*[112] yaitu :

a. Memilih eksekutif komisi-komisi dan sekretaris jenderal
b. Meminta kepada pemerintah mengenai informasi yang dibutuhkan.
c. Menentukan sidang-sidang yang disiapkan untuk mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan menerima jawabannya.
d. Mengisi posisi yang diatur dalam UU untuk melaksanakan fungsinya.
e. Berusaha melakukan kerjasama dengan pemerintah untuk pelaksanaan terbaik dari yang merupakan tanggung jawabnya.
f. Mengorganisasi keamanan internalnya.
g. Memanggil menteri-menteri untuk menghadiri persidangan.
h. Mengusulkan *motion of non-confident* kepada menteri-menteri.

Kewenangan yang mesti dilakukan secara bersama-sama kedua kamar *Congress,*[113] yakni :

a. Melantik Presiden, menerima kepala negara atau kepala pemerintahan negara lain, memilih pengawas keuangan umum dan wakil presiden.
b. Pembentukan Undang-Undang.

Sedangkan secara terpisah, *Senate* memiliki kewenangan formal sebagai berikut[114] :

---

[112] Fatmawati, *op.cit.*, hlm. 144.
[113] *Ibid.*, hlm. 145.

a. Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.
b. Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap promosi jabatan militer yang diajukan pemerintah di semua level.
c. Memberikan izin kepada Presiden dan mempertimbangkan kualifikasi Wakil Presiden sebagai pengganti Presiden dalam keadaan Presiden berhalangan sementara.
d. Memberikan izin transit tentara asing di wilayah kolombia.
e. Memilih hakim Mahkamah Agung dan Jaksa Agung
f. Mengesahkan tindakan pemerintah untuk menyatakan perang dengan negara lain.
g. Mengajukan RUU, dan khusus untuk RUU tentang hubungan internasional harus diajukan oleh Senat.

Chamber of Representatives kewenangan formalnya adalah[115] :

a. Memilih anggota Ombudjsman.
b. Memeriksa dan menyelesaikan anggaran umum dan laporan keuangan yang disampaikan oleh pengawas keuangan umum.
c. Menuntut Presiden dan/atau Wakil Presiden, hakim Mahkamah Konstitusi, Hakim Mahkamah Agung, anggota *Superior Council of the Judicare*, hakim-hakim *Council of State*, atau Penuntut Umum.

[114] *Ibid.*
[115] *Ibid.*, hlm. 146.

d. Mengentahui pengaduan dan keluhan yang diajukan oleh penuntut umum atau oleh individu terhadap pejabat tertentu, dan melakukan penuntutan berdasarkan hal tersebut.
e. Meminta bantuan terhadap fihak lain dalam melakukan penyelidikan dan bukti-bukti yang terkait dengan penyelidikan.
f. Mengajukan RUU, dan khusus tentang perpajakan harus diajuka oleh *Chamber of Representatives*.
g. Pemerintah mengirimkan RUU tentang anggaran ke *Chamber of Representativess*.

Dalam konstitusinya, Kolombia mengatur bahwa RUU dapat diajukan oleh kedua kamar parlemen, pemerintah serta oleh rakyat. Pemerintah hanya dapat mendikte atau mengubah RUU tertentu, dan kedua kamar dapat memasukkan perubahan yang diajukan pemerintah.[116] Jika terjadi perbedaan dalam pembahasan RUU, maka masing-masing kamar mebentuk *joint committee* untuk membuat rancangan yang akan diusulkan pada masing-masing kamar, namun jika terjadi lagi perbedaan maka RUU tidak diterima.[117] RUU yang sudah disetujui oleh kedua kamar dikirim ke pemerintah untuk disetujui, bila pemerintah menolak maka RUU tersebut dikembalikan pada kamar yang mengusulkannya.[118] Jika Presiden tidak melakukan tugasnya, maka *President of Congress* yang akan mengundangkannya.[119] Khusus mengenai fungsi anggaran, dalam hal ini RUU tentang Anggaran, pemerintah mengajukan ke *Chamber of Representatives* yang

[116] Article 154, 155 dan 156 Constitution of Colombia.
[117] Article 161 Constitution of Colombia.
[118] Article 165 Constitution of Colombia.
[119] Article 168 Constitution of Colombia.

selanjutnya dibahas oleh kedua kamar.[120] Jika *Congress* tidak menyetujuinya, maka pemerintah menggunakan anggaran tahun sebelumnya.[121]

5. Afrika Selatan

Republic of South Africa (Afrika Selatan) berdasarkan *Constution of Republic of South Africa 1996* adalah negara republik yang berbentuk kesatuan. Parlemen merupakan bikameral yang terdiri atas *National Assembly* dan *National Council of Provinsces*.[122] *National Assembly* dipilih lima tahun sekali untuk mewakili keseluruhan rakyat, dengan jumlah anggota dari 350-400 orang.[123] Sedangkan *National Council of Provinces* mewakili provinsi untuk menjamin kepentingan provinsi dalam pemerintahan nasional, dengan jumlah anggota sebanyak 90 orang.[124]

Kedua kamar parlemen Afrika Selatan memiliki kewenangan yang sama dalam proses legislasi, selain itu juga ada kewenangan yang sama dimiliki oleh kedua kamar,[125] yaitu :

a. Membentuk *joint committee* dalam rangka membuat aturan dan tata tertib tentang prosedur teknis dan pelaksanaan legislasi, mempertimbangka bersama UU yang telah dibahas kedua kamar, menilai UUD, komisi mediasi, komisi perubahan UUD, dan komisi-komisi lainnya.

---

[120] Article 200 Paragraph 4 dan Article 346 Constitution of Colombia.
[121] Article 348 Constitution of Colombia.
[122] Fatmawati, *op.cit.*, hlm. 198.
[123] *Ibid.*, hlm. 200.
[124] *Ibid.*
[125] *Ibid.*, hlm. 198-199.

b. Masing-masing kamar dapat mempersiapkan dan mengusukan RUU, kecuali RUU tentang Keuangan yang hanya diajukan ke *National Assembly*, mempertimbangkan, menyetujui, mengubah atau menolak RUU yang diajukan oleh kamar lainnya dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif.
c. Sama-sama dapat memaksa seseorang atau institusi untuk memberika penjelasan, menerima petisi ataupun menerima perwakilan dari seseorang atau institusi
d. Masing-masing kamar membuat pengaturan, cara kerja dan prosedural internal.

Kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh *National Assembly* adalah:[126]

a. Memperpanjang masa berlakunya keadaan negara dalam bahaya.
b. Mengubah UUD, legislasi, dan memberikan kekuasaan legislatif selain mengubah UUD kepada lembaga legislatif lainnya di pemerintahan.
c. Menerima pengajua RUU tentang Keuangan.
d. Memilih Presiden dari salah satu anggtanya, dalam hal Presiden berhalangan tetap serta memberhentikan Presiden.
e. Wakil Presiden harus dipilih dari anggota *National Assembly*, hanya dua menteri yang bukan anggota *National Assembly* sedangkan wakil menteri dipilih dari anggota *National Assembly*.
f. Menyatakan *vote of no confidence*

[126] *Ibid*., hlm. 199.

Sedangkan secara khusus *National Council of Provinces* mempunyai kewenangan sebagai berikut :[127]

a. Berpartisipasi dalam perubahan UUD, legislasi, dan mempertimbangkan RUU yang disetujui oleh *National Assembly*.
b. Dalam hal pemerintah pusat mengintervensi pemerintahan nasional, maka pengumuman tentang intervensi harus dibicarakan dengan *national Council of Provinces*, dan harus diakhiri jika tidak disetujui, atau jika disetujui maka *National Council of Provinces* secara rutin melakukan penilaian dan rekomendasi.

Semua RUU diajukan ke kamar pertama (*National Assembly*), kecuali RUU mengenai provinsi diajukan oleh kamar kedua (*National Council of Provinces*). Kamar kedua memberikan pertimbangan atau penolakan terhadap RUU yang disetujui kamar pertama, dalam hal RUU tentang provinsi harus dibahas di Komisi Mediasi dan jika terdapat perbedaan pendapat yang hasilnya dapat diabaikan dengan 2/3 suara dari kamar pertama, dan jika RUU bukan tentang provinsi tidak diperlukan Komisi Mediasi dan hanya dapat diabaikan dengan suara mayoritas kamar pertama.[128] Presiden mempunyai hak veto yang dapat diabaikan dengan mayoritas anggota kamar pertama atau dengan pertimbangan kamar kedua jika berkaitan dengan provinsi, jika hak veto Presiden ditolak, maka Presiden dapat meminta Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas UU tersebut.

---

[127] *Ibid.*
[128] *Ibid.*, hlm. 204.

BAB IV

MENEMUKAN BENTUK SISTEM PERWAKILAN RAKYAT YANG IDEAL BAGI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Seperti telah sama-sama diketahui dan secara teoritis, salah satu muatan konstitusi adalah pengaturan tentang kelembagaan negara beserta hubungan lembaga-lembaga negara itu dan mekanisme pemisahan kekuasaan dalam negara. Berdasarkan UUD 1945 setelah amandemen, di Indonesia kekuasaan eksekutif dijalankan oleh lembaga kepresidenan, legislatif dipegang oleh Mahelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sebenarnya masih ada lagi satu cabang kekuasaan, yaitu kekuasan dibidang auditif yang dipegang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir setelah reformasi 1998, tepatnya secara konstitusional setelah amandemen UUD 1945, dan direalisasikan pada Pemilihan Umum tahun 2004. Secara historis, DPD merupakan kelanjutan dari Fraksi Utusan Daerah yang merupakan bagian dari MPR bersama anggota DPR, TNI/Polri dan Utusan Golongan, setelah amandemen konstitusi Fraksi ini dilembagakan menjadi DPD. Maka sejak itu Indonesia menganut parlemen bikameral, MPR terdiri dari aggota DPR dan anggota DPD.

A. LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA PASCA REFORMASI.

1. Gagasan dan Latar Belakang Pembentukan DPD.

Parlemen Indonesia sekarang secara struktural adalah MPR, yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. MPR dan DPR merupakan lembaga negara yang telah ada sejak Indonesia merdeka, sedangkan DPD lahir setelah reformasi, tepatnya setelah perubahan atas UUD 1945. Pembentukan DPD tidak terlepas dari proses demokratisasi dalam era reformasi, yang merupakan agenda besar yang meliputi berbagai bidang kehidupan bangsa. Proses demokratisasi terkait erat dengan penataan kehidupan politik dan organisasi kenegaraan dalam konstitusi, sehingga tidak lagi dapat memunculkan atau digunakan oleh kekuasaan otoriter.

Pembentukan DPD dilatarbelakangi oleh keinginan untuk lebih memperhatikan daerah, karena pada masa awal reformasi banyak isu beberapa daerah akan memisahkan diri, dan menjaga integritasi nasional, hal ini dikarenakan daerah merasa tidak diperhatikan selama Orde Baru maupun Orde Lama. Pembentukan DPD berarti mengubah struktur parlemen Indonesia, dari yang dulunya unikameral menjadi bikameral. Menurut Prof. Bagir Manan ada empat alasan Indonesia mengunakan parlemen bikameral, yaitu:[1]

1) Sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan;

2) Penyederhanaan sistem badan perwakilan;

[1] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cet. II (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm. 60-61.

3) Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksana fungsi parlemen, dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi, dan merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan;

4) Dengan sistem dua kamar akan lebih produktif.

Prof. Jimly Asshiddiqie mengemukakan pemikirannya tentang DPD sebagai berikut:[2]

1) Adanya gagasan tentang pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Rumahnya tetap satu, yaitu MPR.

2) Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah.

3) Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas dan hak yang sama.

4) Khusus mengenai *impeachment*, penuntutannya hanya dilakukan oleh DPR, sedangkan DPD ikut menentukan vonis di MPR.

5) Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan warga negara diberikan kepada DPD, karena DPD mewakili rakyat daerah yang dianggap paling menderita karena hal ini.

6) DPD diberikan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

7) DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang.

8) RUU yang diajukan oleh Presiden ditentukan oleh badan legislasi mengenai kamar yang membahasnya, jika DPD atau DPR yang mengajukan maka RUU dibahas lembaga yang mengajukan membahasnya, dan hal ini harus diiringi dengan mekanisme *check and balances* antar kamar dan Presiden. Dimungkinkan adanya hak veto.

---

[2] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggrakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democtaic Institute. Medan, 12 Juni 2001.

9) Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak , yaitu ditentukan di atas 2/3 x 2/3 jumlah anggota.

10) Jika suatu RUU disetujui oleh kedua kamar dan diveto Presiden, maka penyelesaiannya dilakukan dalam sidang MPR dengAn dukungan 2/3 x 2/3. Khusus perubahan UUD, diputuskan dalam sidang MPR atas usul dari DPR atau DPD.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie juga mengatakan ada dua alasan utama dalam penerapan sistem parlemen bikameral, yaitu *pertama*, kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara eksekutif dan legislatif, dan *kedua*, keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar melalui apa yang disebut *revising chamber*.[3]

Menurut Soetjipno, anggota PAH I BP MPR, DPD dibentuk sebagai konsep *unicameralism* untuk merampungkan pluralitas bangsa, menampung karakteristik daerah secara komprehensif, sekaligus menampung adanya utusan daerah secara *de jure* dan *de fakto*, serta DPD menerjemahkan Bhinneka Tunggal Ika secara nyata.[4] I Dewa Gede Palguna, Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, menyebut latar belakang pembentukan DPD sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik yang berkaitan dengan masalah daerah.[5] Hal ini senada dengan pendapat A.M. Luthfi yang mengatakan bahwa DPD salah satu

---

[3] Alasan kedua ini menurut Jimly merupakan *double check* dalam parlemen. Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cet. II (Yogyakarta : FH UII Press, 2005), hlm. 163-164.

[4] Janedjri M. Gaffar et. al. (ed), *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesai*, Jakarta : Sekjend MPR dan UNDP, 2003), hlm. 197.

[5] I Gede Putu Paldina, "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah" dalam *Ibid.*, hlm. 62.

cara untuk menjaga NKRI, dengan cara memberikan keadilan, hak-hak yang pantas pada daerah untuk mengatur dirinya sendiri dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.[6]

Pendapat lain ialah dari Marwah Daud Ibrahim, menurutnya keberadaan DPD dianggap dapat dan merupakan pelaksanaan dari prinsip keadilan, karena bisa menjadi bangsa yang bersatu secara jenuin, karena dengan DPD bisa ada prinsip keadilan antar wilayah antar daerah.[7] Selain itu, keberadaan DPD dapat dikatakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan pengakomodasian kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional, hal ini dikemukakan oleh Prof. Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mocammad Isnaeni Ramadhan.[8]

Keberadaan DPD diusulkan oleh sebagian Fraksi di MPR pada saat rapat ke-1 PAH BP MPR tanggal 7 Oktober 1999. Fraksi PDI-P melalui Aberson Sihaloho mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan dan mempertegas keberadaan Utusan Daerah dan harus dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya.[9] Fraksi PBB setuju dengan usulan itu dan mempertahankan Utusan Daerah, dengan syarat dipilih di daerahnya masing-masing.[10] Sedangkan Andi Mattalatta dari FPG mengatakan bahwa DPR merupakan perwakilan partai,

---

[6] Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Buku ke 4 Jilid 2A: Risalah Rapat Komisi A ke-2 s/d ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, (Jakarta : Sekjend MPR RI, 2001), hlm. 227. Sedangkan Muhammad Fajrul Falaakh menyebut DPD sebagai upaya institusionalisasi teritorial. Lihat : Mohammad Fajrul Falaakh, "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah" dalam Janedjri M. Gaffar et. al. (ed), *op.cit.*, hlm. 54.

[7] Muchammad Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia* (Malang : UB Press, 2010), hlm. 95.

[8] Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mocammad Isnaeni Ramadhan, "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah" dalam Janedjri M. Gaffar et. al. (ed), *op.cit.*, hlm. 32.

[9] Risalah Rapat ke-1 PAH III BP MPR, tanggal 07 Oktober 1999, hlm. 28.

[10] Disampaikan oleh Hamdan Zoelva. *Ibid*., hlm. 40.

sedangkan Utusan Golongan adalah perwakilan lokal,[11] hal ini disetujui oleh Antonius Rahail dari Fraksi KKI yang mengusulkan Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat.[12]

Khofifah Indar Parawansa dari Fraksi PKB mengusulkan seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum, Utusan Daerah dipilih bersamaan dengan anggota DPR di masing-masing Provinsi, dengan perwakilan masing-masing provinsi tiga orang.[13] Fraksi PKB menilai keberadaan Utusan Daerah diperlukan karena kecenderungan penguatan Otonomi Daerah, karena itu Utusan Daerah diperlukan karena akan berkonsentrasi pada aspirasi daerahnya masing-masing.

Sementara itu Georgius Seto Harianto dari Fraksi PDKB mengusulkan "MPR terdiri dari Dewan Utusan Daerah yang dipilih melalui Pemilu." Menurut Fraksi PDKB perlu sekali dibentuk Dewan Utusan Daerah untuk menyalurkan aspirasi daerah untuk mencegah disintegrasi bangsa.[14] Hal ini disetujui oleh Valina Singka Subekti, dalam Rapat PAH III BP MPR pada tanggal 6 Oktober 1999 Valina mengatakan:

> Mungkin akan lebih sehat praktiknya nanti kalau ada dua kamar di MPR, yaitu MPR dengan anggota dari DPR dan MPR dari anggota Utusan Daerah sehingga Utusan Daerah betul-betul dapat mewakili daerahnya.[15]

---

[11] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 210.

[12] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 111.

[13] Risalah, *op.cit.*, hlm. 34.

[14] Valina Singka Subekti, *op.cit.*, hlm. 211.

[15] *Ibid*., hlm. 210.

Fraksi Utusan Golongan bahkan menyinggung kemungkinan Indonesia memilih atau menggunakan model parlemen bikameral, dengan contoh *Senate* dan *House of Representative* yang ada di Amerika Serikat, sehingga Utusan Daerah memang benar-benar dapat mewakili aspirasi daerah.[16] Asnawi Latief dari Fraksi PDU juga menyinggung tentang parlemen bikameral untuk Indonesia, walaupun ia menyebut bikameral biasa digunakan oleh negara federal.[17]

Beberapa pendapat di atas merupakan latar belakang kenapa DPD perlu dibentuk, dalam rapat PAH I yang dibentuk setelah SU MPR 1999 nama DPD diusulkan bervariasi antara Dewan Utusan Daerah (DUD), Dewan Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), baru kemudian dibahas lagi pada di PAH I. DUD mengacu pada Utusan Daerah, tetapi karena perannya ditingkatkan menjadi lembaga maka dinamakan DUD.[18] Sementara itu, DPD mengacu pada Dewan Perwakilan Daerah, kalau DPR adalah perwakilan rakyat, DPD adalah perwakilan daerah, pada akhirnya disetujui menggunakan nama DPD.[19] Pada rapat PAH I ini pembahasan mengenai DPD telah lebih dalam, yaitu lebih fokus pada bentuk kewenangan yang diberikan apabila telah menjadi lembaga tersendiri.

Ketika fraksi-fraksi menyampaikan usulan materi perubahan UUD 1945 dalam rapat ke-33 PAH I BP MPR pada tanggal 17 Mei 2000 dan pembahasan usulan perubahan UUD 1945 tanggal 22 Mei 2000, masalah DPD dibahas dalam

[16] Risalah, *op.cit.*, hlm. 74.
[17] *Ibid*., hlm. 78.
[18] *Ibid*., hlm. 212.
[19] *Ibid*.

kaitan dengan komposisi keanggotaan MPR.[20] Melihat usulan fraksi-fraksi di MPR pada waktu itu, sebenarnya sebagian besar fraksi-fraksi di MPR telah sepakat untuk mebentuk parlemen bikameral,[21] misalnya Fraksi PDKB mengatakan MPR adalah lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. PKB mengusulkan MPR terdiri dari DPR dan DPD, sedangkan Fraksi Reformasi menyatakan MPR terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Fraksi PDI-P mengusulkan MPR merupakan permusyawaratan bersama dari segenap anggota DPR bersama segenap anggota DPD.[22]

Pada saat rapat Tim Perumus PAH I tanggal 6 Juni 2000 dihasilkan kesepakatan dengan beberapa alternatif. *Pertama*, fraksi yang setuju DPD sebagai lembaga adalah fraksi yang masuk kelompok reformis progresif, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi PBB, Fraksi Reformasi, Fraksi PPP dan Fraksi PKB. *Kedua*, fraksi yang tidak setuju DPD sebagai lembaga dinamakan kelompok reformis demokrat, yaitu Fraksi PDI-P dan Fraksi TNI/Polri.[23] Kelompok pertama beralasan bahwa tujuan pelembagaan DPD untuk memberikan tempat bagi daerah menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerahnya sehingga dapat memperkuat NKRI, kelompok ini menyetujui jumlah anggota DPD sama setiap provinsi dan jumlahnya tidak lebih dari 1/3 anggota DPR. Sedangkan kelompok yang tidak

---

[20] Saldi Isra, *Pergeseran fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, cet. II (Jakarta : RajaGrafindo, 2010), hlm. 240.

[21] Walaupun menurut Saldi Isra, mengenai unsur yang mengisi MPR, fraksi yang mengusulkan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD lebih menghendaki parlemen tiga kamar, yaitu MPR sebagai kamar ketiga. Sedangkan yang mengusulkan MPR terdiri dari DPR dan DPD lebih menginginkan parlemen dua kamar. Lihat : *Ibid.*, hlm. 240-241.

[22] Risalah Rapat ke-32 PAH I BP MPR, tanggal 17 Mei 2000, hlm. 29-89.

[23] Valina Singka Subekti, *op.cit.*, hlm. 214.

setuju beralasan bahwa aspirasi dan kepentingan daerah sudah cukup terwakili oleh Utusan Daerah yang ada di MPR.[24]

Perbedaan pandangan juga tampak dalam hal kewenangan DPD, Fraksi Partai Golkar menghendaki DPD memiliki posisi dan kewenangan yang sama dengan DPR, hal ini disampaikan oleh Theo Sambuaga, yang diusulkannya adalah *strong bicameralism* karena dia juga mengatakan DPR lebih lebih menonjol.[25] Fraksi Reformasi melalui A. M. Luthfi mengusulkan kewenangan DPD sama seperti DPR, yaitu membahas RUU dan mengawasi, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.[26] Selanjutnya disampaikan oleh Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB, bahwa DPD mempunyai kewenangan membahas RUU atau memberikan persetujuan atas suatu RUU saja.[27] Sedangkan Fraksi PDKB yang diwakili G. Seto Harianto mengusulkan kewenangan DPD sebatas menerima atau menolak RUU, bukan mengubah substansinya, dan RUU hanya dibahas oleh DPD dan DPR saja.[28]

Yusuf Muhammad dari Fraksi PKB lebih mengusulkan agar kewenangan DPD melihat unsur yang diwakilinya, yaitu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah untuk menjaga keseimbangan hak dari daerah.[29]

---

[24] *Ibid*.

[25] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Empat*, (Jakarta : Sekretariat MPR RI, 2008), hlm. 645-646.

[26] *Ibid*., hlm. 585.

[27] Lihat dalam : *Ibid*., hlm. 592.

[28] *Ibid*., hlm. 589.

[29] Lihat dalam : Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Jilid 2 Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Edisi Revisi, cet. II (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1109-1110.

Namun dalam pembahasan ini Fraksi PPP lebih mengambil jalan tengah, yaitu DPD atau DUD hanya memiliki kewenangan memberikan pertimbagan terhadap RUU tertentu, misalnya RUU APBN atau RUU yang mempunyai kaitan dengan kepentingan daerah.[30] Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Daerah mengusulkan DPD mempunyai kewenangan memberikan persetujuan terhadap RUU yang menyangkut kepentingan daerah, RUU yang ditolak dikembalikan ke DPR untuk dibahas kembali atas masukan DPD.[31]

Pendapat-pendapat di atas ditentang oleh dua Fraksi lain yang ada di MPR, yaitu Fraksi PDI-P dan Fraksi TNI/Polri. Fraksi TNI/Polri tetap pada komposisi MPR sebelumnya, walaupun dengan tambahan Utusan Daerah dipilih dalam Pemilu serta jumlah anggota Utusan Daerah dan TNI/Polri sama banyaknya dengan jumlah DPR.[32] Sementara Fraksi PDI-P menekankan bahwa DPD bukan lembaga legislatif, tapi dalam hal tertentu dilibatkan dalam proses pembentukan UU secara terbatas, antara lain memberikan persetujuan terhadap RUU APBN, mengajukan RUU menyangkut Pemerintah Daerah dan mengawasi Kebijaksanaan Presiden dalam hubungan pusat dan daerah.[33]

Perbedaan mengenai keinginan DPD sebagai lembaga yang mempunyai kedudukan yang seimbang dengan DPR dengan yang sebaliknya demikian tajam, sehingga diperlukan pembahasan yang panjang. Fraksi TNI/Polri khawatir, adanya dua lembaga DPR dan DPD akan mengubah kedudukan MPR sebagai

---

[30] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan ..., op.cit.*, hlm. 597-598.
[31] *Ibid*., hlm. 657.
[32] *Ibid*., hlm. 641-642.
[33] *Ibid*., hlm. 642-645.

lembaga tertinggi negara. Sedangkan Fraksi PDI-P berpendapat, pembentukan DPD akan menyaingi DPR, juga dikhawatirkan akan mengarah pada pembentukan negara federal.[34]

Setelah melewati proses loby dan pembahasan yang intensif, sikap fraksi kemudian berubah. Rapat sinkronisasi PAH I tanggal 12 Juli 2000 menghasilkan rumusan keanggotaan DPD yang disepakati fraksi-fraksi, yaitu sebagai berikut:

> Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu, jumlahnya di setiap proninsi sama dan tidak boleh melebihi 1/3 dari anggota DPR, dan DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. [35]

Kesepakatan mengenai jumlah anggota DPD yang seperti ini menjadi salah satu alasan Fraksi TNI/Polri dan Fraksi PDI-P bersedia menerima pembentukan DPD sebagai lembaga negara dengan kewenangan terbatas. Kedua fraksi ini selalu melihat DPD sebagai ancaman bagi NKRI yang bisa saja mengarah pada pembentukan negara federal, dengan rumusan dan komposisi anggota DPD yang seperti ini, akan menghasilkan perimbangan kekuatan yang lebih proporsional di MPR.[36]

Pada akhirnya ditentukan dua alternatif mengenai kewenangan DPD. *Pertama*, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, otonomi daerah, hubungan

---

[34] Valina Singka Subekti, *op.cit.*, hlm. 216.
[35] *Ibid*.
[36] *Ibid*., hlm. 217.

pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Usulan ini disetujui oleh Fraksi TNI/Polri, Fraksi PDI-P dan Frakasi Utusan Golongan. *Kedua,* .....ikut membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah.... Usulan ini disetujui oleh Fraksi PG, Fraksi PBB, Fraksi Reformasi, Fraksi PPP dan Fraksi PDU.[37]

Persoalan pokok dalam pembahasan kedudukan dan kewenangan DPD adalah menyangkut sistem perwakilan yang hendak dibangun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terjebak pada pilihan parlemen bikameral dengan kewenangan yang sama antara kedua kamar, atau akan memberikan kewenangan yang berbeda antara dua kamar tersebut.[38] Umumnya fraksi-fraksi di PAH I, kecuali Fraksi Partai Golkar yang menginginkan bikameral murni, tidak ingin memberikan kewenangan yang sama antara DPR dengan DPD. Salah satu pertimbangannya adalah negara Indonesia adalah negara kesatuan, bukan negara federal. Seorang anggota DPD bukan seperti Senator yang mewakili negara bagian, tapi mewakili bagian-bagian seluruh daerah yang ada di Indonesia, dan juga kepentingan daerah juga diakomodir oleh anggota DPR yang mewakili daerah pemilihan seluruh Indonesia.

Pada pembahasan di PAH I tahun 2001 masih terjadi perdebatan yang alot mengenai kewenangan DPD, akhirnya melalui proses lobi intensif dalam

[37] *Ibid*., hlm. 217-218.
[38] *Ibid*., hlm. 220.

rapat-rapat tertutup serta upaya *bergaining* di luar MPR, akhirnya dihasilkan kompromi mengenai perbedaan ini, terutama antara dua fraksi besar, yaitu Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDI-P.[39] Pada akhirnya Sidang Tahunan MPR 2001 mengesahkan Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu ketentuan mengenai DPD dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D yang mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPD.

2. Lembaga Perwakilan Indonesia dalam UUD 1945.

Sebagai negara yang menganut faham demokrasi, konsitusi Indonesia mengatur kekuasaan dipegang oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen. Hal ini tercermin dalam pasal 22E ayat (2) UUD 1945 "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Berdasarkan pasal ini secara eksplisit dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, karena parlemen maupun kepala pemerintahannya dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, merupakan wujud kedaulatan rakyat juga, karena menurut Pasal 2 ayat (1) MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Berarti anggota-anggota MPR juga dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara, yaitu berdasarkan pasal 1 ayat (2) yang menyatakan "kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan rakyat." Pasal ini

[39] Kompromi ini adalah Partai Golkar bersedia menurunkan usulannya mengenai kewenangan DPD menjadi kewenangan terbatas, sedangkan PDI-P bersedia menerima bentuk kewenangan terbatas itu dan menerima sistem pemilihan presiden secara langsung putaran pertama. Lihat dalam : *Ibid*., hlm. 218.

diubah pada saat amandemen UUD 1945, menjadi kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Keberadaan MPR diatur pada pasal 2 sebelumnya terdiri dari anggota DPR yang ditambah utusan daerah dan utusan golongan berubah menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, setelah amandemen UUD 1945 utusan golongan dihapuskan.[40]

Perubahan kedua pasal ini memberikan dampak yang cukup besar terhadap ketentuan-ketentuan lainnya mengenai cabang kekuasaan negara, yaitu (1) ditambahnya lembaga baru dalam unsur MPR, yakni DPD, berarti sistem perwakilan Indonesia berubah dari unikameral menjadi bikameral, (2) presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR, tetapi dipilih dan mendapatkan mandat langsung dari rakyat, dan (3) beralihnya teori pembagian kekuasaan menjadi memakai teori pemisahan kekuasaan, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara tapi menjadi lembaga tinggi negara yang setingkat dengan DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisal dan Badan Pemeriksa Keuangan.[41]

Seperti yang telah disebutkan di awal, lembaga perwakilan Indonesia terdiri dari MPR, DPR dan DPD. MPR merupakan lembaga tinggi negara yang terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR. Berdasarkan hal ini DPR bisa dikatakan sebagai sebuah lembaga tersendiri, yang terpisah dari DPR dan DPD, walaupun komposisinya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini

---

[40] Penghapusan Utusan Golongan dalam MPR lebih merupakan berdasarkan pertimbangan pragmatis belaka daripada berdasarkan pertimbangan konseptual. Lihat dalam : Riri Nazriyah, *MPR RI : Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), hlm. 147-148.

[41] Mengenai peralihan penggunaan teori pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kuasaan ini, lihat dalam : Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 166-170.

berakibat pada bentuk parlemen Indonesia yang sedikit rancu, *gamblang* menentukannya sebagai parlemen bikameral atau trikameral, sebab MPR, DPR dan DPD dalam UUD 1945 maupun UU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD dijelaskan dan diatur secara terpisah, bahkan secara administratif MPR memiliki Sekretariat sendiri, yang juga dimiliki oleh DPR dan DPD. Walaupun demikian, secara luas memang Indonesia menganut bikameral, karena MPR hanya memiliki fungsi legislasi yang terbatas pada perubahan UUD.

DPR sebagai salah satu kamar di parlemen Indonesia merupakan representasi politik, anggota DPR dipilih melalui partai politik.[42] Pasal 19 ayat (1) dan pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menentukan anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat, dan dijelaskan dalam pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2008 serta pasal pasal 67 UU nomor 27 Tahun 2009. Berdasarkan pasal-pasal tersebut jelaslah bahwa anggota DPR merupakan perwakilan rakyat melalui partai politik dalam Pemilihan Umum dengan sistem proporsional terbuka.[43]

Anggota DPR menjabat dalam satu periode selama 5 tahun, hal ini berdasarkan pasal 22E ayat (1) yang menyatakan Pemilu dilaksanakan lima tahun

---

[42] Partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Lihat dalam : Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 403-406. Lihat juga dalam : Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, cet. VI (Jakarta : Grasindo, 2007), hlm. 113-116, dan Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. IV (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 266-267.

[43] Pasal 5 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Sistem pemilihan proporsional terbuka proporsional representation open list memiliki ciri (1) setiap daerah pemilihan berwakil majemuk, (2) partai menyajikan calon lebih banyak dari alokasi kursi, (3) pemilih memilih salah satu kandidat, (4) partai memperoleh kursi sebanding dengan jumlah suara yang diperoleh, dan (5) kandidat yang dapat mewakili adalah yang berhasil melampaui ambang batas suara. Lihat dalam : Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta : Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), hlm. 30-34. Sistem proporsional dianggap lebih demokratis egaliter dan representatif karena tidak ada atau sedikit suara yang hilang, serta perolehan kursi partai di parlemen sesuai dengan suara yang dimilikinya. Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, cet. III (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 252.

sekali, berarti masa jabatan satu periode anggota DPR adalah selama lima tahun. Anggota DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden dan dapat diberhentikan dari jabatannya dengan beberapa alasan dan syarat-syarat tertentu.[44]

DPR terdiri atas fraksi-fraksi, alat kelengkapan DPR dan sebuah Sekretariatan Jenderal. Fraksi yang ada di DPR merupakan representasi dari partai politik peserta Pemilu yang lolos *parliament threshold*. Fraksi-fraksi ini membawa aspirasi partainya untuk disuarakan dalam sidang-sidang maupun rapat DPR.[45] Keberadaan fraksi-fraksi partai politik di DPR merupakan bentuk nyata DPR sebagai representasi politik. Maka tidak heran kalau kebanyakan orang beranggapan bahwa fraksi-fraksi di DPR merupakan penyambung lidah partai, bukan penyambung lidah rakyat. Karena di DPR para anggota partai lebih mementingkan aspirasi dan kepentingan partainya, lalu aspirasi dan kepentingan rakyat dinomor duakan.

Sedangkan alat kelengkapan DPR terdiri dari Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), Komisi-kimisi, Badan Legislatif (Baleg), Badan Anggaran (Banggar), Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP), Badan Kehormatan (BK), Panitia Kerja (Panja) dan Panitia Khusus (Pansus). [46] DPR mempunyai banyak jenis rapat, antara lain Rapat

---

[44] Anggota DPR periode 2009-2014 berdasarkan Pasal 21 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu dan pasal 74 ayat (1) UU no. 27 Tahun 2009 berjumlah 560 orang. Dalam UU No. 27 Tahun 2009 ini juga diatur tentang mekanisme pemberhentian, pemberhentian sementara dan pergantian antara waktu anggota DPR, yaitu pada pasal 213 s/d pasal 220.

[45] Berdasarkan pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, *Parliament threshold* pada Pemilu 2009 adalah 2,5%. *Parliament threshold* yaitu batas minimal suara yang harus dimiliki oleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan di parlemen, berbeda dengan *electoral threshold,* yakni ambang batas minimal yang harus dipenuhi partai untuk mengikuti Pemilu selanjutnya. Lihat : Sigit Pamungkas, *op.cit*., hlm. 21.

[46] Mengenai fraksi-fraksi, alat kelengkapan dan Sekretariatan Jenderal MPR, DPR dan DPD tidak diatur dalam UUD 1945, karena hal ini bersifat teknis, maka diatur lebih lanjut dalam

Paripurna, Rapat Paripurna Luar biasa, Rapat Pimpinan, Rapat Komisi, Rapat Fraksi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan-Badan, Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum dan rapat-rapat lainnya.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, lembaga ini mewakili kepentingan daerah, yaitu mewakili provinsi dan dipilih oleh rakyat provinsi tersebut. DPD mewakili rakyat provinsi, bukanah mewakili pemerintah daerah provinsi. Pembentukan DPD semula dimaksudkan untuk mereformasi struktur parlemen Indonesia, menjadi parlemen bikameral, agar proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

Berdasarkan Pasal 22C perihal DPD dan pasal 22E perihal Pemilu dalam UUD 1945, anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat provinsi masing-masing dalam Pemilu lima tahun sekali, dengan menggunakan sistem distrik, khususnya sistem distrik berwakil banyak.[47] Keanggotaan DPD untuk masing-masing provinsi jumlahnya sama, dan anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga dari anggota DPR.[48] Sama seperti anggota DPR, anggota DPD juga

---

UU Susduk MPR, DPR dan DPD serta lebih diperjelas lagi dalam tata tertib masing-masing lembaga. Lihat UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

[47] Berdasarkan pasal 5 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Sistem distrik atau *single mayority* merupakan pembagian wilayah negara ke dalam beberapa distrik, dan setiap distrik diwakili oleh seorang wakil. Sigit Pamungkas, *op.cit*., hlm. 27. Sedangkan di Indonesia, untuk memilih anggota DPD dipakai sistem distrik berwakil banyak atau *single non-transvereble vote*, yaitu setiap distrik/provinsi diwakili banyak orang, dan yang mendapat suara terbanya adalah yang menjadi wakil tersebut. *Ibid*., hlm. 117. Jadi, penentuan anggota DPD adalah kandidat yang mendapat suara terbanya pertama, kedua, ketiga dan keempat pada masing-masing provinsi.

[48] Dalam Pasal 30 UU No. 10 Tahun 2008 diatur bahwa anggota DPD dari masing-masing provinsi berjumlah 4 (empat) orang, dengan jumlah provinsi di Indonesia sebanyak 33 Provinsi, maka jumlah anggota DPD periode 2009-2014 sebanyak 132 orang.

mempunyai masa jabatan dalam satu periode selama lima tahun. Anggota DPD dapat diberhentikan selama masa jabatannya dengan beberapa alasan dan syarat tertentu.[49]

Salah satu syarat penting yang harus dicantumkan untuk menjadi anggota DPD ialah bukan anggota partai politik, karena DPD sebagai wakil daerah harus lepas dan tidak terpengaruh oleh partai politik manapun. Walaupun demikian, dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 persyaratan ini belum dimasukkan. Mungkin saja ada upaya dari partai politik untuk menyisipkan kader-kadernya ke dalam DPD, mengingat DPD bisa saja menjadi lembaga yang berbahaya, atau lebih tepatnya sangat berpengaruh, dalam keadaan tertentu.[50]

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara, sama layaknya seperti DPR, juga mempunyai alat kelengkapan tersendiri. Alat kelengkapan DPD terdiri dari empat panitia Ad Hoc yang mengurusi bidang masing-masing, serta beberapa panitia, yaitu Panitia Musyawarah (Pamus), Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT), Panitia Kerjasama Antar Lembaga Perwakilan (PKSAP), Panitia Perancang UU (PPU), Badan Kehormatan (BK) dan Kelompok DPD di MPR. Sedangkan keempat Panitia Ad Hoc DPD adalah sebagai berikut:

1) Panitia Ad Hoc I yang menangani urusan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah;

---

[49] Dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur tentang mekanisme pemberhentian, pemberhentian sementara dan pergantian antara waktu anggota DPD, yaitu pada pasal 282 s/d pasal 289.

[50] Keadaan tertentu ini misalnya pada saat pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta perubahan atas UUD 1945. Lihat dalam : Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 72-73.

2) Panitia AD Hoc II menangani urusan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
3) Panitia AD Hoc III yang menangani urusan pendidikan, kesehatan dan agama;
4) Panitia Ad Hoc IV yang menangani hasil pemeriksaan BPK, urusan APBN dan Perpajakan;

Perbedaan mengenai alat kelengkapan antara DPR dan DPD yaitu jika DPR menggunakan nama Badan, sedangkan DPD menggunakan nama Panitia. Selain itu, jika DPR memiliki Badan Legislatif, maka DPD hanya memiliki Panitia Perancang Undang-undang, karena DPD memiliki kewenangan untuk membuat Undang-undang melainkan hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Satu hal yang menjadi keistimewaan DPR, dalam hal ciri presidensiil, yaitu berdasarkan ketentuan pasal 7C UUD 1945 Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Dengan ini maka posisi DPR sangat kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sedangkan kamar lainnya seperti DPD, tidak ada aturan yang melarangnya untuk dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden, dengan dibubarkannya DPD berarti MPR juga ikut bubar karena MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.[51]

Sebenarnya parlemen Indonesia agak susah dalam pemberian namanya, karena parlemen Indonesia bisa dikatakan unikameral, bikameral atau juga trikameral. Secara formal parlemen Indonesia menganut sistem bikameral karena

[51] Mekanisme pemakzulan Presiden diatur dalam pasal 7A dan 7B UUD 1945.

terdiri dari DPR dan DPD, secara struktural menggunakan sistem trikameral karena terdiri dari MPR, DPR dan DPD, sedangkan secara praktis akan terlihat parlemen Indonesia menganut unikameral karena hak legislasi hanya di tangan DPR.[52] Walaupun dalam arti luas DPD dan MPR juga mempunyai fungsi legislasi, yaitu pada saat perubahan Undang-Undang Dasar.

3. Fungsi dan Kewenangan Lembaga Perwakilan Indonesia.

Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, parlemen mempunyai beberapa fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi-fungsi lainnya. Selanjutnya fungsi-fungsi yang dimiliki oleh parlemen tersebut dinormakan dalam konstitusi dalam bentuk kewenangan yang dimiliki, kewenangan itu dijalankan diikuti oleh hak yang menjadi milik anggota-anggota parlemen, dengan haknya ini akan menjadikan anggota parlemen lebih leluasa dalam menjalankan kewenangan tersebut.

Parlemen Indonesia yang terdiri dari MPR, DPR dan DPD mempunyai kewenangan masing-masing, semuanya berbeda dalam menyangkut hal ini, namun memiliki hal yang sama secara konstitusional. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mempunyai beberapa kewenangan yang diatur dalam pasal 3 dan pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.[53]
b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden.[54]
c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.[55]

---

[52] Subardjo, *Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 untuk Memperkuat Sistem Presidensiil dan Sistem Bikameral*, Pidato pada Pengukuhan Guru Besar di Depan Sidang Senat Terbuka Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, tanggal 26 Januari 2010, hlm. 8

[53] Pasal 3 ayat (1) UUD 1945.

[54] Pasal 3 ayat (2) UUD 1945.

d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan atau lowongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.[56]

Berdasarkan keempat kewenangan yang dimiliki oleh MPR, maka fungsi MPR hanya bisa dijalankan dalam keadaan tertentu saja, lebih bersifat seremonial dan isedentil, bukan fungsi yang bersifat kontiniunitas. Namun dalam keadaan biasa, MPR bukan apa-apa karena tidak ada yang bisa dijalankannya. Walaupun demikian, berdasarkan UU No. 27 Tahun 2009, MPR bisa dikatakan lembaga tersendiri yang berfungsi secara terus menerus karena MPR juga memiliki pimpinan dan Sekretariatan Jenderal tersendiri untuk mengelolanya.[57] Semestinya hal ini tidak perlu, karena tidak efisien dan terkesan mubazir yang akan menghabiskan uang negara secara percuma.[58]

Anggota MPR berdasarkan Pasal 9 UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPR mempunyai (1) hak mengajukan usul pengubahan pasal UUD 1945, (2) hak menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan, (3) hak memilih dan dipilih, (4) hak membela diri, (5) hak imunitas, (6) hak protokoler, dan (7) hak keuangan dan administratif.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam UUD 1945 mempunyai banyak kewenangan, kewenangan yang dimiliki DPR berdasarkan pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan." Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak

---

[55] Pasal 3 ayat (3) UUD 1945.
[56] Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.
[57] Lihat pada pasal 5 ayat (3), pasal 13, 14, 15, 16, 17, dan pasal 18 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[58] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* ..., hlm. 185.

menyatakan pendapat.[59] Hak-hak ini juga ditambah lagi dengan hak personal yang dimiliki oleh anggota DPR, yaitu mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas,[60] pada pasal 21 ayat (1) juga ditentukan anggota DPR mempunyai hak mengajukan usul rancangan undang-undang. Sementara itu, hak anggota dalam Pasal 78 UU no. 10 Tahun 2009 ditambahkan hak membela diri, hak memilih dan dipilih, hak protokoler serta hak keuangan dan administratif.

Kewenangan yang dimiliki DPR yang diatur secara langsung dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

a. Kekuasaan membentuk Undang-undang.[61]
b. Membahas Undang-undang bersama Presiden.[62]
c. Menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibuat dalam keadaan tertentu.[63]
d. Bersama Presiden membahas RAPBN dalam bentuk RUU dengan memperhatikan pertimbangan dari DPD.[64]
e. Mengajukan usul kepada MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan terlebih dahulu meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi,

[59] Pasal 20A ayat (2) UUD 1945.
[60] Pasal 20A ayat (3) UUD 1945.
[61] Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
[62] Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.
[63] Pasal 22 UUD 1945.
[64] Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.[65]

f. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.[66]

g. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan duta dan konsul, serta pertimbangan kepada Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain.[67]

h. DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi.[68]

i. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan, dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Juga DPR menerima hasil pemeriksaan dari Badan Pemerika Keuangan. [69]

j. Menyetujui calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial,[70] memberikan persetujuan atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial oleh Presiden,[71] serta mengusulkan tiga dari sembilan Hakim Konstitusi.[72]

Kewenangan ini menjadikan DPR sebagai lembaga yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, disamping memiliki kewenangan dalam

[65] Pasal 7B UUD 1945.
[66] Pasal 11 UUD 1945
[67] Pasal 13 UUD 1945.
[68] Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.
[69] Pasal 23F ayat (2) UUD 1945 dan khusus mengenai hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Pasal 23E ayat (2).
[70] Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.
[71] Pasal 24B ayat (3) UUD 1945.
[72] Pasal 24C ayat (3) UUD 1945.

hal fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, ternyata DPR juga memiliki kewenangan menentukan pengisian anggota lembaga-lembaga negara, baik lembaga negara yang kedudukan, fungsi dan kewenangannya diatur dalam UUD 1945 maupun beberapa lembaga negara yang kewenangannya diatur dengan Undang-undang. Contohnya yaitu anggota Komisi Pemilihan Umum, anggota Badan pengawas Pemilu, anggota Komisi Pemberantasan Korupsi dan Gubernur Bank Indonesia. DPR juga memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, serta penentuan anggota beberapa lembaga negara bantu lainnya.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia merupakan perwakilan daerah dalam parlemen, lembaga ini merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan DPD diatur secara langsung di dalam UUD 1945, kewenangannya yaitu:

a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.[73]
b. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,

[73] Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.[74]

c. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.[75]

d. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai 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, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.[76]

e. DPD berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR dalam menentukan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, sekaligus menerima hasil pemeriksaan BPK terhadap keuangan negara.[77]

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki DPD berdasarkan UUD 1945, maka dapat dilihat fungsi legislasi DPD hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR, serta ikut membahas RUU tertentu saja bersama DPR. Selain kewenangan mengajukan dan membahas RUU tertentu, DPD juga hanya dimintai pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Fungsi pengawasan DPD juga terbatas pada pelaksanaan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah secara langsung,

---

[74] Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

[75] *Ibid*.

[76] Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. Hasil pengawasan DPD tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

[77] Pasal 23F ayat (2) UUD 1945 dan khusus mengenai hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Pasal 23E ayat (2).

maupun pelaksanaan UU tentang APBN, pajak, pendidikan dan agama, yang mana keemepat jenis UU ini berkaitan dengan daerah secara tidak langsung. Selain dari fungsi-fungsi tersebut, DPD sebenarnya memiliki fungsi yang lebih penting, yaitu fungsi integrasi.[78] Fungsi ini muncul karena DPD merupakan representasi daerah, dan jika daerah tidak dipenuhi aspirasinya, atau paling tidak ada wakilnya, maka integrasi nasional akan terancam.

Mengenai hak anggota DPD tidak diatur secara langsung di dalam UUD 1945, namun hak DPD dan anggota DPD diatur dalam UU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 231 UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan beberapa hak DPD, hak DPD dalam pasal ini merupakan kewenangan DPD yang diatur dalam pasal 22D ayat (1) – (3).[79] Sedangkan hak anggota DPD, sebagaimana diatur dalam pasal 231, yaitu hak bertanya, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokoler, serta hak keuangan dan administratif.

Maka berdasarkan legitimasi yang dimiliki serta kewenangannya, maka parlemen Indonesia dikatakan parlemen dengan sistem *differrianted bicameralism* karena terdiri dari dua unsur yang sangat berbeda, yaitu DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi daerah atau wilayah. Serta sistem *soft bicameralism* karena kewenangan yang dimiliki oleh DPR jauh lebih banyak bila

---

[78] Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mocammad Isnaeni Ramadhan, "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah" dalam Janedjri M. Gaffar et. al. (ed), *loc.cit*.

[79] Perlu penelitian lebih lanjut dengan menggunakan analisi teori dan ilmu perundang-undangan mengenai pasal ini. Jimly Asshiddiqie dan Moh. Mahfud MD menyebut poin-poin yang diatur dalam pasal 22D merupakan kewenangan DPD. Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* ..., hlm. 190 dan Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum* ..., hlm. 70. Muchammad Ali Safa'at menyebutnya dengan kekuasaan DPD. Lihat : Muchammad Ali Safaat, *Parlemen Bikameral* .., hlm. 106, sedangkan Prof. Sri Soemantri Martosoewigno menyebut poin-poin tersebut dengan tugas dan wewenang. Lihat : Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mocammad Isnaeni Ramadhan, Janedjri M. Gaffar, et.al. (ed), *op.cit*., hlm. 29.

dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Jadilah parlemen Indonesia sebagai perpaduan parlemen *diferentiated bicamarelalism* dan *soft bicameralism.*

B. ANALISIS KOMPARATIF DENGAN LEMBAGA PERWAKILAN BEBERAPA NEGARA KESATUAN BERBENTUK REPUBLIK.

Sebagai negara yang menganut parlemen bikameral, parlemen Indonesia adalah MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. MPR merupakan rumah bersama anggota DPR dan anggota DPD. DPR sebagai wakil rakyat secara umum dibeberapa negara disebut kamar kedua atau majelis rendah, sedangkan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah lazim disebut sebagai kamar pertama atau majelis tinggi. Selanjutnya DPR atau *House of Representatives* disebut kamar kedua dan DPD atau *Senate* disebut kamar pertama. Setiap negara memiliki perbedaan tentang mekanisme pengisian anggota parlemen, kewenangan parlemen, dan juga kewenangan dari masing-masing kamar dalam parlemen.

Pada analisis dalam Sub-Bab ini akan digunakan parameter partisipasi rakyat dalam menentukan anggota parlemen, sebagai tolak ukur kekuatan legitimasi parlemen di beberapa negara. Serta digunakan jenis-jenis parlemen bikameral, yaitu melihat parlemen negara tersebut apakah sebagai parlemen *soft bicameralism, strong bicameralism* atau *perfect bicameralism* berdasarkan fungsi-fungsi dan kewenangan yang dimilikinya. Negara yang dibandingkan adalah Indonesia, Perancis, Philipina, Aljazair, Kolombia dan Afrika Selatan.

1. Keanggotaan.

Berdasarkan UUD 1945 keanggotaan MPR adalah anggota DPR dan anggota DPD, anggota DPR adalah wakil dari partai politik peserta Pemilu yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, anggota DPR periode 2009-2014 berjumlah 560 orang. Begitupun dengan anggota DPD, juga dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum tapi dari calon perseorangan, namun mewakili entitas daerahnya masing-masing, dan anggota DPD periode 2009-2014 berjumlah 132 orang. hal ini akan berbeda dengan mekanisme pengisian anggota parlemen di negara lainnya, walaupun dalam tulisan ini pada bab sebelumnya, negara yang disebutkan bentuknya sama-sama negara kesatuan dan negara dengan bentuk pemerintahan republik. Perbedaan-perbedaan ini lumrah, karena konstitusi suatu negara sebagai resultan politik dan produk sosial tentunya berkaitan dengan kondisi sosial-politik negara masing-masing. Berikut adalah parlemen enam negara yang berbentuk kesatuan dan berbentuk pemerintahan republik.

Tabel 1. Perbadingan mekanisme penentuan anggota parlemen beberapa negara

No.	Negara	Mekanisme Pemilihan		Entitas yang Diwakili	
		DPR	Senat	DPR	Senat
1	Indonesia	Langsung	Langsung	Partai	Daerah
2	Perancis	Langsung	Tidak langsung	Partai	Daerah, Partai, Daerah di luar negeri, komunitas Khusus dan penduduk di Luar negeri.
3	Pilipina	Langsung	Langsung	Partai	Wilayah
4	Aljazair	Langsung	Tidak langsung dan pengangkatan	Partai	Wilayah dan diangkat oleh Presiden

5	Kolombia	Langsung	Langsung	Partai dan Ormas	Wilayah dan suku Indian
6	Afrika Selatan	Langsung	Langsung dan tidak langsung	Partai	Wilayah

Berdasarkan tabel diatas bisa dilihat bahwa DPR dari enam negara dipilih langsung melalui partai politik, kecuali Kolombia yang membolehkan anggota Ormas ikut Pemilu dengan syarat tertentu. Perbedaan terletak pada mekanisme penentuan anggota Senat atau DPD, Senat Indonesia, Pilipina dan Kolombia dipilih secara langsung untuk mewakili daerahnya, walaupun Senat Kolombia ada dua orang yang khusus mewakili komunitas suku Indian. Senat Afrika Selatan 60% dipilih secara langsung, 10% kepala daerah dan 30% anggota legislatif di daerah. Senat Aljazair 2/3 anggotanya dipilih oleh legislatif daerah dan 1/3 diangkat oleh Presiden, sedangkan Senat Perancis dipilih oleh semacam panitia khusus untuk memilih anggota senat di daerah yang mewakili daerah-daerah, daerah yang ada di luar negeri, daerah khusus dan penduduk yang di luar negeri. Di samping itu, anggota Senat Perancis juga boleh berasal dari partai politik.

Di sini dapat dilihat bagaimana sesungguhnya legitimasi masing-masing kamar Parlemen di beberapa negara tersebut diatas, legitimasi tersebut didasarkan pada keterlibatan rakyat secara langsung dalam menentukan anggota parlemen yang merupakan wakil rakyat.[80] Karena sebagai negara yang

[80] Legitimasi artinya masyarakat memberikan hak moral kepada pemerintah atau pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan atau aturan kepada masyarakat. Menurut Ramlan Surbakti, legitimasi hanya didapatkan pemerintah dari raktat, dan karena legitimasi itulah

menggunakan bentuk pemerintahan republik, pastilah bentuk ini lebih mengedepankan legitimasi rakyat, republik tidak bisa dilepaskan dari demokrasi dan pokok dari konsep demokrasi ialah kedaulatan ada di tangan rakyat.[81] Sehingga, untuk mengukur demokrasi suatu negara, maka harus dilihat keterlibaran rakyat dalam menentukan jabatan publik, termasuk anggota parlemen.[82] Berdasarkan hal inilah, dikatakan bahwa salah satu legitimasi lembaga legislatif atau parlemen itu kuat atau tidak dalam sebuah negara demokrasi, adalah dilihat dari keterlibatan rakyat secara langsung dalam menentukan anggota legislatif.

Mekanisme perekrutan anggota DPR di negara-negara tersebut di atas sama, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat melalui partai politik, kecuali Kolombia. Secara legitimasi DPR keenam negara tersebut mempunyai legitimasi yang kuat, karena dipilih secara langsung oleh rakyat. DPR pada keenam negara tersebut juga bisa dikatakan sebagai representasi politik, karena DPRnya merupakan orang-orang yang berasal dari partai politik, sehingga semua DPR di enam negara itu merupakan representasi politik.

Representasi Daerah ada pada Senat di keenam negara tersebut, walaupun legitimasi Senat dari masing-masing negara sangatlah berbeda. Legitimasi Senat di parlemen Indonesia, Philipina dan Kolombia sangatlah kuat, karena semua anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat daerahnya masing-

---

maka pemerintah mempunyai kewenangan membuat dan melaksanakan aturan. Lihat dalam : Ramlan Surbakti, *Memahami* ..., hlm. 92-100.

[81] Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ..., hlm. 279,

[82] Pemilu merupakan unsur penting dalam sebuah negara demokrasi, Pemilu dilaksanakan untuk memilih pejabat publik, baik di eksekutif maupun legislatif, karena Pemilu merupakan tolak ukur bagi demokrasi. Lihat dalam : Sigit Pamungkas, *Perihal* .., hlm. 3-4.

masing, hal berbeda dengan Senat Afrika Selatan yang hanya 60% dipilih oleh rakyat di daerahnya, dan selebihnya dari parlemen daerah dan dari kepala daerah provinsi, sehingga legitimasinya kurang kuat.

Walaupun demikian, Senat Afrika Selatan masih lebih kuat dibandingkan dengan Senat Perancis, yang mana semua anggota Senatnya hanya ditentukan oleh panitia yang ada di daerah, bukan dipilih secara langsung oleh rakyat daerah. Legitimasi Senat paling lemah diantara keenam negara tersebut adalah Senat Aljazair, karena *pertama*, 2/3 anggota senat tidak dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keterlibatan rakyatnya kurang, dan *kedua*, 1/3 anggota Senatnya diangkat oleh presiden, sehingga bukan merupakan wujud kedaulatan rakyat tapi wujud kedaulatan kekuasaan presiden.

Bila dibandingkan dengan kelima negara di atas, maka parlemen Indonesia dikategorikan mendapatkan legitimasi yang kuat. DPR maupun DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dalam Pemilu, berbeda dengan beberapa negara, yang Senatnya justru dipilih oleh otoritas atau panitia lokal, bukan oleh rakyat yang ada di daerah tersebut. Praktis hanya Senat Philipina yang memiliki legitimasi yang serupa dengan DPD, kalaupun dibandingkan dengan negara yang ada di luar lima negara tersebut, DPD memiliki legitimasi yang sama kuatnya dengan Senat di Amerika Serikat. Namun demikian, legitimasi yang kuat tersebut tidak diiringi dengan kewenangan yang kuat.

2. Kewenangan.

Bentuk parlemen Bikameral, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing kamar, dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu *soft*

bicameralism, strong bicameralism dan *perfect bicameralism*. Jenis yang pertama mempunyai ciri utama apabila kewenangan kedua kamar jauh berbeda, *strong bicameralism* dengan ciri kewenangan kedua kamar relatif sama, walaupun pada umumnya DPR atau *House of Representatives* lebih kuat dibandingkan dengan Senat. Sedangkan *perfect bicameralism* bercirikan kedua kamar memang benar-benar sama besar kewenangannya.

Secara teoritis, parlemen memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, walaupun banyak fungsi lainnya, namun di sini hanya ketiga fungsi tersebut yang disebutkan. Narasi berikut ini akan memperlihatkan perbandingan kewenangan yang dimiliki oleh parlemen di enam negara tersebut.

Melihat pada bab sebelumnya, tentang negara-negara kesatuan yang berbentuk republik, dapat dilihat perbandingannya dengan bangunan parlemen Indonesia. Parlemen Perancis dan parlemen Philipina merupakan gambaran dari *perfect bicameralism*, di mana kedua kamar dalam parlemen mempunyai kewenangan yang sama kuat, sama-sama memiliki kewenangan untuk mengajukan, membahas serta menyetujui UU. Di Perancis diatur mengenai mengajukan RUU yang bersifat khusus, yaitu RUU tentang keuangan dan RUU tentang jaminan sosial diajukan ke *National Assembly*, sedangkan RUU yang berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga bagi bangsa Perancis di luar Perancis diajukan ke *Senate.*

Parlemen Aljazair bisa dikatakan parlemen yang *strong Bicameralism,* karena kedua kamar relatif sama kewenangannya, sama-sama mempunyai

kewenangan dalam mengajukan, membahas serta menyetujui RUU, hanya saja *People National Assembly* sedikit lebih besar kewenangannya, yaitu dalam hal pengawasan. *People National Assembly* berwenang mengawasi kinerja pemrintah dan berhak meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah.

Sedangkan Parlemen Kolombia juga dapat dikategorikan *strong bicameralism*, kedua kamar dalam parlemen relatif memiliki kesamaan kewenangan, hanya saja ditentukan tugas-tugasnya masing-masing dalam hal menentukan jabatan publik. Yang membuat parlemen Kolombia dikatakan *strong bicameralsm* dikarenakan RUU anggaran harus melalui pintu *Chamber of Representatives*, hal ini khusus untuk kamar ini dalam menerimanya saja, sedangkan pembahasan dan persetujuan tetap harus dilakukan kedua kamar secara bersama-sama.

Sedangkan parlemen Afrika Selatan bisa dikatakan sebagai *soft bicameralism* karena *National Council of Provinces* sedikit sekali kewenagannya, yaitu hanya mempertimbangkan serta menerima atau menolak RUU yang disetujui oleh *National Assembly*, khusus mengenai RUU tentang provinsi harus mendapat persetujuan *National Council of Provinces* namun bisa diabaikan bila mendapat persetujuan 2/3 anggota *National Assembly*. Walaupun demikian, parlemen Afrika Selatan masih lebih apresiatif terhadap perwakilan daerah, hal ini ditandai dengan hak *National Council of Provinces* yang bisa menolak intervensi pemerintah pusat terhadap provinsi-provinsi.

Jika dibandingkan dengan parlemen Indonesia, melihat posisi lembaga perwakilan daerah dari segi kewenangan yang dimiliki, maka parlemen Indonesia

adalah yang paling lemah. DPD RI hanya mempunyai kewenangan sebatas mengajukan dan membahas RUU tertentu saja. Dilihat dari segi fungsi pengawasan, DPD RI melaporkannya kepada DPR RI, berbeda dengan beberapa negara tersebut yang hasil pengawasan bisa dilakukan oleh lembaga itu sendiri, hal ini menandakan perwakilan politik dan perwakilan teritorial pada lima negara tersebut berada pada posisi yang setara.

Ironis memang kalau melihat parlemen Indonesia jika dibandingkan dengan beberapa parlemen di atas, satu sisi parlemen Indonesia mempunyai legitimasi yang kuat, karena semua anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu, bahkan anggota DPD lebih berat syaratnya dibandingkan anggota DPR. Di sisi lain perwakilan daerah Indonesia sangat sedikit kewenangannya, padahal parlemen dibeberapa negara tersebut, walaupun legitimasinya lemah, mempunyai kewenangan yang besar. Jika suatu kewenangan yang dimiliki berasal dari legitimasi, maka seharusnya legitimasi kuat yang dimiliki DPD juga harus diimbangi dengan kewenangan yang besar, karena legitimasi yang besar juga diikuti oleh tanggung jawab yang besar.

C. MENIMBANG KELEBIHAN DAN KEKURANGAN LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA PASCA REFORMASI.

Tidak mudah menentukan kelebihan serta kelemahan yang dimiliki oleh suatu lembaga, apapun di dunia ini punya kelebihan, dan kelemahan sesuatu itu terletak sangat dekat dengan kelebihannya. Menurut pasal 1 ayat (2) UUD 1945,

"kekuasaan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini mempunyai makna yang penting karena, disamping penghapusan supremasi parlemen yang bisa mengarahkan pada kediktatoran, juga penegasan kedaulatan rakyat tidak bisa dilaksanakan sekehendak siapapun. Dalam konteks ini, setiap lembaga negara yang menjalankan fungsi serta kewenangannya atas nama rakyat harus berdasarkan konstitusi. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum diamandemen, kedaulatan rakyat yang berada di tangan MPR bisa saja disalahgunakan oleh kekuatan dominan di MPR karena MPR merupakan sebuah lembaga yang *super body* yang diberikan oleh konstitusi sendiri.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan representasi dari seluruh rakyat, sebab MPR merupakan rumah bersama anggota DPR dan anggota DPD, yang mana kedua lembaga ini merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia yang dipilih secara langsung, bebas dan umum dalam pemilihan umum. Karena DPR dan DPD dipilih secara langsung, keberadaan MPR menjadi sangat kuat legitimasinya, sebab dengan pemilihan secara langsung berarti anggota-anggota MPR sudah merupakan wakil sah dari rakyat dan mereka duduk di sana benar-benar atas kehendak rakyat. Karena merupakan representasi seluruh rakyat, maka MPR mempunyai suatu kewenangan yang bersifat fundamental, yaitu merumuskan, membahas serta menetapkan konstitusi Indonesia, di mana konstitusi merupakan hukum dasar bagi sebuah negara.[83] Dalam konstitusi perihal ketatanegaraan secara fundamental diatur, dan merupakan hukum tertinggi.

[83] Mengenai kewenangan yang dimiliki oleh MPR lihat Pasal 3, Pasal 7A dan Pasal 8 UUD 1945.

Tidak salah jika MPR diberikan kewenangan yang begitu besar, sebab konstitusi seperti yang dikatakan Roesseau adalah *volumte generale*, dan *grundnorm* tersebut harus dibuat oleh rakyat,[84] dan karena MPR adalah representasi rakyat secara keseluruhan maka kewenangan tersebut sangatlah wajar berada di tangannya. Lain daripada itu, tidaklah mungkin atau sulit memilih secara langsung Presiden dan/atau Wakil Presiden secara terus menerus jika terjadi kekosongan jabatan, sebab biaya, waktu serta tenaga sangatlah besar dalam agenda pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Maka untuk itu cukup lima tahun sekali rakyat Indonesia memiih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, jika dalam lima tahun terjadi kekosongan kekuasaan maka MPR yang akan memilihnya.

Sebagai representasi seluruh rakyat juga, kewenangan MPR sebagai yang memilih Presiden dan/atau Presiden jika terjadi kekosongan atau lowongan jabatan, serta kewenangan melantik Presiden dan Wakil Presiden sama saja artinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan dilantik oleh rakyat secara keseluruhan. Kenyataan hal ini berangkat dari konsep demokrasi tidak langsung, yang mana dalam konsep demokrasi yang tidak langsung kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh suatu lembaga perwakilan, yang bertindak atas nama rakyat. Begitu juga dengan MPR, dalam tugasnya melakukan perubahan atas UUD,

---

[84] Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat (Jakarta : Visimedia, 2007), hlm. 25. Sedangkan Hans Kelsen menyebutnya dengan *grundnorm*. Lihat : Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, cet. V (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 180. Sedangkan Hans Nawiasky menyebut UUD dasar dengan istilah *staatgrundgesetz*. Lihat dalam : Maria Farida Indrati Seprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet. XI (Yogyakarta : Kanisius, 2006), hlm. 28. Agak sedikit ragu juga menyamakan *grundnorm* itu dengan undang-undang dasar, kadang kata itu juga dipersamakan dengan istilah cita negara atau *staatside*.

memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dilakukan atas nama rakyat, sebab MPR sekali lagi merupakan representasi rakyat.

Walaupun demikian, persoalan MPR komposisi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD sebenarnya kurang tepat, karena MPR akan menjadi sebuah lembaga yang permanen. MPR dikatakan permanen karena mempunyai anggota dalam bentuk orang, bukan lembaga atau hanya semacam *joint session*. Karena MPR hanya permanen jika dilihat dari sisi struktural saja, jika dilihat dari sisi fungsional, MPR hanya merupakan tempat gabungan anggota DPR dan anggota DPD. Jadilah sekarang parlemen Indonesia sebagai parlemen trikameral, karena MPR merupakan lembaga tersendiri. Bisa dikatakan sebagai lembaga tersendiri karena, disamping juga karena komposisinya, MPR mempunyai pimpinan dan kesekretariatan tersendiri, padahal kalau dilihat kewenangannya MPR akan bertugas tidak secara berkelanjutan, tapi bersifat seremonial dan insedental saja.[85]

MPR yang mempunyai pimpinan dan sekretariat tersendiri jika dilihat dari efektifitas maupun anggaran negara, sebenarnya tidak perlu, sebab sekretariat MPR membutuhkan begitu banyak tenaga manusia, baik itu tenaga ahli, staff dan karyawan lainnya. Selain itu, biaya yang akan dikeluarkan oleh negara akan semakin besar dan dari segi hak keuangan dan administratif, anggota MPR mendapatkan dua macam gaji, yaitu sebagai anggota DPR atau DPD serta sebagai anggota MPR. Kalau MPR dijadikan semacam sidang gabungan untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya, cukup pimpinan serta sekretariat

[85] Muchammad Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral* ..., hlm. 125. Jimly Asshiddiqie juga menyebut model parlemen Indonesia menggunakan model trikameral, dan MPR merupakan kamar ketiganya. Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* .., hlm. 159.

DPR dan pimpinan serta sekretariat DPD berkoordinasi untuk menyelenggarakannya, maka akan terjadi penghematan terhadap keuangan negara. Penghematan akan terjadi dalam beberapa hal, yaitu *pertama*, gaji anggota MPR tidak ada lagi dan hanya membayar gaji anggota DPR dan DPD saja, *kedua*, tidak ada lagi gaji staff maupun karyawan di MPR dan *ketiga*, segala hal menyangkut administrasi, termasuk gedung, listrik, BBM, dll yang dipakai dalam rangka operasional kesekretariatan tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dipilih oleh rakyat Indonesia secara umum, langsung dan bebas dalam sebuah Pemilihan umum, sebab itulah di atas dikatakan bahwa DPR mempunyai legitimasi yang kuat dalam menjalankan kewenangannya. Selain itu, sebagai konsekwensi dari pemerintahan presidensiil, kelebihan lain yang dimiliki oleh DPR, seperti yang diatur dalam Pasal 7C UUD 1945, tidak bisa dibekukan atau dibubarkan oleh Presiden. Ketentuan ini menempatkan DPR sebagai sebuah lembaga yang kekal dalam keadaan apapun, dan konstitusi menjaminnya dari ancaman eksekutif. Ini merupakan kelebihan lain dari DPR, sedangkan kalau dilihat dari sisi fungsi yang dimilikinya, DPR merupakan sebuah lembaga yang kuat, dengan berbagai kewenangan yang dimilikinya.

Segala fungsi dimiliki oleh DPR secara penuh, mulai dari fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam UUD 1945 diatur bahwa DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang, setiap RUU dibahas oleh

DPR dan Presiden.[86] Bahkan DPR mempunyai kekuatan tambahan dalam bentuk memaksa Presiden untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui. Bukan hanya dalam bidang legislasi, DPR juga mendapat wewenang sebagai penentu bagi pemerintah untuk menentukan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.[87] Pengangkatan Duta dan Konsul serta menerima penempatan duta negara lain juga harus konsultasi dengan DPR,[88] begitupun dalam hal Presiden akan memberikan amnesti dan abolisi.[89]

DPR juga mempunyai kewenangan dalam hal pengangkatan Hakim Agung,[90] Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial,[91] menentukan tiga orang Hakim Mahkamah Konstitusi,[92] memilih anggota Badan Pemeriksaan Keuangan,[93] dan menentukan pengisian lembaga negara lainnya (*auxiliary bodies*), seperti Komisi Pemilihan Umum, Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi,[94] dan lembaga tinggi bantu lainnya. Kewenangan ini akan bertambah dengan keharusan kepada Presiden meminta pertimbangan DPR dalam menentukan Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

---

[86] Pasal 20 UUD 1945. Berbeda dengan ketentuan sebelum perbahan UUD 1945, yaitu Pasal 5 UUD 1945 sebelum perubahan, DPR hanyalah menyetujui RUU yang dibuat oleh Presiden. Dalam kaitan ini, fungsi legislasi berada di tangan Presiden.

[87] Pasal 11 UUD 1945.

[88] Pasal 13 UUD 1945.

[89] Pasal 14 UUD 1945.

[90] Pasal 24A UUD 1945.

[91] Pasal 24B UUD 1945.

[92] Pasal 24C UUD 1945.

[93] Pasal 23F UUD 1945.

[94] Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kewenangan ini menempatkan DPR sebagai lembaga yang harus ditakuti dan disegani oleh lembaga manapun di negara ini, sebab tidak ada satupun urusan dalam negara Indonesia yang tidak melalui DPR. Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, semua harus diatur dengan hukum tertulis yaitu Undang-undang, dan yang membuatnya adalah DPR, pihak eksekutif menjalankan apa yang ditentukan oleh DPR tersebut. DPR juga melakukan pengawasan, dan bahkan penyelidikan dan penyidikan terhadap kinerja pemerintah dengan hak-hak yang dimilikinya, sehingga tindakan sewenang-wenang yang mungkin akan dilakukan oleh penguasa dapat dicegah, atau diminimalisir.

Melihat kewenangan yang dimiliki oleh DPR, lembaga ini bisa dikatakan sebuah lembaga yang sangat kuat. Namun demikian, tetap saja memiliki suatu kelemahan yang begitu penting, yaitu DPR masih saja mempunyai ketergantungan kepada Presiden dalam hal legislasi. Kenyataan ini dapat dilihat pada pasal 20 UUD 1945, yang mana dalam pasal ini diterangkan bahwa setiap RUU dibahas DPR bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan ini menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, yang seyogyanya menjalankan aturan yang dibuat oleh legislatif, juga mempunyai kekuasaan legislatif. Padahal secara teoritis, dalam pemerintahan presidensiil eksekutif hanya menjalankan apa yang telah dibuat oleh legislatif, dan untuk itu eksekutif dibekali dengan hak veto terhadap UU yang dibuat oleh legislatif.[95]

[95] Tujuan pemberian hak veto yaitu untuk menjaga penerapan mekanisme *check and balances* tetap terlaksana. Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati : dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 20.

Ketentuan ini rawan dengan bentuk penyelewengan, apalagi jika dilihat pada aturan bahwa calon Presiden didukung oleh partai politik dan hal ini bisa menjerumuskan kekuasaan eksekutif dan legislatif dipegang oleh satu orang atau kelompok. Keadaan ini akan mempermudah *kongkalikong* antara pihak eksekutif dan legislatif dalam meloloskan keinginan mereka, atau kelompok mereka sendiri, dan kepentingan rakyat akan diabaikan, maka yang terjadi adalah politik transaksional demi kepentingan pribadi atau kelompok elit saja. Persekongkolan ini juga akan diperparah dengan tidak adanya lembaga lain yang mengontrol DPR dan Presiden, yang notabene sama-sama berasal dari partai politik. DPD yang diharapkan menjadi semacam *double check* dalam parlemen malah tidak mempunyai fungsi yang berarti dalam mengontrol dua lembaga tersebut.

Berdasarkan latar belakang pembentukannya, dan melihat Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan yang berdiri dengan berbagai keanekaragaman suku, agama dan ras serta terdiri atas 33 daerah provinsi, kelebihan utama yang dimiliki oleh DPD ialah fungsinya sebagai pemersatu daerah yang merupakan unsur penting dalam NKRI. Fungsi integrasi yang dimiliki oleh DPD, menurut Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochammad Isnaeni Ramadhan, dilatarbelakangi oleh tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah – jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada separatis - maka DPD hadir sebagai wadah bagi wakil-wakil daerah, sehingga kepentingan daerah tetap berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.[96]

[96] Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mocammad Isnaeni Ramadhan, "Struktur..." dalam Janedjri M. Gaffar, et.al. (ed), *op.cit*., hlm. 32.

Walaupun demikian, ada kelebihan lain yang dimiliki oleh DPD yaitu mempunyai legitimasi yang kuat, karena anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya, berarti DPD memang merupakan representasi rakyat dan dengan mandat yang didapatkan dalam Pemilu tersebut, DPD mendapatkan dukungan yang kuat dalam menjalankan segala kewenangan yang dimilikinya. Melihat mekanisme pemilihannya yang perseorangan, DPD sebenarnya bisa lebih fokus dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta kewenangannya demi kepentingan rakyat di daerahnya, berbeda dengan anggota DPR yang dari partai politik harus melihat kepentingan partainya juga, di samping kepentingan negara dan rakyat. Kenyataan ini membuat anggota DPD lebih bebas dari intervensi penguasa (eksekutif/Presiden) maupun partai politik, yang harus menjadi perhatian utamanya adalah konstituennya, yaitu rakyat di daerah.

Walaupun sebenarnya belum ada survey lebih lanjut mengenai keterkaitan antara keinginan rakyat di daerah untuk melepaskan diri dari NKRI dengan keberadaan DPD, namun bisa dilihat dari komposisi keanggotaan DPD sebagai wakil daerah melambangkan Indonesia yang sesungguhnya. Anggota DPD yang mewakili seluruh daerah di Indonesia menjalankan fungsi, tugas serta kewenangannya atas nama rakyat di daerahnya. Di samping itu, setiap kebijakan DPD juga harus memperhatikan kepentingan semua daerah, tidak satu daerah saja, sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan DPD tidak akan lebih bersifat nasional. Hal ini menandakan DPD hadir sebagai bentuk pelembagaan dari kebhinekaan Indonesia itu sendiri.

Sayangnya kbhinekaan komposisi DPD serta independensinya dari partai politik tidak disertai dengan kewenangan yang dimiliki. Kelemahan pertama dari DPD ialah tidak ada aturan yang melarangnya dalam konstitus untuk dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden, dengan dibubarkannya DPD berarti MPR juga ikut bubar karena MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Sebab jika hanya terdiri dari anggota DPR saja MPR tidak lengkap secara konstitusional, dengan demikian syarat tersebut tidak terpenuhi lagi jika DPD telah dibubarkan. Berdasarkan akan hal ini, pemakzulan atas Presiden RI akan sulit dilakukan jika Presiden benar-benar melakukan pelanggaran seperti yang disebutkan dalam UUD 1945, karena yang mempunyai kewenangan memakzulkan Presiden hanya MPR.[97]

Berdasarkan dari fungsi yang dimilikinya, DPD bisa dikatakan sebagai kamar tingkat dua dalam parlemen Indonesia, karena fungsinya paling tinggi hanyalah membahas RUU tertentu saja, tidak sampai pada menyetujui.[98] Sebagai sebuah lembaga negara yang diatur langsung dalam UUD 1945, dan dipilih secara langsung oleh rakyat DPD selayaknya mempunyai kewenangan yang lebih dalam kaitannya sebagai wakil daerah. Anehnya, DPD dibentuk sebagai wadah aspirasi daerah dan untuk meredam kalau ada gerakan separatis malah tidak mempunyai kewenangan dalam rangka menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi daerah.

---

[97] Mekanisme pemakzulan Presiden diatur dalam pasal 7A dan 7B UUD 1945.

[98] Jimly Asshiddiqie menyebutnya dengan *co-legislator*. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ..., hlm. 190. Sedangkan Mohammad Mahfud MD menyebut DPD sebagai lembaga legislatif yang sumir dan sebagai formalitas konstitusional belaka. Lihat : Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum* ..., hlm. 69-72. Dan Denny Indrayana menyebut keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia antara ada dan tiada. Lihat dalam Denny Indrayana, *Negara antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 298-299.

Berkaitan dengan hal ini bisa dikatakan DPD sudah representatif tapi belum memiliki otoritas yang berarti.

Dalam hal menjalankan fungsi pengawasan, DPD sebatas mengawasi pelaksanaan UU yang berkaitan dengan daerah, APBN, pajak, pendidikan dan agama.[99] Kata "dapat" pada Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 secara terminlogi sangat lemah, karena tidak memiliki konsekwensi memilih dan tidak mempunyai kekuatan hukum, berbeda dengan penggunaaan kata "wajib" atau mempunyai "kekuasaan" dan "kewenangan".[100] Belum lagi hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR, dengan begitu bisa disimpulkan bahwa DPD *sub-ordinat* dari DPR, karena mekanisme "disampaikan" sama saja DPD mendapatkan fungsi pengawasan tersebut berdasarkan mandat dari DPR.

Berbeda dengan DPR yang memiliki kekuatan dalam menentukan sebagian besar jabatan publik di negeri ini, DPD hanya mempunyai pertimbangan untuk menentukan anggota BPK. Dengan hanya memiliki kewenangan ini, DPD jelas tidak mempunyai fungsi pengawasan apa-apa, karena orang-orang yang akan mengisi jabatan publik tidak mempunyai kepentingan apa-apa terhadap DPD, maka dari sini bisa dikatakan *bergaining position* DPD sangat lemah. Imbas dari keterbatasan ini, DPD hanya menerima laporan dari BPK, tidak dari lembaga negara lain. Pertanggungjawaban lembaga negara kepada DPD mutlak diperlukan karena, di samping sebagai lembaga perwakilan, bisa saja apa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara mempunyai keterkaitan dengan daerah, dan itu juga bisa

[99] Pasal 22D ayat (3) UUD 1945.

[100] Sulardi, *Reformasi Hukum : Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Membangun Demokrasi*, (Malang : In-Trans Publishing, 2009), hlm. 138.

merugikan daerah. DPD sebagai wakil daerah tidak bisa berbuat banyak karena kewenangannya memang telah dibatasi dalam konsititusi.

Berbagai keterbatasan yang dimiliki DPD tersebut bisa membuat kesewenangan pemerintah pusat terhadap daerah semakin menjadi-jadi, karena dari segi legislasi pemerintah dan DPR bisa bernegosiasi dan diikuti tidak adanya yang mengawasi secara intensif regulasi tersebut. Bagaimanapun juga, kesewenang-wenangan yang semakin parah dan berlangsung lama akan menimbulkan perlawanan dari yang ditindas terhadap penindas. Maka dapat dibayangkan jika banyak daerah tidak puas dengan legislasi pemerintah pusat, dan DPR tentunya, yang banyak merugikan rakyat di daerah, pada akhirnya republik ini tinggal menunggu waktu saja pembubarannya.

Meskipun demikian, melihat disparitas fungsional antara DPR dan DPD, terdapat juga kelebihan dalam hal proses legislasi dalam parlemen Indonesia. Karena parlemen Indonesia merupakan parlemen bikameral, yang juga dikatakan parlemen unikameral plus,[101] maka proses legislasi yang hanya di tangan DPR akan lebih mempercepat proses pembuatan undang-undang. Tidak perlu pembahasan dan perdebatan yang panjang, karena cukup anggota DPR dan Presiden saja yang membahasnya dan terdapat sedikit perbedaan pendapat. Berbeda jika suatu RUU dibahas DPR bersama DPD dan Presiden sekaligus, maka akan butuh waktu lama untuk menyelesaikan sebuah RUU.

[101] Parlemen Indonesia dikatakan sebagai unikameral plus karena secara struktural terdiri dari DPR dan DPD, dan secara fungsional legislasi hanya berada di tangan DPR. Lihat : Janedjri M. Gaffar, et.al. (ed), *op.cit.*, hlm. 3.

D. UPAYA MENEMUKAN SISTEM PERWAKILAN YANG IDEAL DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA.

Melihat bangunan parlemen Indonesia sekarang ini, yang terdiri dari MPR, DPR dan DPD, setidaknya ada dua hal yang harus diperhatikan agar menemukan format yang ideal untuk parlemen Indonesia. Permasalahan pertama adalah mengenai bentuk parlemen Indonesia yang masih belum jelas, yakni pilihan antara trikameral, bikameral atau unikameral (plus). Permasalahan kedua yaitu sumirnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai wakil daerah, kesenjangan ini akan berakibat fatal, tidak saja bagi kejelasan sistem parlemen, tapi juga menyangkut integrasi nasional. Kedua permasalahan ini harus dilihat secara komprehensif agar menghasilkan pemikiran yang sinergis dalam rangka menemukan parlemen yang ideal dalam bingkai NKRI.

Berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan, parlemen Indonesia bisa dikatakan menganut trikameral, karena berdasarkan susunan dan kedudukannya MPR merupakan sebuah lembaga yang permanen, di samping DPR dan DPD. Sebaiknya MPR merupakan sebuah nama semacam Kongres di Amerika Serikat atau *Parliament* di Inggris dan Perancis, hanya sebagai sidang gabungan atau *joint session* antara DPR dan DPD, bukan merupakan sebuah lemabaga permanen yang berdiri sendiri. Usulan ini memiliki beberapa alasan, yaitu *Pertama*, kewenangan yang dimiliki MPR hanya bersifat seremonial dan insedental, bukan kewenangan yang mesti dilakukan sepanjang waktu. Kewenangan tersebut tidak membutuhkan

perangkat yang permanen untuk melaksanakannya, alat kelengkapan tersebut bisa dilakukan secara ad-hoc saja.

Kedua, keberadaan lembaga yang permanen membutuhkan biaya, tenaga dan waktu yang banyak. Belum lagi dengan sususunan dan kedudukan sebagai lembaga tersendiri ini anggota MPR juga merangkap sebagai anggota DPR atau DPD, berarti ada gaji yang *double* mesti dibayar oleh negara kepada seluruh anggota MPR. *Ketiga*, sebagai lembaga permusyaratan rakyat, MPR bukanlah lembaga perwakilan, karena MPR sebagai tempat musyawarah untuk mencapai mufakat antara anggota DPR dan anggota DPD. Jika sebagai lembaga yang permanen seperti sekarang ini, maka MPR haruslah menjadi sebuah lembaga perwakilan, bukan lembaga permusyawaratan lagi, karena kalau dilihat dari sudut pandang sejarah, permusyawaratan rakyat di suatu tempat hanya dilakukan jika menghadapi sesuatu yang bersifat temporer, misalnya menentukan pesta rakyat, musyawarah menentukan hari baik pernikahan dan musyawarah dalam bidang lainnya, bukankah konstitusi semestinya berdasarkan masyarakat.

Jadi, perlu adanya revitalisasi terhadap susunan dan kedudukan parlemen Indonesia, agar menjadi jelas bentuk susunannya serta mekanisme administrasinya, di samping juga dalam hal kewenangannya. Fungsi MPR jika dijadikan sebagai sidang gabungan DPR dan DPD, akan berpengaruh pada beberapa hal, yaitu *pertama*, penghematan anggaran negara, baik dilihat dari operasional, maupun gaji anggota MPR dan gaji karyawan beserta staff. Dengan demikian pengeluaran negara hanya difokuskan pada dua lembaga, yakni DPR

dan DPD. *Kedua*, bangunan parlemen Indonesia akan semakin jelas, yaitu parlemen bikameral, karena secara struktural hanya terdiri dari DPR dan DPD.

Sedangkan akibat yang *Ketiga*, karena MPR merupakan sidang gabungan, maka hal selanjutnya adalah perlunya penguatan kewenangan DPD. Tidak mungkin DPR dan DPD akan bersidang dalam satu tempat dengan kewenangan yang terbatas dimiliki oleh DPD, tidak mungkin juga DPD hanya bersidang dalam MPR dalam hal mengajukan lalu membahas RUU tertentu saja, tapi setelah itu pergi meninggalkan DPR untuk menentukan RUU tersebut bisa disahkan atau tidak. Hal ini akan berakibat ketidak jelasan lagi terhadap susunan parlemen Indonesia, dari semula yang dikatakan unikameral plus menjadi bikameral setengah.

Sudah dikatakan sebelumnya, kewenangan dan fungsi yang dimiliki oleh DPR jauh lebih besar bila dibandingkan dengan DPD yang tidak memiliki kewenangan berarti. Meskipun begitu, melihat disparitas fungsional antara DPR dan DPD, terdapat juga kelebihan dalam hal proses legislasi dalam parlemen Indonesia. Karena parlemen Indonesia merupakan parlemen bikameral, yang juga dikatakan parlemen unikameral plus, maka proses legislasi yang hanya di tangan DPR akan lebih mempercepat proses pembuatan undang-undang. Tidak perlu pembahasan dan perdebatan yang panjang, karena cukup anggota DPR dan Presiden saja yang membahasnya dan terdapat sedikit perbedaan pendapat. Berbeda jika suatu RUU dibahas DPR bersama DPD dan Presiden sekaligus, maka akan butuh waktu lama untuk menyelesaikan sebuah RUU.

Namun demikian, pembahasan yang dilakukan oleh DPR saja akan banyak melahirkan undang-undang yang kurang sempurna, sebab pembahasan dilakukan oleh DPR yang merupakan representasi politik dan Presiden juga dari partai politik, maka UU yang lahir lebih cenderung bermuatan politis, dan bukan tidak mungkin kepentingan rakyat secara keseluruhan terabaikan. Hal ini sangat berbahaya, mengingat konfigurasi politik sedikit banyak akan mempengaruhi produk hukum yang dibuat.[102] Bisa saja dalam pembahasan sebuah RUU akan ada tarik-menarik kepentingan antara partai politik, pada akhirnya UU akan cacat dan bisa dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.[103] Maka dibutuhkan sebuah lembaga penyeimbang dalam proses legislasi, yaitu DPD, agar produk hukum yang dihasilkan lebih bersifat menyeluruh dan kepentingan rakyat secara keseluruhan tidak terabaikan, karena DPD merupakan wadah aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah. DPD setidaknya mendapatkan kewenangan dalam proses legislasi RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, karena esensinya DPD merupakan perwakilan rakyat di daerah.

Berkaitan dengan hal itu, DPD hadir bukan saja sebagai pemersatu bagi daerah-daerah Indonesia dalam satu wadah lembaga nasional, namun juga merupakan sebagai penyeimbang sekaligus pengontrol agar produk legislasi yang dihasilkan tidak merugikan daerah, hal ini sangat penting agar supaya integritas nasional tetap utuh. Kalau tetap saja seperti sekarang ini, maka produk hukum

---

[102] Hal ini berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Prof. Moh. Mahfud MD tentang politik hukum. Menurutnya konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang totaliter, atau otoriter, akan menghasilkan produk hukum yang konservatif. Lihat dalam : Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. IV (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 12.

[103] Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

yang ada akan tetap menomorduakan kepentingan berbagai daerah, maka legitimasi pemerintah pusat di mata daerah akan luntur dengan sendirinya. Seperti kata Laurence M. Friedman, legitimasi ada karena kepatuhan terhadap hukum yang baik dan oleh lembaga yang tepat, dan jika institusi tersebut terus-terusan salah, legitimasipun akan goyah.[104]

Berdasarkan pada kenyataan di atas, maka penguatan fungsi dan kewenangan DPD mutlak diperlukan, baik itu kewenangan di bidang legislasi, anggaran maupun bidang pengawasan. Penguatan ini diperlukan karena sebagai represetansi daerah, DPD hadir di pusat bukan hanya sebagai mewakili, tapi juga membawa dan memperjuangkan rakyat di daerah. Kepentingan nasional yang dirumuskan dalam setiap rancangan undang-undang, kemudian diawasi, langsung maupun tidak langsung menyangkut juga dengan kepentingan daerah, karena bagaimanapun juga negara nasional tidak ada tanpa keberadaan daerah.

Penguatan kewenangan DPD memang suatu keniscayaan, sebab DPD sebagai wakil rakyat daerah dalam negara demokrasi harus mempunyai hak layaknya DPR sebagai representasi politik dalam menjalankan fungsinya. Seperti yang telah disebutkan, konfigurasi politik negara yang konfigurasi politiknya demokratis adalah kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh ikut aktif menentukan kebijakan umum, dan terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.[105] berdasarkan pada pemahaman ini, maka Indonesia sebagai yang menamakan dirinya negara

---

[104] Lihat dalam : Laurence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 151-153.

[105] Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum..op.cit.*, hlm. 30-31.

demokratis semestinya memberikan ruang juga kepada rakyat daerah kesempatan untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan nasional, serta mengawasi penyelenggaraan kebijakan tersebut. Jika hanya kewenangan DPR yang besar, maka belum representasi rakyat secara keseluruhan, sebab DPR lebih diartikan sebagai corong partai politik.

Pada hakikatnya perluasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD, di samping menjaga agar kepentingan daerah tidak terabaikan, juga merupakan untuk memperkuat mekanisme *check and balances* dalam melaksanakan kekuasaan negara. Hal ini wajar disebut dengan istilah *double check* dalam proses legislasi, yaitu diinginkan suatu RUU tidak hanya dirancang, dibahas serta disahkan oleh DPR, tapi juga oleh DPD. Kelebihan mekanisme ini adalah UU yang dihasilkan akan lebih berkualitas, sebab RUU tersebut tidak hanya dibahas dan disahkan berdasarkan satu kepentingan saja, tapi juga melihat kepentingan lain, walaupun sebenarnya DPR juga bisa jadi membawa kepentingan daerah, tapi yang lebih tampak adalah kepentingan partai politiknya.

Fungsi pengawasanpun akan lebih efektif jika DPD memiliki kewenangan yang lebih luas, sebab jika pengawasan terhadap kinerja dan sepak-terjang pemerintah hanya dimiliki oleh DPR, dikhawatirkan fungsi tersebut akan tidak berarti karena bisa saja DPR dikuasai oleh partai politik yang sama dengan Presiden, karena aturan dalam ketatanegaraan Indonesia bahwa Presiden harus diusung oleh partai politik. Hal inilah yang menjadikan fungsi pengawasan parlemen akan tidak efektif, sebab akan sulit orang satu partai akan saling menjatuhkan. Sebab itulah maka diperlukan unsur lain dalam menjalankan fungsi

ini. Selain itu, DPD juga bisa difungsikan sebagai pengawasan internal dari parlemen itu sendiri. Jadinya dengan penambahan kewenangan DPD, mekanisme *check and balances* dalam cabang-cabang kekuasaan negara akan lebih efektif.

Sebagai pengunci, mekanisme pengawasan seperti yang disebutkan di atas juga harus diimbangi dengan pengaturan bahwa DPD tidak bisa dibubarkan dan/atau dibekukan oleh Presiden. Pengaturan ini sangat perlu, karena tanpa adanya jaminan eksistensi tersebut, maka akan sulit fungsi pengawasan akan dilakukan, sebab kalau terjadi sengketa kewenangan dengan DPR, yang notabene adalah kolega Presiden dalam partai politik, bisa saja Presiden secara politis membubarkan DPD. Selain itu pengawasan DPD terhadap Presiden tidak berjalan efektif karena Presiden merupakan yang memegang "nyawa" DPD, hal ini bisa menjadikan DPD diintervensi oleh Presiden.

Memang ada pendapat yang mengatakan bahwa jika DPD diberikan kewenangan yang luas akan berakibat pada pembentukan negara federal, bahkan bisa mengarah pada perpecahan nasional, makanya parlemen Indonesia berbentuk bikameral semu, karena keterbatasan DPD tersebut. Sesungguhnya hal ini merupakan ketakutan yang berlebihan, karena konsep parleman bikameral yang bercorak *strong bicameralism* sama sekali tidak bertentangan, atau tidak berhubungan sama sekali, dengan bentuk negara kesatuan.

Berkaitan dengan bentuk negara kesatuan, dikatakan parlemen bikameral tidak bertentangan dengan bentuk negara kesatuan karena, ***pertama***, menurut penelitian, Institute for Democracy and Electoral Assistances, 32 dari 54

negara demokrasi yang diteliti memilih bentuk parlemen bikameral.[106] Secara praktis konsep parlemen bikameral telah banyak digunakan oleh berbagai negara, tidak peduli negara federal maupun negara kesatuan.

Kedua, Terdapat hubungan yang kuat antara unikameral-bikameral dan dikotomi federal-kesatuan. Semua negara federal mempunyai legislatif bikameral, sedangkan negara nonfederal (kesatuan) mempunyai parlemen bikameral dan unikameral.[107] Berdasarkan analisis terhadap bentuk negara kesatuan di Indonesia, maka bisa dikatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berasa federal, karena berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 sudah dijelaskan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintaha daerah, hal ini merupakan ciri negara federal, walaupun ciri negara kesatuan masih melekat yaitu kewenangan pemerintah daerah diatur oleh legislasi pusat. Berdasarkan kenyataan ini, layaknya juga lembaga perwakilan Indonesia seperti pada negara federal, yaitu kewenangan DPR dan DPD relatif seimbang, walaupun saya lebih sepakat perluasan kewenangan tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah, karena esensinya DPD merupakan perwakilan dari daerah.

Ketiga, menurut Dr. Solly Lubis, kebijakan otonomi daerah akan berlangsung dua aliran sekaligus, yaitu berlangsungnya kekuasaan dan kewibawaan pusat di daerah dari satu arah secara *top-down*, secara bersamaan berlangsung arus pendemokrasian pemerintahan dan akomodasi aspirasi daerah ke

---

[106] Saldi Isra, *Pergeseran ..op.cit*., hlm. 246.

[107] Subarjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, (Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 146.

pusat secara *button-up*.[108] DPD hadir sebagai jembatan bagi kedua arus ini, baik dari atas ke bawah maupun arus sebaliknya. Dengan kenyataan fungsinya seperti ini, DPD tidak mungkin maksimal menyampaikan aspirasi masyarakat ke bawah jika kewenangannya terbatas seperti sekarang ini. Apa yang harus dilakukannya di Senayan jika suatu daerah menginginkan sesuatu dan menganggap kebijakan pemerintah pusat menindas daerah, atau tidak sesuai dengan kepentingan daerah tertentu, maupun regulasi pemerintah pusat tidak sesuai dengan semua daerah. Berdasarkan pada kenyataan ini maka penguatan fungsi dan kewenangan DPD menjadi suatu kebutuhan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Keempat, Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI jelas-jelas mengusulkan lembaga perwakilan Indonesia tidak hanya terdiri dari representasi politik, tapi juga diwakili oleh unsur daerah, bahkan wakil daerah disebutkannya terlebih dahulu.[109] Seperti telah diketahui, Yamin merupakan pendukung Soepomo dalam hal bentuk negara kesatuan dalam sidang BPUPKI, tidak mungkin Yamin yang mendukung bentuk negara kesatuan untuk Indonesia menyebutkan keterwakilan daerah di dalam MPR jika memang konsep parlemen bikameral bertentangan dengan negara kesatuan, dan pernyataan itu tidak ditentang oleh anggota BPUPKI yang lain. Jadi, *founding father* juga tidak melihat pertentangan antara bentuk negara kesatuan dengan parlemen bikameral.

Selanjutnya, kesalahan pandangan yang menentukan secara enumeratif cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan

---

[108] Solly Lubis, "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," dalam Janedjri M. Gaffar, *op.cit.*, hlm. 42.

[109] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, cet. II (Jakarta : Prapantja, 1971), hlm. 232-234.

daerah merupakan pandangan yang keliru. Sepanjang suatu UU berkaitan dengan rakyat banyak tentu juga berkaitan dengan daerah, karena rakyat ada di daerah.[110] Kesalahan ini diikuti dengan persepsi mengenai DPD yang dianggap hanya semata-mata mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah, padahal seyogyanya secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara.

Selain beberapa pendapat di atas, layak dipertimbangkan alasan penguatan fungsi dan kewenangan DPD bila dilihat dari konsep negara hukum Pancasila. Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa salah satu ciri-ciri negara hukum Pancasila yaitu hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam menjalankan fungsinya hendaklah dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong-royong.[111] Hubungan proporsional ini menandakan suatu lembaga negara mempunyai fungsi yang seimbang, dengan fungsi yang seimbang antara lembaga-lembaga negara maka akan terjadi kerjasama bahu-membahu dalam menjalankan fungsi negara itu sendiri, yaitu mensejahterakan rakyat.[112]

Berkaitan dengan kewenangan DPR dan DPD dalam parlemen Indonesia, negara hukum Pancasila menghendaki kewenangan yang seimbang

---

[110] Subardjo, *op.cit.*, hlm. 237-238.

[111] Walaupun sebenarnya Hadjon lebih menekankan asas gotong royong dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara dan tidak menyetujui adanya pemisahan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan negara, pemikirannya ini memperlihatkan Hadjon terpengaruh cita negara integralistik ala Soepomo. Namun Hadjon juga menegaskan harus adanya kebersamaan cabang-cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsinya. Lihat dalam : Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara,* (Surabaya : Bina Ilmu, 1987), hlm. 88-89.

[112] Proporsional bisa diartikan dengan sebanding; berimbangan; seimbang. Pius A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya : Arkola, 1994), hlm. 631.

kamar-kamar dalam parlemen Indonesia. Agar dengan keseimbangan kewenangan yang dimiliki maka kedua kamar tersebut akan bergotong royong dalam bidang legislasi, pengawasan maupun dalam menjalankan fungsi-fungsi lainnya demi kemajuan bangsa dan kesejahteraan rakyat. Dengan keseimbangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi keparlemenannya, maka UU yang disahkan akan lebih berkualitas, pengawasan terhadap eksekutif dan cabang kekuasaan negara lainnya juga akan lebih efektif.

Penguatan fungsi DPD bisa juga dimaksudkan untuk memperjelas sistem pemerintahan presidensiil Indonesia, sebab sistem presidensiil Indonesia masih kabur dengan ketidakseimbangan kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD.[113] Dengan penguatan fungsi dan kewenangan DPD, khususnya dalam bidang legislasi, maka fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR dan DPD, dan Presiden hanya menjalankan UU yang telah dibuat oleh DPR dan DPD tersebut. Dengan begitu pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif akan semakin jelas, sebagai bentuk mekanisme *check and balances* dari pemisahan kekuasaan ini, maka Presiden dibekali dengan hak veto terhadap UU yang disahkan kedua kamar dalam jangka waktu tertentu.

Namun perlu juga diperhatikan, kewenangan yang terlalu besar dimiliki oleh DPD juga tidak terlalu baik. Pembuatan UU akan lebih sulit karena dibahas

[113] Bukti konkret kaburnya sistem presidensialisme yang dianut Indonesia adalah aturan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kedua pasal ini mengisaratkan bahwa Presiden memiliki fungsi legislasi. Lihat juga dalam : Yulia Kurniaty, "Peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan yang Lebih Aspiratif : UUD 1945 Pasca Amendemen," *Jurnal Konstitusi PSHK FH UII*, Vol III, No. 1, Juni 2010, hlm. 114. Secara teoritis, dalam sistem presidensiil ciri utamanya yaitu pemisahan yang jelas fungsi eksekutif dan legislatif, berarti dalam sistem presidensiil presiden hanya sebagai pelaksana UU, tidak memiliki fungsi legislasi. Lihat dalam : Saldi Isra, *op.cit*, hlm. 39.

dan disetujui oleh kepentingan-kepentingan yang berbeda dapat menyebabkan *dead-lock*. Sehingga hal ini akan menyebabkan biaya, tenaga dan waktu untuk menyelesaikan suatu UU akan besar, di samping itu juga akan berkurangnya produktivitas lembaga legislatif.

DPD sebagai wakil daerah harus diberikan kewenangannya sebagai wakil daerah, yakni urusan-urusan yang berkaitan dengan daerah, baik langsung maupun tidak langsung. Mengenai RUU yang berkaitan secara langsung dengan daerah, maka sebaiknya DPD diberikan kewenangan untuk mengajukan, membahas serta menyetujui RUU tersebut. Karena DPD sebagai wakil daerah tentu membawa aspirasi rakyat di daerah, anggota DPD lebih tahu perihal keadaan rakyat di daerahnya, sehingga UU yang disahkan benar-benar telah matang dan berkualitas, serta tidak mengesampingkan kepentingan daerah. RUU dalam bidang ini tentunya memerlukan pembahasan bersama antara DPR dan DPD, sebab jika hanya DPD saja maka akan lahir UU yang bersifat kedaerahan, sektarian dan bukan tidak mungkin akan mengabaikan kepentingan nasional.

Sedangkan RUU yang berkaitan secara tidak langsung dengan daerah, sebaiknya DPD diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap DPR dalam pembahasan RUU tersebut, pertimbangan ini akan lebih kuat jika diiringi hak untuk menolak hal-hal yang dianggap mengabaikan atau menindas kepentingan daerah. Sehingga dengan kesenangan ini maka daerah juga akan merasa sebagai bagian dari integrasi nasional, karena kepentingannya tidak terabaikan dan masukan serta pemikiran yang muncul dari daerah bisa mewarnai penentuan kebijakan nasional.

Begitupun dalam kewenangan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan, DPD mengawasi hal-hal yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan daerah. Hasil pengawasan DPD ini sebaiknya ditindaklanjuti oleh DPD sendiri, tidak perlu melaporkan ke DPR, karena kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang sederajat dalam konstitusi. Pengawasan DPD haruslah mengenai kebijakan pemerintah, baik yang diatur oleh UU maupun kebijakan *preis erneson*, sehingga dengan pengawasan yang langsung dilakukan dan ditindaklanjuti oleh DPD akan memberikan rasa aman, nyaman dan tenang bagi rakyat daerah terhadap tabia'at alami penguasa, yaitu berbuat sewenang-wenang terhadap yang diperintah. hal ini penting bagi sebuah negara nasional yang plural, karena sedikit saja unsur-unsur yang ada tersinggung, maka yang bersangkutan akan merasa tidak perlakukan dengan semestinya, sehingga disintegrasi bangsa akan terjadi.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN.

Berdasarkan latar belakang permasalahan, data, teori serta analisis yang ada pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal dalam penelitian ini, yaitu :

1. Sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) banyak mengalami perubahan, dari yang dahulu menganut *distribution of power* dengan supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, beralih menjadi *separation of power* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara, khususnya lembaga perwakilan, hanya menjadi lembaga tinggi negara. Semua lembaga negara merupakan cerminan dari kedaulatan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dengan begitu syarat serta ketentuan mengenai tata cara pemilihan anggota MPR mengikuti yang berlaku pada anggota DPR dan DPD, sekaligus persoalan pemberhentiannya.

   Anggota DPR RI dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum selama lima tahun sekali, anggota DPR dipilih melalui jalur partai politik dengan sistem proporsional terbuka. Maka anggota DPR merupakan representasi politik. Sedangkan anggota DPD RI dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dengan sistem ditrik berwakil banyak, wakil dari masing-masing provinsi

jumlahnya sama dan anggota DPD tidak boleh melebihi 1/3 dari jumlah anggota DPR. Karena mewakili provinsi maka DPD dikatakan sebagai representasi daerah/territorial. Anggota DPR dan anggota DPD menjabat selama lima tahun setelah dilantik oleh Presiden, dan dapat diberhentikan dengan syarat tertentu.

Berdasarkan unsur yang diwakilinya, dapat disimpulkan sistem perwakilan Indonesia dikategorikan sistem *differrianted bicameralism* karena terdiri dari dua unsur yang sangat berbeda, yaitu DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi daerah atau wilayah. Sedangkan jika dilihat dari kewenangannya, sistem perwakilan bisa dikategorikan sistem parlemen *soft bicameralism* karena kewenangan yang dimiliki oleh DPR jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Namun demikian, kalau dilihat struktural parlemen Indonesia merupakan bangunan parlemen *trikameral* karena terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Secara fungsional lembaga perwakilan Indonesia dikategorikan *unikameral* karena hanya DPR yang benar-benar memiliki fungsi nyata, sedangkan MPR hanya memiliki fungsi yang bersifat seremonial dan temporer, dan DPD tidak lebih dari sebagai “staff ahli” bagi DPR dengan fungsi yang terbatas. Baru secara formal lembaga perwakilan Indonesia layak disebut sebagai parlemen *bikameral* karena di dalam MPR ada dua kamar, yaitu DPR dan DPD.

2. Melihat keberadaan struktur serta kewenangan yang dimiliki oleh MPR, DPR dan DPD, maka dapat ditemukan beberapa kelebihan dan kekurangan dalam sistem parlemen Indonesia. Kelebihan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan Indonesia adalah:

a. Anggota lembaga perwakilan Indonesia memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan kewenangan yang dimilikinya.

b. Mewakili unsur yang berbeda dari seluruh rakyat, sehingga bisa dikatakan sebagai parlemen yang demokratis.

c. MPR mempunyai kewenangan yang begitu sakral merubah undang-undang dasar.

d. DPR memiliki kekebalan yang semestinya memang seharusnya dimiliki oleh lembaga yang mewakili rakyat, yaitu tidak bisa dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden.

e. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah atau wilayah mempunyai suatu fungsi yang sangat penting, yakni fungsi integritas dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

f. Keuntungan lain dari sistem perwakilan Indonesia saat ini yaitu proses legislasi lebih cepat.

Kelemahan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat Indonesia sebenarnya ada dua, yaitu *Pertama*, ketidakjelasan bangunan parlemen yang dianut oleh Indonesia. Kelemahan ini jika dilihat dari struktur bangunan parlemen Indonesia, yaitu MPR sebagai “rumah” bersama bagi anggota DPR dan anggota DPD merupakan lembaga yang permanen, kepermanenan lembaga MPR ini membawa konsekwensi lain berupa kesia-sian pengeluaran negara karena harus *double* membayar gaji anggota MPR yang juga merangkap sebagai anggota DPR dan anggota DPD, serta pengeluaran rutin lainnya berupa gaji karyawan, para staff, dan biaya operasional lainnya. Padahal

MPR tidak perlu menjadi sebuah lembaga yang permanen, karena kalau dilihat dari kewenangannya hanyalah bersifat seremonial dan temporer. Kelemahan *kedua*, yaitu lemahnya fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai wakil daerah.

Ancaman disintegrasi bangsa karena keterbatasan fungsi dan kewenangan DPD tidaklah secara langsung, tapi hubungannya dengan kemampuan DPD dalam membawa dan memperjuangkan aspirasi daerah. Jika lama-kelamaan regulasi pemerintah pusat selalu merugikan daerah, dan DPD tidak bisa berbuat apa-apa karena tidak mempunyai kewenangan dalam menentukan regulasi tersebut dan tidak mempunyai hak mengawasi yang berarti, maka gerakan separatis untuk memisahkan diri dari NKRI akan timbul karena rakyat di daerah merasa tidak puas dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Kedua kelemahan sistem perwakilan rakyat Indonesia di atas merupakan kelemahan utamanya, namun masih ada kelemahan lain yang dimiliki, yaitu kaburnya sistem pemerintahan presidensiil yang digunakan di Indonesia. Kelemahan lain dari sistem perwakilan Indonesia yaitu keberadaan DPD yang belum dijamin keabadiannya dalam UUD 1945 dari tindakan semena-mena Presiden.

3. Berdasarkan struktur dan kewenangan dalam sistem lembaga perwakilan Indonesia saat ini, serta berdasarkan kelebihan dan kekurangan yang dimilikinya, dan selanjutnya dianalisis dengan teori lembaga perwakilan serta melihat konteks tentang Indonesia sebagai negara kesatuan, maka dapat disimpulkan mengenai sistem parlemen yang ideal bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal pertama yang harus dilihat adalah bentuk parlemen yang dibangun, struktur parlemen Indonesia yang

bercorakkan trikameral dengan menjadikan MPR sebagai lembaga yang permanen perlu dipertegas dengan mengembalikannya sebagai tempat bertemunya DPR dan DPD saja. Perubahan ini akan bermanfaat bagi penghematan keuangan negara, di samping memang menjadikan lembaga perwakilan rakyat Indonesia bikameral, juga mempunyai tujuan mengembalikan fungsi utama MPR sebagai lembaga permusyawaratan, bukan lembaga perwakilan. Menjadikan MPR hanya sebagai *joint session* bagi DPR dan DPD berarti harus juga meningkatkan kewenangan DPD sebagai wakil daerah, agar mempunyai fungsi serta kewenangan yang relatif sama dengan DPR, lebih tepatnya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan aspirasi dan kepentingan daerah-daerah di Indonesia.

Pada hakikatnya sistem perwakilan bikameral tidak bertentangan dengan bentuk negara kesatuan, hal ini dapat diperkuat dengan beberapa alasan, yaitu :

a. Pada prakteknya bangunan parlemen tidak tergantung dengan bentuk negara, banyak negara kesatuan yang menggunakan sistem parlemen bikameral, baik yang *soft bicameralism, strong bicameralism* maupun *perfect bicameralism*.

b. Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hubungan pusat dan daerahnya menganut asas desentralisasi, oleh sebab itu parlemen *strong bicameralism* bisa dipraktekkan.

c. Jika dilihat dari pola hubungan pusat dan daerah yang digunakan di Indonesia, maka akan semakin tampak warna federalnya. Sebagian besar negara federal memakai parlemen *strong bicameralism.*

d. Keterwakilan daerah dalam lembaga permusyawaratan rakyat memang sudah menjadi ide dari *Founding Father* negeri ini, yang merumuskan Indonesia berbentuk kesatuan.

e. DPD yang merupakan jembatan demokratisasi dari pusat ke daerah, dan sekaligus jembatan aspirasi daerah ke pusat tidak dapat menjalani tanggung jawabnya jika mempunyai wewenang yang terbatas seperti sekarang ini.

Berdasarkan ciri negara hukum pancasila yaitu hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Maka dapat disimpulkan bahwa DPD harus diberikan kewenangan yang lebih besar, agar terjadi hubungan fungsional yang seimbang antara DPR dan DPD, yang mana keduanya merupakan pemegang kekuasaan legislatif.

Penguatan kewenangan DPD di sini bukanlah memberikan kewenangan yang terlampau besar menyamai DPR, seperti Senat pada negara-negara federal, namun menurut penyusun hanya sebatas hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah, baik langsung maupun tidak langsung. RUU yang berkaitan secara langsung dengan daerah, maka sebaiknya DPD diberikan kewenangan untuk mengajukan, membahas serta menyetujui RUU tersebut bersama DPR. Sedangkan RUU yang berkaitan secara tidak langsung dengan daerah, sebaiknya DPD diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap DPR dalam pembahasan RUU tersebut, pertimbangan ini akan lebih kuat jika diiringi hak untuk menolak hal-hal yang dianggap mengabaikan atau menindas kepentingan daerah.

Begitupun dalam kewenangan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan, DPD mengawasi hal-hal yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan daerah. Hasil pengawasan DPD ini sebaiknya ditindaklanjuti oleh DPD sendiri, tidak perlu melaporkan ke DPR, karena kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang sederajat dalam konstitusi. Dengan memperbesar kewenangan DPD dalam hal legislasi dan pengawasan, maka dengan sendirinya akan menjaga DPD untuk tetap menjalankan fungsi integrasinya.

B. SARAN.

Pada akhir tesis ini, ada beberapa saran yang perlu disampaikan berdasarkan kesimpulan yang telah diambil, saran dalam penelitian ini adalah :

1. Perlunya Amendemen lagi terhadap UUD 1945 agar sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan falsafah Pancasila serta bisa mensejahterakan rakyat Indonesia seluruhnya dan seutuhnya. Amandemen khususnya pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan lembaga perwakilan rakyat, lebih khusus lagi pasal mengenai keanggotaan MPR dan kewenangan DPD. Mengenai keanggotaan MPR sebaiknya MPR terdiri dari DPR dan DPD, bukan terdiri dari anggota DPR dan angggota DPD, sehingga MPR menjadi *joint session* bagi DPR dan DPD.

2. Kewenangan DPD juga bisa tingkatkan tidak hanya sebagai perancang dan mempertimbangkan RUU, tapi juga membahasa serta menyetujui RUU, khususnya

RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Kewenangan DPD dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan juga perlu ditingkatkan, yaitu DPD diberikan setiap kebijakan pemerintah maupun lembaga negara lainnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah, agar DPD sebagai wakil daerah memang benar-benar representasi dan pembawa aspirasi daerah.

3. Disarankan kepada DPD sebagai lembaga perwakilan daerah untuk terus mengupayakan perubahan kelima UUD 1945, agar supaya mekanisme *check and balances*, baik antara cabag kekuasaan maupun sesama cabang kekuasaan legislatif, dapat berjalan dengan lebih efektif.

4. Diharapkan ada peneliti-peneliti lain yang bisa melanjutkan penelitian mengenai lembaga perwakilan Indonesia, baik dilihat dari teori-teori ilmu hukum maupun teori-teori ilmu politik. Masih banyak celah yang dapat dilihat secara akademis mengenai sistem perwakilan rakyat di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).

Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950.

Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan).

Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 19744 Tentang Pemerintahan di Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Indonesia, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Algeria, Constitution of People’s Democratic Republik of Algeria.

Colombia, Constitution of Colombia.

French, Constitutions of Fifth French Republic of 4 October 1958.

South Africa, Constitution of Republic of South Africa.

Risalah.

Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI, 28 Mei-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Buku ke 4 Jilid 2A: Risalah Rapat Komisi A ke-2 s/d ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta : Sekjend MPR RI, 2001.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat ke-1 PAH III BP MPR, tanggal 07 Oktober 1999*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Empat*, Jakarta : Sekretariat MPR RI, 2008

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Jilid 2 Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Edisi Revisi, cet. II. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Buku-buku.

Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, cet. III. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2002.

Alrasyid, Harun, "Federalisme, Mungkinkah Bagi Indonesia: Beberapa Butir Pemikiran" dalam Adnan Buyung Nasution, dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 1999.

Anwar, Chairil, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta : Novindo Pustaka Mandiri, 1999.

Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum : Dari Konstruksi sampai Implementasi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009.

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007.

....., *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cet. II. Yogyakarta : FH UII Press, 2005.

....., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 2. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

……., *Konsilidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI, 2002.

……., *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 1996.

....., *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

....., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Boboy, Max, *Dewan Perwakilan Rakyat RI dan Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Bourchier, david, *Pancasila Versi Orde Baru Dan Asal Muasal Negara Organis*, Yogyakarta: Aditya Media, 2007.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi cet. IV. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010.

....., *Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, cet. III. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Cipto, Bambang, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, cet. II. Yogyakarta : Lingkar Buku, 2007.

Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 2010.

Friedman, Laurence M., *The Legal System : A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III. Bandung: Nusa Media, 2009.

Friedrich, Carl Joachim, *The Philosophy of Law in Historical Perspetive*, terj. Raisul Muttaqien, Filsafat Hukum, Perspektif Historis, cet. III. Bandung : Nusa Media, 2010.

Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum.* Bogor : Ghalia Indonesia, 2007.

Gaffar, Afan, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, cet. VI. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006.

Gaffar, Janedjri M., et. al. (ed), *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta : Kerjasama Sekjend MPR RI dan UNDP, 2003.

Gonggong, Anhar, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme : Solusi untuk Masa Depan*, Yogyakarta : Media Pressindo, 2001.

Guruh LS., Syahda, *Menimbang Otonomi vs. Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia.* Bandung : Remaja Rosdakarya, 2000.

Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya : Bina Ilmu, 1987.

Hamidi, Jazim dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009.

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

Hatta, Mohammad, "Ke Arah Indonesia Merdeka", dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Ketatanegaraan*. Jakarta : Gramedia, 1982.

Hegel, Georg W. F., *The Philosophy of Hisory*, terj. Cuk Ananta Wijaya, Filsafat Sejarah, Cet. III. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007.

Hidayat, Imam dan Mardiyono, *Geopolitik : Teori dan Strategi Politik dalam Hubungannya dengan Manusia, Ruang, dan Sumber Daya Alam*, Surabaya : Usaha Nasional, 1983.

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005.

....., *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2008.

……, *Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005.

Husen, La Ode, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung : CV. Utomo, 2005.

Indrayana, Denny, *Negara antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, cet. II. Jakarta : RajaGrafindo, 2010.

Jaweng, Robert Endi, dkk., *Mengenal DPD RI : Sebuah Gambaran Awal*, Jakarta : Institute for Local Development, 2005

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, cet. V. Bandung : Nusa Media, 2010.

Khaldun, Ibnu, *Muqaddimah*, terj. Ahmadie Thoha, Jakarta : Pustaka Firdaus, 2000.

Kusnardi, Mohammad dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. IV. Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000.

Kusuma, R. M. A. B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI, 2004.

Lembaga Soekarno – Hatta, *Sejarah Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila*, Jakarta : Idayu Press, 1986.

Leston-Bandeira, Cristina, *From Lagislation to Legitimation : The Role of the Portuguese Parliament*, London and New York : Routledge, 2004.

Locke, John, *Two Treaties of Civil Government*, terj. A. Widyamartaya, Kuasa Itu Milik Rakyat, cet. V. Yogyakarta : Kanisius, 2006.

Losco, Joseph dan Leonard Williams, *Polytical Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, dari Machiavelli – Rawls, Volume II. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005.

Machiavelli, Niccole, *Il Principe*, terj. C. Woekirsari, Sang Penguasa : Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik, cet. VI. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002.

Mahfud MD, Mohammad, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Pers, 2010.

....., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. IV. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2011.

Mahmuzar, *Implikasi Keterbatasan Fungsi DPD terhadap Kepentingan Daerah dalam NKRI*, Yogyakarta: Rancangan Disertasi S3 FH UII, 2012.

Malaranggeng, Andi, et.al. (edt), *Otonomi Daerah : Perspektif Teoritis dan Praktisi*, cet. II. Yogyakarta : Bigraf Publishing dan UMM, 2001.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV. Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, 2005.

....., *Teori dan Politik Konstitusi*, cet. II. Yogyakarta : FH UII Press, 2004.

....., *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. II. Yogyakarta : FH UII Press, 2004.

Marbun, S. F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, edisi revisi cet. III. Yogyakarta : FH UII Press, 2011.

Marzuki, Suparman, *Tragedi Politik Hukum Ham*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusham-UII, 2011.

Mas'udi, Masdar Farid, *Syarah Konstitusi : UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta : Pustaka Alvabet dan LaKIP, 2010.

Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta : UAD Press, 2006.

Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law, Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik. Bandung : Nusa Media, 2007.

Mulyono, Joyo Martoyo , *Merancang Penelitian Kualitatif*, Semarang : t.p., 1993.

Mulyosudarmo, Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang : In-Trans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004.

Nasution, Adnan Buyung. et. al. (edt), *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 1999.

Nasution, Adnan Buyung, *Demokrasi Konstitusional*. Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2010.

Nazriyah, Riri, *MPR RI : Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta : FH UII Press, 2007.

Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta : Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.

Plato, *The Republik,* edited by G. R. F. Ferrari, translated by Tom Griffith. Sixth Printing, Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung : Eresco Jakarta, 1971.

Purcell, Hugh, *People and Politics Fascism*, terj. Faisol Reza, dkk., Fasisme, Yogyakarta : Insist Press, 2000.

Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat : Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung : Nusamedia, 2007.

Ramses M., Andi dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : MIPI, 2009.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum : Dari Zaman Yunani Kuno sampai Abad ke-20*, Banding : Nuansa, 2010.

Rousseau, Jean Jacques, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat. Jakarta : Visimedia, 2007.

Russel, Bertrand, *History of Western Philosophy and its Connection with Political and Social Circumstans from the Earlist Times to the Present Day*, terj. Sigit Jatmiko dkk., Sejarah Filsafat Barat : Kaitannya dengan Sosio-Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang, Cet. III. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007.

Simandjuntak, Marsillam, *Pandangan Negara Integralistik : Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, cet. III. Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 2003).

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1980.

Soekamto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 2006,

Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1985.

Seprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet. XI. Yogyakarta : Kanisius, 2006.

Strong, C. F., *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj. Derta Sri Widowatie, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, cet. II. Bandung : Nusa Media, 2010.

Subekti, Valina Sungka , *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta : Raja Grarafindo Persada, 2008.

Sulardi, *Reformasi Hukum : Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Membangun Demokrasi*, Malang : In-Trans Publishing, 2009.

Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, cet. VI. Jakarta : Grasindo, 2007.

Syafa'at, Muhammad Ali, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia*, Malang : UB Press, 2010.

Syahuri, Taufiqurrahman, *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2004.

Syaukani, et.al., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, cet. VIII. Yogyakarta : Pustaka Pelajar dan Puskap, 2009.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional*. Yogyakarta: Total Media, 2009.

Wheare, K. C. *Modern Constitutions*, terj. Imam Baehaqie, Konstitusi-konstitusi Modern, cet. V. Bandung : Nusamedia, 2011.

Williams, Howard, *Kant's Political Philosophy*, terjemahan, Muhammad Hardani, Filsafat Politik Kant. Jakarta dan Surabaya : DPP Ikatan Mahasiswa Muhammadiyyah dan JP-Press, 2003.

Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, cet. II. Jakarta : Prapantja, 1971.

....., *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.* Jakarta : t.p., 1960.

Tesis dan Disertasi.

Elfiza, *Pengaturan Pemerintahan Aceh Menurut Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta : Tesis Pada Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011

Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Bandung : Disertasi Program Doktor FH Unpad, 1990.

Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008.

Kamus dan Ensiklopedi.

Gayo, M. Iwan, *Buku Pintar Seri Senior*, Jakarta, Pustaka Wargan Negara, 2007.

Partanto, Pius A. dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya : Arkola, 1994.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi III, cet. II. Jakarta : Balai Pustaka, 2002.

Puspa, Yan Pramadya, *Kamus Hukum : Edisi Lengkap, Bahasa Belanda-Indonesia-Inggris*, Semarang : Aneka Ilmu, 1977.

Makalah, Orasi Ilmiah, Pidato, Jurnal dan Hasil Penelitian

Asshiddiqie, Jimly, *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggrakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democtic Institute. Medan, 12 Juni 2001.

....., *Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI*, Jakarta : Orasi Ilmiah Dies Natalis Universitas Nasional dan Wisuda Pasca Sarjana dan Diploma III, 11 Oktober 2004.

Jurnal Konstitusi FH UII, Volume I, Nomor 1, Oktober 2008.

Jurnal Konstitusi PSHK FH UII, Volume III, Nomor 1, Juni 2010.

Jurnal Media Hukum FH UMY, Volume 14, Nomor 02, Desember 2007.

Subardjo, *Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 untuk Memperkuat Sistem Presidensiil dan Sistem Bikameral*, Pidato pada Pengukuhan Guru Besar di Depan Sidang Senat Terbuka Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, tanggal 26 Januari 2010.

Thaib, Dahlan, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perbahan ketiga UUD 1945)", disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. dalam Abdul Ghofur Anshori

dan Sobirin Malian (edt.), *Membangun Hukum Indonesia : Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008.

Internet

Kritik terhadap Cita Negara Integralistik, dalam http://www.transparansi.or.id/kajian/kajian9/bab_2.html.

RIWAYAT HIDUP

Nama : Salman

TTL : RantauLimauManis, 02 Juli 1985

JenisKelamin : Laki-Laki

Orang Tua : Sayuti (alm.) danAisiyah

Alamatasal : Desa Rantau LimauManis RT 03 Rw 01 Kec. TabirIlirMerangin Jambi, Kode Pos 37353

E-mail : salman.sayuti@yahoo.com

No. Telp : 0812 2929 2206

Pendidikan

1. SDN 378 RantauLimauManis 1992-1998
2. SLTP N 8 Tabir 1998-2001
3. MAN Bangko 2001-2004
4. JinayahSiyasahUIN SunankalijagaYogyakarta 2004–2008
5. Magister Ilmu Hukum FH UII Yogyakarta 2010 - 2012

PengalamanOrganisasi :

1.	OSIS SLTP	KabidKeagamaan	1999 - 2000
2.	OSIS MAN Bangko	KabidSospol	2002 - 2003
3.	IMAJI UIN	KabidSospol	2006 - 2007
4.	IKPJ Yogyakarta	KabidSosbud	2006 - 2008
5.	MKM UIN	BidangAdministrasi	2006 - 2007
6.	PAD	Presiden	2007 - 2008
7.	SEMA-F Syariah	KomisiB (BidangAdvokasi)	2007 - 2008
8.	DPD IMM DIY	SekbidHikmah (Sospol)	2010 - 2012