

Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
dalam Parlemen Indonesia

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



YAYASAN PENDIDIKAN
CENDEKIA MUSLIM



**ADE KOSASIH
SIRAJUDDIN M
FAUZAN
HENDERI KUSMIDI**

**Rekonstruksi Kedudukan dan Fungsi
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
dalam Parlemen Indonesia**

**REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN FUNGSI
DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PARLEMEN INDONESIA**

Ade Kosasih, Sirajuddin M, Fauzan, Henderi Kusmidi

Editor:
Imam Mahdi

Desainer:
Siska Wulandari

Sumber Gambar Kover:
www.freepik.com

Penata Letak:
Dwi Fadhila

Proofreader :
Tim YPCM

Ukuran:
viii, 254 hlm, 15,5 x 23 cm

ISBN:
978-623-8326-69-3

Cetakan Pertama:
Oktober 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Anggota Luar Biasa IKAPI: 027/SBA/2021
YAYASAN PENDIDIKAN CENDEKIA MUSLIM

Perumahan Gardena Maisa 2, Blok C.09, Koto Baru, Kecamatan Kubung,
Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat – Indonesia 27361

HP/WA: 0823-9205-6884

Website: www.cendekiamuslim.com

E-mail: cendekiamuslimpress@gmail.com

Daftar Isi

| | |
|---------------|-----|
| PRAKATA | vii |
|---------------|-----|

BAB 1 PENDAHULUAN

| | |
|--------------------------------|----|
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Landasan Teori | 13 |
| 1. Teori Demokrasi | 14 |
| 2. Teori Konstitusi | 23 |
| 3. Teori Hukum Progresif | 43 |

BAB 2 TINJAUAN TEORETIS TENTANG PARLEMEN

| | |
|--------------------------------------------|----|
| A. Parlemen | 47 |
| B. Unikameral | 55 |
| C. Bikameral | 57 |
| D. Majelis Tinggi di Beberapa Negara | 66 |

BAB 3 SEJARAH PERKEMBANGAN PARLEMEN DI INDONESIA

| | |
|---------------------------------------------------|-----|
| A. Periode Awal Kemerdekaan (1945-1949) | 87 |
| B. Periode Konstitusi RIS (1949-1950) | 92 |
| C. Periode UUDS 1950 (1950-1959) | 101 |
| D. Periode Dekrit Presiden Sampai Orde Baru | |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (1959-1999)..... | 108 |
| E. Periode Amendemen UUD 1945 | 118 |
| BAB 4 MEKANISME KONSTITUSIONAL PENGUATAN DPD | |
| A. Upaya Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD Melalui Konvensi Ketatanegaraan | 123 |
| B. Mekanisme Konstitusional Formal Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD .. | 175 |
| BAB 5 PENUTUP | |
| A. Simpulan..... | 225 |
| B. Saran..... | 227 |
| DAFTAR PUSTAKA | 229 |
| TENTANG PENULIS..... | 245 |
| TENTANG EDITOR..... | 253 |



Prakata

Lembaga parlemen merupakan pilar penting demokrasi suatu negara. Oleh karena itu, di dalam parlemen harus tercermin prinsip keterwakilan seluruh komponen penting bangsa. Keterwakilan gagasan disalurkan melalui DPR sebagai wakil Parpol yang menawarkan gagasan melalui ideologi & platform partai, sedangkan keterwakilan teritorial atau daerah tercermin di dalam DPD. Agar keduanya dapat menjalankan peran dan fungsi masing-masing, maka kedua lembaga tersebut harus memiliki kedudukan yang sama. Tidak ada yang lebih superior dan tidak ada pula yang berada dalam posisi subordinasi. Satu sama lain tidak mendominasi, melainkan saling mengimbangi dan saling mengawasi sehingga tercipta sinergitas yang produktif dan konstruktif.

Faktanya di Indonesia kedudukan DPR dan DPD berjalan secara asimetris. Di mana DPR lebih mendominasi peran di parlemen dibandingkan DPD. Sehingga keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kurang dirasakan memberikan kontribusi kepada daerah. Seyogyanya DPD bertindak sebagai *the guardian of autonomy*, namun justru di masa keberadaan DPD inilah terjadi arus sentralisasi yang kuat. Hal ini dapat dilihat dari

terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mereduksi beberapa kewenangan Pemerintahan Daerah seperti di bidang pertambangan, kehutanan, kelautan, perizinan dan lain-lain. Belum lagi lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang Pertambangan, yang semuanya mengakuisisi kewenangan-kewenangan penting daerah.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan DPD sebagai bagian dari parlemen harus dibenahi. Disadari kelemahan DPD berasal dari pengaturan UUD NRI Tahun 1945 yang *men-setting* DPD dalam ketidakberdayaannya. Namun, bukan berarti amendemen formal terhadap UUD merupakan satu-satunya jalan untuk memperkuat DPD. Mengingat kedudukan DPD yang lemah dalam parlemen, maka sulitnya mewujudkan amendemen formal terhadap UUD harus dicarikan jalan keluarnya. Melalui buku ini, diskursus tentang DPD dibahas dengan menawarkan beberapa gagasan penguatan kedudukan dan fungsi DPD melalui cara lain perubahan konstitusi selain amendemen formal.

Tim Penulis,

BAB 1

Pendahuluan



A. Latar Belakang

Reformasi ketatanegaraan pada tahun 1998 membawa agenda besar yang dimulai dengan Amendemen Undang-Undang Dasar 1945, penegakan supremasi hukum, dan pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada daerah. Melalui Amendemen UUD 1945 penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum diatur secara eksplisit dan tegas di dalam ketentuan pasal-pasal undang-undang dasar, yang sebelumnya belum diatur namun hanya dinyatakan di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”.

Implikasi lebih lanjut dari amendemen UUD 1945 adalah pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada Pemerintah Daerah. Di sinilah

ide dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam parlemen Indonesia dimulai. Hal ini dikarenakan partisipasi partai politik dalam pemilihan umum saja tidak *sine quo non* untuk demokrasi yang baik.¹ Beranggotakan perwakilan dari setiap provinsi, DPD diharapkan dapat mengakomodasi dan menjembatani, serta memperjuangkan kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat pusat.² Kehadiran DPD diharapkan dapat mengubah sendi kenegaraan yang dipraktikkan selama masa Orde Baru yang bersifat sentralistik menjadi desentralistik.

Walaupun secara legal formal pembentukan DPD telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amendemen ketiga,³ namun pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

¹ Feri Amsari, “*Designing An Intra-Party Democracy in Indonesia*”, Journal of Legal, Ethical and Rregulatory Issue, Volume 24, Issue 4, 2021, Page 1.

² Raden Siti Rachmah Wardani, “*Regional Representatives Council in the Indonesian State Governance System: a Study of Bicameral System*”, SIGn Law Journal, Vol. 5 Issue 1, 2023, Hlm. 4.

³ Undang-Undang Dasar 1945 hasil amendemen dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang kemudian lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Susduk yang disiapkan untuk menyambut kehadiran Anggota DPD yang secara faktual DPD baru terbentuk setelah pemilihan umum tahun 2004, tepatnya pada tanggal 1 Oktober 2004.

Wacana keberadaan dari kelembagaan DPD pada saat itu sempat memberikan harapan masyarakat daerah bahwa persoalan daerah dapat diperjuangkan di tingkat pusat.⁴ Namun, kenyataan saat ini justru sebaliknya, tingkat skeptisme warga negara terhadap peran DPD cukup tinggi.⁵ Kehadiran DPD tersebut sejak awal terbentuk sudah diragukan dalam memberikan kontribusi penguatan otonomi daerah oleh para pakar hukum tata negara dan pakar ilmu politik. Hal ini dikarenakan lemahnya kewenangan DPD yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

⁴ Wahyu Widodo, *“Peran dan Fungsi DPD RI dalam Menuju Sistem Parlemen Bikameral yang Efektif Melalui Amendemen”*, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol. 1 No. 2 Tahun 2014, Hlm. 121.

⁵ Debora Sanur, *“Urgensi Membangun Parlemen Modern”*, Jurnal Kajian Vol. 20 No. 4 Tahun 2015, Hlm. 618.

Tahun 1945). Baik kewenangan di bidang pembentukan undang-undang/legislasi maupun di bidang pengawasan/kontrol terhadap Pemerintah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) DPD **dapat** mengajukan kepada DPR, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD **ikut membahas** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) DPD **dapat** melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pendidikan, dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan** untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi kontrol, tidak utuh atau mungkin lebih tepat disebut lemah. Ketidakutuhan tersebut dapat dilihat dari peran DPD dalam pembentukan undang-undang yang hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Sedangkan kewenangan untuk memutus suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang tetap berada di tangan DPR dan Presiden.

Begitu juga dengan fungsi kontrol yang dimiliki DPD hanya sebatas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, namun tidak memiliki hak untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya, selayaknya DPR yang memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Ironisnya lagi, hasil pengawasan yang dilakukan DPD tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Hal

ini jelas menempatkan DPD sebagai subordinasi dari DPR. Akibat lebih lanjut, hasil pengawasan tersebut tidak memiliki nilai politik sebagai instrumen pengendalian terhadap Presiden. Akan menjadi lebih buruk lagi jika hasil pengawasan yang disampaikan kepada DPR tersebut tidak ditindaklanjuti. Hal ini bisa saja terjadi jika mayoritas Anggota DPR adalah berasal dari koalisi pendukung Presiden.

Di Indonesia, pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam konstitusi.⁶ Sebagai hukum dasar, maka materi muatan UUD NRI Tahun 1945 menjadi *guiden* terhadap Undang-Undang Susduk. Begitu juga dengan ketentuan Pasal 22D tersebut, sehingga secara mutatis mutandis pengaturan DPD dalam Undang-Undang Susduk pun bersifat pelaksana dari Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sehingga materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan asas *lex superiore derogat lege inferiore*.

⁶ Hartanto dan Vicky Dwi Purnomo, “The Need for Restrictions on the Term of Office of the House of Representative for Efforts to Prevent Abuse of Authority”, Internasional Journal of Educational Review, Law and Social Science (IJERLAS), Volume 3, Issue 3, Page 719.

Dengan demikian, fungsi dan kedudukan DPD dalam parlemen bikameral Indonesia tetap lemah, sehingga disebut sebagai *soft bicameral*.

Setelah mengalami perjalanan waktu, Undang-Undang Susduk pun mengalami pergantian silih berganti, yaitu diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang dikenal dengan Undang-Undang MD3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang juga dikenal dengan sebutan Undang-Undang MD3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pun mengalami perubahan berkali-kali yaitu

sebanyak 3 (tiga) kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pergantian Undang-Undang Susduk ke Undang-undang MD3 tersebut tidak memberikan perubahan signifikan terhadap kedudukan dan fungsi DPD sebagai Majelis Tinggi (*upper chamber*), baik dalam rangka melaksanakan *check and ballance* terhadap DPR dalam parlemen maupun terhadap lembaga eksekutif. Hal ini dikarenakan kedudukan dan fungsi DPD memang mengalami “cacat bawaan” sejak lahir yaitu sejak amendemen ketiga UUD 1945 yang melahirkan DPD dalam sistem parlemen Indonesia. Kedudukan dan fungsi DPD yang lemah ini menyebabkan kesulitan bagi DPD dalam memperkuat otonomi daerah.

Menyadari kelemahannya tersebut, DPD selama ini terus melakukan upaya mendorong

terjadinya amendemen kelima UUD 1945.⁷ Dalam berbagai seminar, simposium, dan *focus group discussion* wacana amendemen kelima UUD 1945 selalu dikampanyekan, namun sudah hampir 20 (dua puluh) tahun eksistensi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selalu gagal mewujudkan amendemen kelima tersebut. Oleh karena itu, sudah saatnya DPD mengalihkan perhatiannya dari rencana amendemen UUD 1945 ke upaya optimalisasi fungsi yang ada saat ini. DPD perlu memikirkan cara atau strategi penguatan lembaga, agar kontribusi DPD bagi daerah dapat dirasakan memberi manfaat.

Jika *flash back* ke belakang, tepat sepuluh tahun keberadaan DPD dalam parlemen Indonesia yaitu pada tahun 2014, menjadi titik awal kemunduran otonomi daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dengan sendi kenegaraan yang semula bersifat desentralisasi mengalami pergeseran menuju resentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang

⁷ Feith Herbert, *"The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia"*, American Political Science Review, Volume 57, Issue 3, Page 719-721.

menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa kewenangan Pemerintahan Daerah ditarik ke pusat menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, misalnya di bidang kehutanan, kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang tersisa hanya terhadap pengelolaan Taman Hutan Rakyat (Tahura), selebihnya ditarik menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Begitu juga di bidang kelautan, kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak ada lagi melainkan menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi yang notabene adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Di bidang pertambangan, semua kewenangan diambil alih oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota hanya disisakan kewenangan pengelolaan pertambangan panas bumi (geotermal).

Walaupun saat ini telah terbit Peraturan Presiden Nomor 55 tahun 2022 tentang Pendelegasian Pemberian Izin Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara, namun pendelegasian kewenangan tersebut hanya

kepada Pemerintahan Provinsi. Padahal semua wilayah pertambangan yang ada di Indonesia berada dalam wilayah kabupaten/kota. Artinya, kabupaten/kota tidak dapat melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap aktivitas kegiatan pertambangan di wilayahnya. Sementara kabupaten/kota merasakan langsung dampak negatif dari kegiatan pertambangan di wilayahnya. Sedangkan dampak positif dari pertambangan dalam bentuk royalti yang diberikan melalui dana bagi hasil, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota hanya menerima saja dana bagi hasil tersebut dari Pemerintah Pusat melalui dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, tanpa mengetahui secara pasti berapa banyak sumber daya alam yang dieksploitasi dari daerahnya dan berapa royalti yang dibayarkan secara pasti dari perusahaan kepada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, orang mungkin berpendapat bahwa implementasi desentralisasi

saat ini masih jauh dari kriteria desentralisasi yang diharapkan.⁸

Di tangan Anggota DPD berbagai kebijakan strategis yang menyangkut kepentingan daerah dirumuskan. Oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban bagi DPD untuk bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.⁹ Jika persoalan-persoalan tersebut di atas tidak segera diatasi, bukan tidak mungkin akan memicu penentangan dari Pemerintahan Daerah terhadap pusat. Bahkan yang lebih ekstrem dan sangat dikhawatirkan adalah terjadinya disintegrasi bangsa. Pengalaman yang lalu menunjukkan bahwa lahirnya gerakan separatisme di berbagai daerah di Indonesia, sebagian besar karena ketidakadilan pembagian hasil sumber daya alam, misalnya yang terjadi di Papua, Riau, dan Aceh. Hal inilah yang kemudian menjadi ide dasar dibentuknya DPD dalam rangka memperkuat *bargaining position* daerah di pusat yang selama

⁸ Camden Kelliher, Et.al., “Unconstitutional Authority of Indonesia’s Constitutional Court: The Resolution of Pilkada Result Dispute”, Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy Volume 18, Issue 3, 11 Sep 2019, Page. 535.

⁹ Tulus Santoso dan Teguh Kurniawan, “Analisis Kinerja Bagian Pengaduan Sekretariat Jendral DPR RI”, Jurnal Mimbar, Vol. 31 No. 1 Tahun 2015, Hlm. 167.

ini tidak mampu dilakukan oleh Utusan Daerah di MPR.

Beranjak dari uraian tersebut di atas, maka sudah seyogyanya dan sudah saatnya DPD memikirkan strategi penguatan DPD dalam mewujudkan otonomi luas dan nyata bagi daerah. Artinya, DPD tidak boleh hanya mengeluhkan kewenangan yang minim diberikan oleh konstitusi, namun harus mencari dan menemukan strategi penguatan kedudukan dan fungsinya melalui kewenangan yang ada saat ini dan tidak membuang waktu dengan memikirkan cara memperoleh dukungan untuk melakukan amendemen kelima UUD 1945 yang setengah absurd tersebut. Oleh karena itu, gagasan tentang pentingnya penguatan DPD perlu dikaji lebih mendalam melalui buku ini yang diberi judul: “REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PARLEMEN INDONESIA, (*Kajian Demokrasi dan Konstitusi*)”.

B. Landasan Teori

Penelitian ini dibangun berlandaskan pada Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory* guna menjawab

esensi kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Teori Konstitusi sebagai *Middle Theory* untuk mengkaji peluang penguatan kedudukan dan fungsi DPD dari perspektif hukum konstitusi dalam rangka mewujudkan parlemen *strong bicameral* melalui cara-cara yang konstitusional, serta Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory* untuk menemukan strategi penguatan kedudukan DPD secara progresif dengan mendobrak kekakuan *mindset* paradigma hukum legisme yang terkesan “saklek” dalam memahami konstitusi.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi sebagai konsep pemerintahan yang kini bermetamorfosis dalam kehidupan masyarakat dunia memiliki perjalanan sejarah yang panjang dengan berbagai dinamika yang melingkupinya. Dinamika tersebut tidak terlepas dari permasalahan yang dihadapi demokrasi sehubungan dengan perubahan lingkungan dan waktu di mana demokrasi hendak membumi.¹⁰ Praktik kehidupan demokrasi sejak zaman Yunani

¹⁰ Firdaus, “Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi”, Bandung: Yrama Widya, 2021, Hlm. 19-20.

kuno, hingga menjadi bahan diskusi generasi pemikir berikutnya seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Descartes, Cicero, Polybius, Thomas Aquinas, J.J. Rousseau, John Locke, Montesquieu, dan pemikir lainnya, merupakan upaya tiada henti untuk menggali makna demokrasi.¹¹

Pada awal sejarahnya demokrasi hanya dimengerti lewat model partisipasi politik langsung yang melibatkan seluruh warga yang sudah dewasa dalam suatu proses politik. Proses penataan kehidupan bersama ini dikelola secara bersama, dan inilah yang dinamakan oleh Aristoteles sebagai bentuk negara ideal “*politeia*”, atau yang secara modern disebut oleh Robert A. Dahl sebagai “*polycracy*”, sebagai ganti dari istilah yang kemudian lebih populer dengan sebutan demokrasi.¹²

Gagasan demokrasi Yunani kuno diberlakukan setelah diadakan reformasi

¹¹ Juanda, “*Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*”, Bandung: Alumni, 2014, Hlm. 55.

¹² Hendro Nurtjahjo, “*Filsafat Demokrasi*”, Jakarta: Bumi Aksara, 2021, Hlm. 44-45.

sistem pemerintahan di negara kota (*city state*) Athena oleh Kleisthenes pada tahun 508 SM. Kleisthenes memperoleh kekuasaan setelah tahun 510 SM. Pada saat itu, Hippias, salah seorang teman Kleisthenes yang zalim dalam kepemimpinannya digulingkan oleh sekelompok bangsawan atas bantuan Sparta, yang kemudian setelah itu terjadi konflik antarfraksi. Sebagai seorang aristokrat yang cerdas, Kleisthenes dengan bantuan rakyat dapat mengalahkan rival-rivalnya. Segera setelah berkuasa, Kleisthenes meletakkan dasar-dasar yang kukuh bagi demokrasi Athena.¹³

Pemikiran Kleisthenes perihal demokrasi menghasilkan suatu forum yang kemudian menjadi badan penting bernama “Majelis Lima Ratus”, yang keanggotaannya terbuka bagi warga negara, baik laki-laki maupun perempuan dengan cara pemilihan menggunakan mekanisme undian. Majelis ini bertugas mengangkat dan memberhentikan para pemimpin, menolak atau menerima

¹³ Syukron Kamil, *“Islam dan Demokrasi: Telaah Konsep dan Historis”*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2019, Hlm. 2.

undang-undang, bahkan melembagakan cara pengasingan terhadap orang yang cenderung berambisi diktator.¹⁴ Majelis Lima Ratus inilah yang kemudian dikenal sebagai parlemen.

Walaupun partisipasi warga negara terbuka bagi laki-laki maupun perempuan, namun warga negara yang dimaksud adalah orang-orang yang merdeka. Sedangkan orang-orang yang menjadi “budak” dianggap tidak penting sehingga tidak mempunyai hak apapun.¹⁵ Jadi ciri utama demokrasi purba itu adalah adanya pengelolaan bersama oleh seluruh warga polis (negara kota/*city state*) yang jumlah penduduknya relatif kecil,¹⁶ kecuali para budak.

Beranjak dari sejarah lahirnya konsep demokrasi dalam negara tersebut di atas, dapat dipahami bahwa demokrasi sejak semula mempunyai dua pengertian, yaitu: arti

¹⁴ Asmaeny Azis dan Izlindawati, *“Constitutional Complaint & Constitutional Question dalam Negara Hukum”*, Jakarta: Kencana, 2018, Hlm. 16.

¹⁵ Solly Lubis, *“Ilmu Negara”*, Bandung: Mandar Maju, 2020, Hlm. 68.

¹⁶ Syukron Kamil, *“Islam dan Demokrasi...”, Loc.Cit.*

demokrasi secara materiel dan formil. Demokrasi materiel ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasarkan pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Arti demokrasi formil hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat (*volunte general*) yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat, akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang.¹⁷

Pada zaman modern ini, pengertian demokrasi materiel dan demokrasi formil tersebut di atas merupakan syarat mutlak yang bersifat kumulatif. Unsur formil dilaksanakan melalui sistem pemilihan umum (Pemilu) untuk melakukan pemungutan suara yang ditentukan oleh suara mayoritas yaitu 50% (lima puluh persen) lebih atau setengah lebih satu suara. Sedangkan unsur materielnya dicerminkan

¹⁷ Solly Lubis, *"Ilmu Negara...", Op.Cit.*, Hlm. 69.

dari penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luberjurdil).

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang demokratis tersebut, Affan Gafar mensyaratkan unsur-unsur demokrasi yang harus terpenuhi yaitu:¹⁸

- a. Penyelenggaraan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
- c. Dapat diselenggarakan secara langsung maupun tidak langsung;
- d. Adanya rotasi kekuasaan;
- e. Rotasi kekuasaan tersebut dilakukan melalui proses Pemilu; dan
- f. Adanya jaminan terhadap kebebasan warga negara sebagai wujud HAM.

Austin Ranny sebagaimana dikutip oleh Miftah Thohah, berpendapat bahwa demokrasi akan terselenggara dengan baik

¹⁸ Juanda, *"Hukum Pemerintahan Daerah..., Op.Cit., Hlm. 83.*

jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹⁹

- a. Kedaulatan berada di tangan rakyat (*popular sovereignty*);
- b. Persamaan di bidang politik (*political equality*);
- c. Adanya konsultasi atau dialog dengan rakyat dalam pengambilan keputusan (*popular consultation*);
- d. Diselenggarakan berdasarkan aturan yang dibentuk melalui suara mayoritas.

Sistem pemerintahan yang demokratis, baik ditinjau secara teoretis maupun praktis, berlandaskan pada suara rakyat yang mayoritas. Sedangkan sistem politik yang demokratis adalah sebuah mekanisme perumusan kebijakan publik berdasarkan suara mayoritas lewat mekanisme perwakilan rakyat yang dipilih melalui Pemilu. Namun, kekuatan mayoritas yang ada dalam lembaga perwakilan tersebut perlu dibatasi karena, dapat menjadi alat legitimasi kekuatan-kekuatan politik tertentu untuk

¹⁹ Miftah Thoha, “*Birokrasi dan Politik Indonesia*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2018, Hlm. 98.

menyalahgunakan kekuasaan, bahkan dapat membahayakan demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya pembatasan yang rasional, bukan sebagai suatu hal yang tabu dalam konteks demokrasi, melainkan justru menjadi salah satu unsur penting dalam demokrasi.²⁰ Pembatasan terhadap kebebasan dan kekuatan demokrasi tersebut, hanya memperoleh keabsahan jika dilakukan oleh konstitusi. Sebaliknya, pelaksanaan konstitusi juga harus mendapatkan pengawalan dan pengawasan oleh sistem demokrasi, karena konstitusi juga dapat dijadikan alat oleh pemerintah yang berkuasa untuk mematikan demokrasi itu sendiri.

Matinya demokrasi di Indonesia ketika era orde baru berkuasa, telah membangkitkan kekuatan politik yang pada akhirnya mampu menumbangkan rezim Orde Baru. Semangat dan cita-cita demokrasi yang diimpikan selama ini oleh rakyat Indonesia,

²⁰ David Wood, *"Judicial Invalidation of Legislation and Democratic Principles"*, dalam Charles Sampford and Kim Preston (eds.), *"Interpreting Constitution"*, NSW: The Federation Press, 1996, Hlm. 171 – 183.

mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang motori oleh mahasiswa. Beberapa koreksi terhadap sistem ketatanegaraan mulai ditata kembali. Demokrasi formal yang selama ini dipraktikkan dirasakan sudah tidak lagi relevan dengan tuntutan dan perkembangan zaman, karena tidak memunculkan nilai-nilai substansial demokrasi ideal.

Salah satu langkah tepat untuk mewujudkan cita-cita demokrasi yaitu melakukan rekonstruksi lembaga perwakilan, karena lembaga perwakilan pintu utama masuknya aspirasi rakyat yang kemudian dimanifestasikan melalui fungsi legislasi ke dalam kebijakan peraturan perundang-undangan. Lembaga perwakilan yang semula hanya diselenggarakan oleh DPR yang mencerminkan perwakilan kepentingan partai politik atas nama rakyat, kemudian diimbangi dengan cara membentuk lembaga perwakilan baru yaitu DPD yang mencerminkan kepentingan rakyat secara langsung. Pembentukan DPD ini dilakukan guna melakukan pengawasan dan sebagai penyeimbang dari kekuatan partai politik di

parlemen. Dengan demikian, kekuatan politik parlemen yang semula berada di tangan DPR dapat diawasi dan diimbangi (*check and ballances*) oleh DPD, sehingga arogansi kekuasaan DPR dapat direduksi.

2. Teori Konstitusi

Membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) yang baik harus dibarengi dengan pembangunan hukum yang bersumber dari konstitusi (kedaulatan hukum) secara simultan, dalam arti demokrasi harus dibatasi oleh hukum, dan hukum harus dibuat secara demokratis.²¹ Sehingga sistem ketatanegaraan dan kehidupan berbangsa dan bernegara yang dibangun berdasarkan pada konstitusi yang dibangun dari prinsip demokrasi, atau yang lebih dikenal dengan istilah demokrasi konstitusional.

Secara historis, konstitusi merupakan suatu tatanan kenegaraan yang jauh lebih tua dari doktrin konstitusionalisme yang populer

²¹ Moh. Mahfud MD, *“Ideologi, Konstitusi, dan Tata Hukum Kita”*, Prosiding Seminar Nasional, Dies Natalis Fakultas Hukum Unnes Ke-9, *“Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum”*, Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2017, Hlm. 34.

di akhir Abad 18. Secara historis, gejala konstitusionalisme sudah ada sejak zaman Yunani kuno, kira-kira 469-322 SM. Praktik kehidupan konstitusional pada zaman itu, belum seperti saat ini, yang sudah diformalkan dalam bentuk undang-undang dasar tertulis, melainkan pada saat itu konstitusi masih dipahami secara materil dalam kehidupan masyarakat Yunani. Bahkan istilah konstitusi saat itu berhubungan erat dengan *resblica constituere* dengan slogan *prinsep legibussolutus est, solus publica suprema les* yang artinya, raja berkuasa atas organ atau kelembagaan negara, oleh karena itu maka rajalah satu-satunya pembuat undang-undang.²²

Walaupun Yunani lebih dulu mempraktikkan konstitusionalisme dalam kehidupan kenegaraannya, namun dalam bahasa Yunani kuno tidak dikenal adanya istilah *constitutio* seperti dalam tradisi Romawi.²³ Namun, filosofi yang melandasi

²² Firdaus, "Pertanggungjawaban ..., Loc. Cit., Hlm. 47.

²³ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia", Jakarta: Konstitusi Press, 2017, Hlm. 2.

perkembangan gagasan konstitusionalisme diinspirasi dari cita-cita masyarakat kota Yunani yang saat itu disamakan dengan konsepsi negara (*polis*).²⁴ Kehidupan bersama dalam masyarakat negara kota tersebut diistilahkan dengan *politea* yang berasal dari kata *polis* yang berarti negara dan *teya* yang berarti masyarakat kota.²⁵

Menurut Plato, penguasa yang dapat menguasai pengetahuan untuk memerintah dengan arif dan bijaksana hanyalah penguasa yang menguasai filsafat, yaitu filsuf.²⁶ Dalam gagasan negara ideal Plato, hukum tidak perlu diberlakukan terhadap penguasa (raja), karena penguasa adalah orang yang arif dan bijaksana serta menguasai pengetahuan memerintah, sehingga tidak mungkin berbuat salah. Sebagai seorang filsuf, raja merupakan orang terpilih secara moral dan pengetahuan, sehingga dianggap tidak mungkin

²⁴ Firdaus, “Pertanggungjawaban Presiden..., Loc.Cit.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Hotma P. Sibuea, “Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”, Jakarta: Erlangga, 2010, Hlm. 13.

menyalahgunakan kedudukan dan wewenangnya.²⁷

Politeia yang dianggap oleh Plato sebagai puncak tertinggi dalam mengatur masyarakat kota digagas sedemikian rupa dengan prinsip-prinsip ketatanegaraan yang ideal. Dalam kenyataannya konsepsi *politeia* yang digagas oleh Plato sulit untuk diwujudkan dan mengalami kegagalan. Namun kegagalan tersebut tidak membuat Plato berhenti berpikir sampai di situ, bahkan Plato kembali menyusun pemikiran-pemikiran baru yang lebih kontekstual yang disebut *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, raja tidak lagi ditempatkan pada posisi istimewa di atas hukum melainkan sebagai pengemban dan penjaga hukum itu sendiri. Pendiriannya sudah berubah, dengan memberikan perhatiannya dan arti penting terhadap hukum.²⁸ Dalam konsep *nomoi* tersebut, hukum (konstitusi) dan undang-undang erat kaitannya dengan kehidupan moral setiap warga negara.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 14.

²⁹ J.H. Rapar, *"Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli"*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm. 83.

Konsep *nomoi* tersebut kemudian menghapuskan kelas-kelas sosial dalam masyarakat Yunani dan menjadi cikal bakal demokrasi, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan penguasa sangat bergantung pada keputusan yang ditetapkan oleh rakyat.³⁰

Konsepsi *politea* dan *nomoi* tersebut kemudian dikembangkan oleh murid Plato, yaitu Aristoteles. Aristoteles menyamakan *politea* dengan konstitusi, sedangkan *nomoi* disamakan dengan undang-undang. Dengan demikian, derajat *politea* lebih tinggi dari *nomoi*. Selanjutnya istilah *constitutio* sebagai padanan dari *politea* pertama kali lahir dari Cicero yang ditulisnya dalam buku berjudul “*De Re Publica*”. Di dalam lingkungan imperium Roma (Roman Empire), istilah *constitutio* digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut hukum yang dibuat oleh raja.³¹

³⁰ Firdaus, “*Pertanggungjawaban Presiden...*”, Hlm. 49.

³¹ Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*” Jilid 1, Jakarta: Konstitusi Press, 2019, Hlm. 94.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis, “*constituer*” yang berarti “membentuk”.³² Dalam hal ini, yang dibentuk adalah negara, maka konstitusi mengandung asal mula dari peraturan pokok tentang sendi-sendi kenegaraan.³³ Dalam lapangan hukum tata negara, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa konteks, di antaranya di Indonesia digunakan untuk menyebut undang-undang dasar, demikian pula di Belanda juga digunakan untuk menyebut undang-undang dasar di samping istilah *grondwet*. Sementara sebagian lagi memaknai konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara yang meliputi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.

Tidak jauh berbeda dengan pendapat tersebut, Bagir Manan mengemukakan pendapatnya bahwa konstitusi atau undang-undang dasar hanya merupakan salah satu bagian dari hukum konstitusi (*constitutional*

³² Wirjono Prodjodikoro, “Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia”, Jakarta: Dian Rakyat, 1989, Hlm. 10.

³³ C.A.J.M. Kortmann, “*Constitutionalrecht*”, Kluwer, Deventer, 1960, Hlm. 9.

law atau *constitutioneel recht*) di luar yurisprudensi dan konvensi ketatanegaraan.³⁴ Dalam konteks sebagai undang-undang dasar, Eric Barendt memaknai konstitusi sebagai: “*the constitution of a state is the written document or text which outlines the power of its parliament, government, court, and other important national institution*”. (konstitusi suatu negara adalah dokumen atau teks tertulis yang menguraikan kekuasaan parlemen, pemerintah, pengadilan, dan lembaga nasional penting lainnya).³⁵ Artinya, pengertian konstitusi lebih luas dari sekedar undang-undang dasar atau *groundwet*. Menurut Djokosoetono, konstitusi dapat dimaknai dalam 3 (tiga) perspektif yaitu konstitusi dalam pengertian materiel (*constitutie in materiele zin*), konstitusi dalam pengertian formil (*constitutie in formele zin*), dan konstitusi sebagai dokumen pedoman

³⁴ Bagir Manan, “*Perkembangan UUD 1945*”, Yogyakarta: UII Press, 2014, Hlm. 1.

³⁵ Eric Barendt, “*An Introduction Constitutional Law*”, London: Oxford University Press, 1998, Hlm. 1.

rujukan (*constitutie in gedocumenteerd voor stabiliteit*).³⁶

Sementara itu, K.C. Wheare sebagaimana dikutip oleh Taufiqurrohman Syahuri menyatakan bahwa secara garis besar istilah konstitusi dapat dibedakan ke dalam dua pengertian yaitu, *Pertama*: istilah konstitusi digunakan untuk merujuk kepada seluruh aturan sistem ketatanegaraan. *Kedua*: istilah konstitusi digunakan untuk menunjuk pada satu dokumen atau beberapa dokumen yang mengandung aturan-aturan pokok sebagai dasar sistem ketatanegaraan suatu negara.³⁷

Carl Joachim Freidrich mengartikan konstitusi sebagai wadah kehendak politik rakyat selaku pemegang kedaulatan yang mencerminkan kepentingan bersama dalam kehidupan bernegara.³⁸ Dengan demikian, konstitusi menjadi pedoman penyelenggaraan negara sekaligus sebagai alat yang membatasi

³⁶ Harun Alrasid, "*Hukum Tata Negara: Himpunan Materi Perkuliahan Djokosoetono*", Jakarta: Ind-Hill Co, 2001, Hlm. 47-48.

³⁷ Taufiqurrohman Syahuri, "*Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek*", Jakarta: Kencana, 2011, Hlm. 30-31.

³⁸ Carl Joachim Freidrich, "*The Philosophy of Law In Historical Perspective*", USA: University of Chicago Press, 1982, Hlm. 137.

kekuasaan pemerintah, sebagaimana dinyatakan oleh Carl Joachim Freidrich, “.....*dividing power provides a system of effective restraints upon governmental action*” (pembagian kekuasaan merupakan suatu sistem yang efektif membatasi tindakan pemerintah).³⁹

Sejalan dengan pendapat Carl Joachim Freidrich tersebut, Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi dibangun atas kerangka pemikiran negara sebagai organisasi kekuasaan dan karena itu eksistensi konstitusi selain sebagai landasan atau dasar bagi kekuasaan juga sebagai pembatas kekuasaan.⁴⁰ Oleh karena itu, konstitusi mengandung jaminan terhadap hak asasi manusia warga negara, mengatur susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental yang mengandung pembagian dan pembatasan kekuasaan organ ketatanegaraan.⁴¹

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Sri Soemantri, “*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*”, Bandung: Alumni, 1987, Hlm. 1-2.

⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 2.

Sebagai keputusan politik tertinggi dari seluruh rakyat, maka konstitusi mempunyai kedudukan dan derajat sebagai pemegang supremasi hukum dalam suatu negara. Dengan kata lain, kehendak rakyat selaku pemegang kedaulatan diejawantahkan melalui konstitusi yang memuat norma dan arah dasar seluruh penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam berbagai aspeknya sehingga harus diterima dan ditaati oleh setiap warga negara.⁴² Dengan keberadaan yang demikian, maka konstitusi merupakan sumber hukum yang melandasi sistem penyelenggaraan kekuasaan suatu negara.⁴³ Negara yang demikian kemudian dikenal dengan istilah negara demokrasi konstitusional.

Beranjak dari makna konstitusi dalam suatu negara tersebut di atas, maka dapat ditegaskan bahwa tujuan utama bentuk

⁴² M. Jeffri Arlinandes Chandra dkk, *“Teori dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia”*, Bengkulu: Zigie Utama, 2022, Hlm. 1.

⁴³ Deddy Ismatullah, *“Gagasan Pemerintahan dalam Konstitusi Madinah Ditinjau dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum”*, Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran 2003, Hlm. 13.

pemerintahan konstitusional adalah membatasi kekuasaan politik serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan pengaturan yang ketat, baik mengenai organisasi-organisasi jabatan publik tertentu maupun cara-cara pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah. Mc Ilwain sebagaimana dikutip oleh Adnan Buyung Nasution membagi dua unsur fundamental tentang konstitusionalisme antara lain: *pertama*, batas-batas hukum terhadap kekuasaan, dan *kedua*, pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada rakyat.⁴⁴

Menurut Karl Loewenstein sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, di dalam konstitusi selalu mengandung dua aspek penting, yaitu aspek ideal sebagai norma dan aspek nyata sebagai praktik. Artinya, di dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi terkandung di dalamnya nilai-nilai ideal yang dicita-citakan sebagai *das sollen* dan *das sein* atau keadaan

⁴⁴ Adnan Buyung Nasution, *“Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959”*, Jakarta: Grafiti, 2001, Hlm. 1.

nyatanya yang tidak identik dengan cita-cita yang diharapkan.⁴⁵

Jika antara norma yang terkandung dalam konstitusi tersebut dipahami, diakui, dan diterima, serta dipatuhi oleh warga negaranya, maka konstitusi tersebut mempunyai nilai normatif. Walaupun tidak seluruh isi konstitusi tersebut dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan, namun apabila setidaknya norma-norma tertentu yang terkandung di dalam konstitusi tersebut berjalan sebagaimana mestinya, maka norma-norma konstitusi tersebut masih dapat dianggap sebagai konstitusi yang memiliki nilai normatif.⁴⁶

Sebaliknya, jika sebagian besar materi muatan suatu konstitusi tidak dipakai sama sekali sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka konstitusi tersebut dapat dimaknai sebagai konstitusi yang hanya bernilai nominal. Sedangkan jika seluruh norma-norma yang

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *"Pengantar Ilmu Hukum ...", Op.Cit.*, Hlm. 135.

⁴⁶ *Ibid*, Hlm. 135-136.

terkandung dalam suatu konstitusi tidak dilaksanakan sama sekali, kecuali hanya dinyatakan sebagai jargon untuk alat pembenaran kebijakan pemerintah, maka konstitusi tersebut hanya bernilai semantik.⁴⁷

Menurut Mc Whinney, nilai yang terkandung dalam konstitusi dapat dikategorikan menjadi dua yaitu konstitusi nominal dan konstitusi normatif.⁴⁸ Konstitusi nominal secara substansi lebih banyak mengandung aspek retorika dan simbol dan fungsi hubungan kemasyarakatan. Konstitusi ini secara hukum *legitimate*, namun sayangnya tidak diimplementasikan. Dengan kata lain, konstitusi yang mengandung ilai nominal hanya sekedar dokumen hukum yang tidak dilaksanakan.⁴⁹ Sedangkan konstitusi normatif lebih bersifat fungsional dan operasional. Konstitusi normatif ini merupakan konstitusi yang secara praktis berlaku efektif.⁵⁰ Jadi suatu konstitusi yang

⁴⁷ *Ibid*, Hlm. 136.

⁴⁸ Mc. Whinney, Edward, “*Constitution-Making: Principles, Process, Practices*”, 1981, No. 110, Hlm. 9.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ *Ibid*.

ideal haruslah mengandung nilai normatif agar melahirkan pemerintahan yang tidak sekedar konstitusional, namun juga demokratis.

Dalam konteks transisi menuju demokrasi, Bonime Blanc menyatakan bahwa konstitusi adalah alat melegitimasi demokrasi. Konstitusi merupakan instrumen demokrasi, yang tanpa konstitusi maka demokrasi tidak mungkin eksis.⁵¹ Ann Stuart Diamod berpendapat bahwa makna substantif konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang dibentuk berdasarkan kehendak mayoritas.⁵² Sejalan dengan pendapat Ann Stuart Diamod, Andreas Kalyvas menyatakan bahwa konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang mampu mewujudkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi di dalamnya maupun dalam tataran praktiknya.⁵³

⁵¹ Bonime Blanc, Andrea, *"Spain's Transition to Democracy"*, 1987 No. 63, Hlm. 13.

⁵² Ann Stuart Diamond, *"Decent, Even Though Democracy"* dalam Robert A. Goldwin & William A. Schambra (ed), *"How Democratic Is the Constitution"*, 1980, Hlm. 21.

⁵³ Andreas Kalyvas, *"Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy"* Cardozo Law Review, 2000, No. 21 Hlm. 1547.

Julius Ihonvbere dalam Russel percaya bahwa dalam proses pembuatan konstitusi yang demokratis “teramat sangat penting sifatnya bagi kekuatan, akseptabilitas, dan legitimasi produk finalnya”.⁵⁴ Sejalan dengan pendapat Jhonybere tersebut, Aroto menyatakan bahwa untuk memperoleh hasil konstitusi demokratis, maka suatu negara tidak hanya memerlukan prosedur-prosedur yang demokratis, namun juga harus memperhatikan pengaruh elemen anti demokrasi.⁵⁵ Argumen lain mengenai pentingnya proses pembuatan konstitusi adalah karena adanya fakta bahwa proses tidak mengingkari hasil. Dengan kata lain, prosedur perubahan konstitusi menentukan hasil substansi konstitusi.⁵⁶

Secara umum, perubahan konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi dua sifat yaitu konstitusi rigid dan konstitusi fleksibel.

⁵⁴ Peter H. Russel, *“Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?”*, 1993, Hlm. 106.

⁵⁵ Arato, Andrew, *“Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy”*, 1995, Cardozo Law Review Vol. 17 No. 189, Hlm. 192.

⁵⁶ Bonime Blanc, Andrea, *“Spain’s Transition ...”*, *Op.Cit.*, Hlm. 147.

Dikatakan konstitusi rigid, karena cara perubahannya lebih sulit, yang memerlukan beberapa persyaratan khusus. Sedangkan konstitusi fleksibel, prosedur perubahannya lebih mudah dengan persyaratan-persyaratan yang lebih sederhana. Namun, ada juga yang membedakan sifat rigid dan fleksibel ini terkait dengan materi muatannya yang luwes dan mudah menyesuaikan dengan realitas sosial atau spesifik.

James Bryce sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri menjelaskan ciri-ciri khusus konstitusi rigid yaitu memiliki kedudukan dan drajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga hanya dapat diubah dengan cara khusus atau istimewa, seperti melalui referendum, atau melalui lembaga legislatif dengan suara mayoritas, mulai dari pengusulan sampai dengan persetujuan. Sedangkan konstitusi fleksibel pada umumnya tidak memiliki cara khusus

perubahannya melainkan sama seperti prosedur perubahan undang-undang.⁵⁷

Adapun salah satu faktor yang melatarbelakangi dibentuknya konstitusi rigid antara lain agar perubahan konstitusi dilakukan melalui pertimbangan yang benar-benar matang, tidak sembarangan, dan secara sadar perubahan tersebut dikehendaki. Rakyat memperoleh kesempatan untuk menyampaikan pertimbangan dan pandangannya terhadap penting tidaknya perubahan dilakukan, maupun terhadap materi-materi yang akan atau perlu diubah, sebelum perubahan dilakukan.⁵⁸

Secara garis besar, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui dua cara yaitu cara yuridis formal dan cara nonyuridis formal⁵⁹ atau jalan politik. Cara yuridis formal dilakukan mengikuti prosedur perubahan konstitusi yang diatur dalam konstitusi itu

⁵⁷ Sri Soemantri, *"Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi"*, Bandung: Alumni, 1987, Hlm. 69.

⁵⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *"Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia"*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, Hlm. 55.

⁵⁹ Harun Alrasid, *"Hukum Tata Negara..."*, Op.Cit, Hlm. 47.

sendiri. Sedangkan cara nonyuridis formal atau jalan politik yaitu cara perubahan yang disebabkan karena hal tertentu atau adanya keadaan khusus atau istimewa. Perubahan nonyuridis yang demikian tersebut diawali dengan perubahan konstitusi secara *de facto* yang kemudian ternyata dapat diterima oleh seluruh rakyat, maka secara sosiologis statusnya berubah menjadi *de jure*. Proses ini menunjukkan bahwa norma yang terdapat dalam konstitusi yang lama telah dihilangkan keabsahannya oleh cara lain, bukan oleh prinsip legitimasi.⁶⁰

Sejalan dengan hal tersebut, George Jellinek membedakan dua cara perubahan konstitusi yaitu:⁶¹

- a. *Verfassungs-anderung*, yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan prosedur yang diatur dalam konstitusi itu sendiri.
- b. *Verfassungs-wandelung*, yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan

⁶⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*”, New York: Russel & Russel, 1973, Hlm. 117.

⁶¹ Harun Alrasid, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, Hlm. 105.

tidak berdasarkan cara formal yang diatur dalam konstitusi sendiri, melainkan jalur lain seperti revolusi, kudeta (*coup d'etat*), dan konvensi.

Prosedur perubahan konstitusi tersebut oleh K.C. Wheare kemudian dikembangkan lagi menjadi empat cara yaitu:⁶²

- a. *Formal amendement*;
- b. *Some primary force*;
- c. *Judicial interpretation*; dan
- d. *Usage and convention*.

Formal amendement maksudnya adalah perubahan konstitusi yang dilakukan mengikuti prosedur yang diatur dalam konstitusi itu sendiri. *Some primary force* merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan politik yang bersifat primer. *Judicial interpretation* adalah perubahan konstitusi melalui penafsiran hukum oleh pengadilan. *Usage and convention* adalah perubahan konstitusi yang disebabkan oleh lahirnya kebiasaan baru

⁶² K.C. Wheare, "Modern Constitution", London: Oxford University Press, 1975, Hlm. 67-136. Lihat juga Taufiqurrohmah Syahuri, "Hukum Konstitusi...", *Op.Cit.*, Hlm. 48.

yang kemudian menjadi konvensi ketatanegaraan.

Sementara itu, C.F. Strong membagi prosedur perubahan konstitusi menjadi:⁶³

- a. *By the legislative under special restrictions* yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif dengan persyaratan khusus yang diatur oleh konstitusi itu sendiri;
- b. *By the people through a referendum* yaitu prosedur perubahan konstitusi oleh rakyat melalui referendum.
- c. *That methos peculiar to federal state where all, or a proportion of the federating units must agree too the change* yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan di negara serikat dan perubahan ini harus memperoleh persetujuan dari negara-negara bagian secara proporsional.
- d. *By a special convention for the pupose* yaitu prosedur perubahan konstitusi melalui konvensi khusus atau dilakukan

⁶³ C.F. Strong, "Modern Political Constitution", London: Sadgwick & Jackson, 1973, Hlm. 143.

oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk untuk keperluan perubahan.

Berdasarkan teori-teori konstitusi tersebut di atas, dapat dipastikan bahwa penguatan DPD tanpa melalui prosedur perubahan konstitusi secara formal (*formal amendment*), masih dapat dilakukan yaitu melalui alternatif lain prosedur perubahan konstitusi. Prosedur perubahan konstitusi yang realistis di antara prosedur-prosedur yang tersedia dalam rangka penguatan kedudukan, fungsi dan peran DPD dapat dilakukan melalui *usage and convention*.

3. Teori Hukum Progresif

Tokoh yang melahirkan teori hukum progresif ini adalah Satjipto Rahardjo, teori ini berawal dari keprihatinan beliau terhadap keterpurukan hukum di Indonesia, beberapa kritiknya yang sering dilontarkan baik berupa wacana lisan maupun tulisan antara lain dikatakan bahwa:

“Hukum itu sudah cacat sejak dilahirkan, hal ini sejatinya adalah sebuah tragedi hukum. Masyarakat diatur hukum yang penuh cacat, karena ketidakmampuannya untuk

merumuskan secara tepat hal-hal yang ada dalam masyarakat. Akibatnya masyarakat diatur oleh hukum yang sudah cacat sejak lahir.”⁶⁴

Dalam konteks hukum progresif, hukum harus dilihat sebagai suatu ilmu, oleh karenanya hukum tidak hanya dianggap selesai setelah tersusun sebagai peraturan perundang-undangan dengan kalimat yang telah tertata rapi dan sistematis, akan tetapi hukum harus selalu mengalami proses pemaknaan sebagai sebuah pendewasaan atau pematangan, sehingga dengan proses itulah hukum dapat menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah ilmu, yaitu selalu berproses untuk mencari kebenaran.⁶⁵

Hukum harus dilihat secara utuh menyeluruh yang menekankan pada sifat substantif dan transendental dengan mendasarkan pada fakta sosial yang tidak lepas dari nilai-nilai agama, etik dan moral,

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *“Hukum dalam Jagat Ketertiban”*, Jakarta: UKI Press 2008, Hlm. iv.

⁶⁵ Ari Wibowo, *“Mewujudkan Keadilan Melalui Penerapan Hukum Progresif”*, dalam Mahrus Ali (Editor), *“Membumikan Hukum Progresif”*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013, Hlm. 7.

dan tidak hanya dalam wujud norma-norma yang tertulis saja.⁶⁶

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa Hukum Progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran yang tidak pernah berhenti, yang bertolak dari realitas empiris tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20. Dalam proses pencarian itu Satjipto Rahardjo berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinerja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivisme dengan sifat formalitasnya yang melekat.⁶⁷

Dalam kaitannya dengan sistem parlemen di Indonesia, kegagalan dalam

⁶⁶ Turiman, “Memahami Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo dalam Paradigma “Thawaf” (Sebuah Kontemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum yang Membumi/ Grounded Theory Meng-Indonesia) dalam <http://eprint.undip.ac.id>. Diakses pada hari Senin, 14 September 2023 Jam 02.00 Wib.

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, “*Hukum dalam Jagat...*, Op.Cit., Hlm. 22 – 25.

memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah oleh DPD ditengarai oleh sikap *submissive* dari terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas hukum Indonesia, selain itu juga disebabkan ketidakmampuan Anggota DPD dalam mengemban tugasnya. Sehingga muncul pertanyaan tentang sejauh mana efektivitas lembaga DPD sebagai *the guardian of autonomy*.

Pada buku ini, teori hukum progresif ini diposisikan sebagai *Apply Theory* (Teori Terapan), di mana konsep-konsep yang ada dalam teori hukum progresif tersebut dapat dijadikan dasar analisis terhadap bahan dan fakta hukum guna mendeskripsi jawaban atas *issue* yang diangkat dalam penelitian ini, serta yang lebih penting lagi untuk menawarkan solusi mengenai konsep pelaksanaan fungsi DPD yang harus diupayakan oleh DPD demi terciptanya suatu tegaknya demokrasi dan terselenggaranya otonomi daerah.

BAB 2

Tinjauan Teoritis tentang Parlemen



A. Parlemen

Kelahiran parlemen pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal.⁶⁸ Sebagaimana yang dikemukakan AT Pollard bahwa *"representation was not the off spring at democratic theory, but an the feodal sistem"*.⁶⁹ (lembaga perwakilan bukanlah cikal bakal teori demokrasi, melainkan sebagai akibat dari sistem feodal).

Terminologi parlemen dalam literatur ilmu hukum dan ilmu politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian, di antaranya untuk menyebut lembaga perwakilan, dan lembaga

⁶⁸ Max Boboy, *"DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara"*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019, Hlm. 17.

⁶⁹ A.F Pollard, *"The Evolution of Parliament"*, dalam Bintang R. Saragih, *"Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan & Indonesia"*, Jakarta: Perintis Press, 1985, Hlm. 98

legislatif. Parlemen dalam istilah hukum dapat diartikan sebagai suatu badan yang anggota-anggotanya merupakan wakil-wakil dari golongan atau partai atau aliran dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum dan bertugas sebagai badan pembuat undang-undang.⁷⁰

Berdasarkan pengertian di atas, maka kedua istilah untuk menyebut lembaga perwakilan dan lembaga legislatif telah terakomodasi sekaligus. Namun pengertian tersebut belum semuanya benar, karena tidak semua lembaga perwakilan hasil dari pemilihan umum, karena ada yang sebagian berdasarkan pengangkatan misalnya di Inggris, Spanyol sebelum masa republik, Jepang sebelum perang, Afrika Selatan, Eire yang masih berlaku sampai sekarang,⁷¹ Utusan Golongan pada era orde baru,⁷² dan lain-lain.

⁷⁰ J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo. *"Kamus Hukum"*, Jakarta: Aksara Baru, 1987, Hlm. 121

⁷¹ C.F. Strong, *"Konstitusi-Konstitusi Politik Modern"*, Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, Jakarta: Nusamedia 2019, Hlm. 97-98

⁷² Ridwan HR, *"Hukum Administrasi Negara"*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2019, Hlm.47

Tugas utama dari parlemen ini adalah membuat aturan perundang-undangan.⁷³ Kalaupun mau diperluas, maka tugas parlemen adalah pula menyusun "dasar dari segala peraturan perundangan" yang tertulis, yaitu undang-undang dasar atau konstitusi.⁷⁴ Namun tidak dari semula parlemen mempunyai wewenang untuk menentukan kebijaksanaan umum dan undang-undang.⁷⁵

Parlemen Inggris yang merupakan dewan perwakilan rakyat tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan dan peperangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara

⁷³ Sri Bintang Pamungkas, *"Dari Orde Baru Menuju Indonesia Baru Melalui Reformasi Total"*, Jakarta, Erlangga, 2001, Hlm. 101-102.

⁷⁴ *Ibid.* Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dalam *"Otonomi Daerah dan Parlemen Daerah"*, <http://www.parlemen.net> diakses pada tanggal 14 April 2023. yang berpendapat bahwa fungsi utama dari parlemen adalah mengawasi penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

⁷⁵ Miriam Budiardjo, *"Dasar-Dasar Ilmu Politik"*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2021, Hlm. 137.

berangsur-angsur parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkuasa absolut (absolutisme). Dengan berkembangnya gagasan bahwa adalah kedaulatan ada di tangan rakyat, maka parlemen menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang.⁷⁶

Dalam melakukan tugasnya itu anggota parlemen harus banyak berbicara menyatakan pendapat (*"parle"* adalah bahasa Prancis dari berbicara dan berdebat), tentang apa saja yang berhubungan dengan negara, rakyat, dan pemerintah dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat yang abadi baik lahir maupun batin. Pembicaraannya itu adalah dengan kaitannya dengan berbagai aturan hukum dan perundang-undangan tentang penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang sudah, sedang dan yang akan dibentuk, berikut pelaksanaannya. Selanjutnya parlemen juga berbicara mengenai akibat dari aturan-aturan

⁷⁶ *Ibid.*

yang akan dibuatnya itu untuk dikaji hasilnya dalam kerangka menyiapkan aturan perundang-undangan berikutnya.⁷⁷

Peran yang paling strategis diambil oleh lembaga parlemen itu pada umumnya adalah fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan. Setelah berkembangnya teori *sparation of power*, fungsi pengaturan itulah yang biasa dinamakan fungsi legislasi. Setelah dibuat aturan, maka atas dasar pedoman aturan itulah pemerintah diharapkan bekerja. Akan tetapi, jalannya pelaksanaan aturan itu di lapangan tetap harus diawasi atau dikontrol oleh lembaga parlemen. Dengan demikian, kedua fungsi legislasi dan pengawasan itu berkaitan erat satu sama lain.⁷⁸

Di Indonesia fungsi parlemen tersebut bukan hanya legislasi dan kontrol tetapi juga fungsi *budgeter*/anggaran. Secara akademis, sebenarnya, fungsi anggaran itu dapat pula dimasukkan ke dalam pengertian fungsi legislasi sepanjang menyangkut penuangannya dalam undang-undang ataupun termasuk ke dalam

⁷⁷ Sri Bintang Pamungkas, “Dari Orde Baru..., Loc. Cit.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, “Otonomi Daerah dan Parlemen Daerah”, <http://www.parlemen.net> diakses pada tanggal 14 April 2023.

pengertian fungsi pengawasan sejauh menyangkut fungsinya sebagai alat atau instrumen pengawasan terhadap kinerja pemerintah, akan tetapi, karena pengaturan perundang-undangan kita yang resmi. Ketiga fungsi satu dibedakan satu sama lain.⁷⁹

Berkaitan dengan fungsi parlemen di bidang pengawasan lebih jauh Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa parlemen mempunyai peran sebagai berikut:⁸⁰

1. Mengangkat dan memberhentikan kabinet. Fungsi ini pada umumnya terdapat di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.
2. Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan (*budget*). Hak ini merupakan salah satu hak tradisional parlemen yang dapat digunakan secara efektif untuk pengawasan legislatif terhadap kekuasaan eksekutif.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *"Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi"*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, Hlm. 25

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *"Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara"*, Jakarta: UI Press, 1996, Hlm. 6-21

3. Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat. Hak ini merupakan hak konstitusional untuk melindungi segala beban keuangan yang mungkin dipaksakan oleh pemerintah terhadap masyarakat atau rakyat, seperti melalui kebijaksanaan sumbangan dan beban keuangan lainnya.
4. Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen. Peran ini adalah forum perdebatan di mana pemerintah harus menghadapi kritikan dan pertanyaan dari parlemen yang mewakili rakyat banyak. Perdebatan umum ini dapat menjadi media kontrol bagi rakyat terhadap pemerintah.
5. Komisi dengar pendapat (*hearing*). Kegiatan itu untuk memengaruhi proses pengawasan legislatif terhadap *performance* pemerintah.
6. Hak interpelasi dan pertanyaan. Hak parlemen mengajukan interpelasi dan pertanyaan kepada pejabat-pejabat pemerintah mengenai sesuatu dan berbagai hal yang penting.
7. Menjalankan fungsi pemerintahan secara bersama.

8. Melaksanakan semi legislatif dan semi yudisial.

Bagaimana struktur parlemen yang dimaksud, bergantung kepada, corak dan susunan pemerintahan yang dianut yang biasanya dapat diketahui dari UUD maupun piagam-piagam lainnya di negara yang bersangkutan. Dalam hal ini sifat kepribadian, pandangan hidup ketatanegaraan (filsafat ketatanegaraan), serta watak bangsa, turut menentukan. Tegasnya, bagaimana struktur parlemen, yang akan membicarakan kepentingan-kepentingan bangsa, dan negara, tidak akan sama antara semua negara-negara.⁸¹

Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya terdiri dari dua bentuk yaitu terdiri atas satu kamar (*unicameral*), lembaga parlemen dua kamar (*bicameral*).⁸² mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Pengertian parlemen itu di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga MPR,

⁸¹ Solly Lubis, "*Hukum Tata Negara*", Bandung: Mandar Maju, 2017, Hlm. 65

⁸² John A. Jacobson, "*An Introduction to Political Science*", Belmont CA Washington: West/Wadsworth, 1998, Hlm. 137.

DPR, dan DPRD. Bahkan, dewasa ini sebagaimana terlihat dalam perubahan UUD 1945, telah dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersama-sama DPR menjadikan parlemen Indonesia yang terdiri atas dua lembaga (kamar) atau yang biasa disebut parlemen bikameral.⁸³ Kedua bentuk tersebut merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di belahan dunia.⁸⁴

B. Unikameral

Struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar ini, terdiri dari satu kamar atau satu dewan (*bi* = dua; *unus* = 1).⁸⁵ Negara-negara yang berukuran kecil lebih memilih satu kamar dari pada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitan untuk memecahkannya dari pada dalam suatu negara besar.⁸⁶ Sistem inilah sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *"Otonomi Daerah...", Loc.Cit.*

⁸⁴ Bivitri Susanti, dkk, *"Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR,dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia"*, Jakarta: PSHK, 2000, Hlm. 31.

⁸⁵ Solly Lubis, *"Hukum Tata Negara...", Op.Cit,* Hlm. 74.

⁸⁶ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia"*, Jakarta: Rajawali Press, 2005, Hlm. 12.

sekarang ini menganut sistem unikameral. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁸⁷

Ada beberapa keuntungan dalam penerapan sistem parlemen unikameral yaitu:⁸⁸

1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi rancangan undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda);
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan);

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *"Pergumulan Peran Pemerintah ..."*, Op.Cit., Hlm. 33.

⁸⁸ Dahlan Thaib, *"Menuju Parlemen Bikameral"*, *Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2002, Hlm. 9-10.

3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Pilihan terhadap sistem parlemen tentunya disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan negara, karena masing-masing sistem parlemen mempunyai kelemahan dan kelebihan masing-masing.

C. Bikameral

Bikameralisme adalah sistem perwakilan dua kamar yang menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan.⁸⁹ Sistem dua kamar (*bicameral system*) pada umumnya dianut dan dilaksanakan di negara-negara yang berbentuk kerajaan atau republik yang federalistis.⁹⁰ Di banyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu

⁸⁹ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru", Yogyakarta: UI Press, 2003, Hlm. 4

⁹⁰ Max Boboy, "DPR RI dalam Perspektif...", Op.Cit, Hlm 25

terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*).⁹¹

Wadah dari dua unsur tersebut seperti di Belanda disebut *Staten General*, yang kewenangannya dijalankan oleh kamar-kamarnya yaitu Majelis Rendah (*Tweede Kamer*), dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*).⁹² Di Inggris disebut *Parliamen* yang terdiri dari Majelis rendah (*House of Representative*) dan Majelis Tinggi (*House of Common*), di Jepang disebut Diet, badan ini terdiri dari sebuah Majelis Tinggi yang disebut *House of Peers*, meniru *House of Lord*-nya Inggris, dan sebuah Majelis Rendah (*House of Reftesentative*),⁹³ Majelis Tinggi yang dulu bernama *House of Peers*, diubah menjadi *House of Councilors*.⁹⁴ Sedangkan di Amerika disebut *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*.⁹⁵

⁹¹ Ni'matul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", *Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, Hlm. 258

⁹² Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR...", *Loc.Cit.*

⁹³ Mohtar Mas'ood, dan Colin Mac Andrews, "Perbandingan Sistem Politik", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006. Hlm. 211.

⁹⁴ *Ibid.* Hlm. 214.

⁹⁵ C.F. Strong, "Konstitusi-Konstitusi Politik ..., *Op.Cit.*, Hlm. 297.

Garis kritik terhadap sistem parlemen bikameral antara lain menyangkut beberapa hal antara lain: ⁹⁶

1. In-efisiensi yaitu penyusunan legislasi dalam parlemen bikameral sering terhambat (*shuttle/navette sistem*), bahkan macet karena adanya keharusan persetujuan bersama atau syarat pertimbangan kamar lain, padahal kepentingan, sering berbeda sehingga memengaruhi preferensi dalam pembuatan kebijakan.
2. In-efisiensi dana yaitu karena banyak anggota terpilih dan mekanisme kerja yang berbelit-belit, maka keberadaan dua kamar berarti menambah beban biaya yang otomatis menjadi beban negara dan para pembayar pajak (rakyat).
3. Akuntabilitas yang sulit ditagih oleh rakyat, hal ini disebabkan oleh kekaburan wilayah peran dan saling tuduh (*blame unsatisfactory*) antar kamar.

⁹⁶ Robert Endi Jaweng, dkk, "*Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*", Jakarta: Institute for Local Development, 2006, Hlm. 17.

Thomas Bentham, dalam Lewis Rockow, berpendapat bahwa sungguh tidak ada keunggulan istimewa dari parlemen bikameral dan justru hanya memicu komplikasi yang tak berujung. Sinisme terkenal dari Bentham tersebut yaitu: *"if a second chamber represents popular interest, it is useless, if it represents only a particular interest, it is mischievous"*.⁹⁷

Argumentasi pro-bikameral adalah bahwa dengan adanya dua badan maka perundingan-perundingan dan kesungguhan dapat lebih terjamin, sehingga tiap-tiap peraturan yang akan dijadikan undang-undang, dapat diperiksa lebih teliti, inilah yang disebut dengan *double check process* atau *redudancy* yang dapat menjamin proses deliberatif dan pelaksanaan fungsi legislasi yang baik. Alasan lain ialah, bahwa anggota-anggotanya yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan umum dan kehendak rakyat, dan memberikan kesempatan yang sebaik-baiknya untuk menjamin adanya

⁹⁷ Lewis Rockow, *"Bentham on the Theory of Second Chambers"*, dalam Jurnal The American Political Science Review Vol. 22 No. 3/1992, Hlm. 576-590.

perwakilan bagi kepentingan tertentu dan bagi daerah-daerah.⁹⁸ Separasi kekuasaan antar kamar akan mencegah arogansi, dominasi, dan monopoli kekuasaan oleh kelompok mayoritas maupun tirani partai berkuasa. Selain itu dapat memperkuat kontrol terhadap cabang-cabang kekuasaan khususnya terhadap eksekutif.

Menurut Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran Bandung, Sri Soemantri Martosoewilngjo dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah sebagai kamar pertama (DPR) harus dibahas lebih lanjut dalam Majelis Tinggi sebagai kamar kedua (DPD). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh Majelis Rendah (DPR). Dengan demikian Majelis Rendah mempunyai hak-amendemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amendemen,⁹⁹ tapi memiliki hak veto.

⁹⁸ Solly Lubis, “*Hukum Tata Negara...*, Op. Cit, Hlm. 76.

⁹⁹ *Ibid.*

Penerapan sistem parlemen bikameral tidak semuanya dapat mencapai mekanisme *checks and balances* di parlemen, baik karena jumlah anggota antara kedua kamar ("*houses*", "*chamber*") tidak berimbang, maupun karena kewenangan yang diberikan kepada salah satu kamar kurang memadai ketimbang kewenangan yang ada pada kamar lainnya. Kamar yang keanggotaannya jauh lebih kecil atau kewenangannya kecil tidak dapat dengan sepenuhnya membawakan kepentingan dan aspirasi para konstituen di daerah-daerah yang diwakilinya. Parlemen yang demikian dinamakan *soft bicameral*.¹⁰⁰ Dengan demikian sistem bikameral dapat digolongkan menjadi "*strong bicameral*" dan "*soft bicameral*".

Menurut Andrew S. Ellis, dalam sistem yang kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis mana pun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama. Dalam sistem *soft bicameral*, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari

¹⁰⁰ Laica Marzuki, "*Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang*", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 2 Nomor 3 Tahun 2005, Hlm. 3.

yang lain. Misal majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amendemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya yang hadir.¹⁰¹ Majelis kedua juga bisa dibatasi secara ketat hak vetonya terhadap RUU Keuangan.¹⁰² Bila majelis kedua merupakan perwakilan daerah-daerah kekuatan majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari RUU yang diperdebatkan, apakah RUU yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah.¹⁰³

Di beberapa negara, majelis rendah diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan Majelis Tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri.¹⁰⁴ Namun ada juga di beberapa negara yang Majelis Tingginya hanya diberikan wewenang yang terbatas, karena mewakili

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit. Hlm- 23-24*

¹⁰⁴ C.F. Strong, *"Konstitusi-Konstitusi..., Op.Cit, Hlm. 258-259*

kepentingan tertentu. Kepentingan yang diwakili tersebut dapat saja kepentingan daerah atau kepentingan golongan tertentu. Artinya penerapan sistem bikameral dalam satu negara tidak sama dengan negara lain, hal ini dikarenakan banyak faktor yang memengaruhinya.

Penelaahan, yang lebih detail, diketahui bahwa kemunculan gagasan bikameralisme didasari oleh ide *mixed-government* dari sejumlah filsuf Yunani kuno, dengan Aristoteles sebagai figur terkemuka.¹⁰⁵ Teori *mixed-government* tersebut menghendaki suatu bangunan kekuasaan dalam negara harus merupakan konstruksi yang mengoornidasi unsur monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Unsur Monarki tercermin dalam diri seorang raja, aristokrasi direfleksikan, dalam Dewan Penasihat Raja (*gerousia*), dan unsur demokrasi ada pada lembaga perwakilan rakyat (*Apaella/Eclessia*). Di Romawi ide Aristoteles ini diteruskan oleh

¹⁰⁵ R.N Berki, *The History of Political Thought: A Short Introduction*, Totowa, Roman & Little Field, 1977, Hlm. 67-68 Lihat pula Ahmad Baidlowi dan Imam Baehaqi. *"Filsafat Politik: Kajian Historis dari Jaman Yunani Kuno Sampai Jaman Modern "*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, Hlm. 83-112

Polybius dan Cicero. Di Romawi *mixed-government* tercermin dalam keberadaan Konsul dan Dewan Senat yang terdiri para bangsawan dan keluarga raja, sementara *contio* menjadi tempat perkumpulan rakyat biasa.¹⁰⁶

Menurut Tsebelis, *mixed-government* bertujuan untuk mencegah supaya monarki tidak merosot menjadi tirani, aristokrasi tidak menurun menjadi oligarki, dan demokrasi tidak mengalami degradasi menjadi mobokrasi, karena ke tiga unsur tersebut terakomodasi dalam sistem pemerintahan yang menciptakan stabilitas melalui sikap saling awas dan mengimbangi (*check and balances sistem*). Diyakini, prinsip *check and balances* tersebut sulit tercapai jika hanya menggunakan tipe *pixed-government*.¹⁰⁷

Prinsip yang ideal dalam penerapan sistem bikameral yaitu, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif, undang-undang tidak dapat ditetapkan

2 ¹⁰⁶ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD...", *Op.Cit.*, Hlm.

¹⁰⁷ George Tsebelis and Jeanette Money, "Bicameralism", USA: Cambridge University, 1997, Hlm. 19

tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan di antara kedua majelis itu.

D. Majelis Tinggi dalam Parlemen Bikameral di Beberapa Negara

Sistem parlemen bikameral merupakan parlemen yang terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah atau disebut juga sistem parlemen dua kamar. Satu hal yang perlu diketahui, sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara. tertentu. Juga tidak terkait dengan bentuk negara tertentu, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri.¹⁰⁸

Inggris adalah barometer pertama bagi sistem bikameral. Dalam konteks sejarah, Inggris sering disebut sebagai induk parlementaria sebab setelah runtuhnya Romawi, Inggris merupakan negara monarki yang pertama menciptakan sistem parlemen yang *workable*, sebuah lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan

¹⁰⁸ Bagir Manan, *"Teori dan Politik Konstitusi"*, Yogyakarta: UII Press, 2013, Hlm. 58

kekuasaan yang meliputi upaya-upaya memecahkan persoalan-persoalan di bidang sosial dan ekonomi dan perundang-undangan melalui perdebatan-perdebatan yang bebas dan terbuka.¹⁰⁹

Titik tolak perkembangan parlemen dalam konteks kehidupan politik di abad pertengahan yaitu pada tanggal 15 Juni 1215 di mana para bangsawan dan pendeta yang merupakan kaum *Lords* berhasil memaksa Raja John menandatangani suatu Piagam Besar (*Magna Charter of 1215*) di Inggris, yang mereduksi kewenangan raja secara signifikan dalam pengambilan keputusan dan pembuatan undang-undang kecuali sebagai pelaksanaan ketentuan yang ditetapkan parlemen. Akibatnya adalah terbentuknya sebuah Majelis yang disebut *House of Lords*.¹¹⁰

Pada awalnya, *House of Lord* merupakan Anggota Dewan Raja (*the King Council*) yang berasal dari petinggi militer dan penasihat

¹⁰⁹ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara, Telaah terhadap Bikameral Sistem". dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002, Hlm. 49

¹¹⁰ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD...", *Op.Cit.*, Hlm.

lainnya yang dipercayai raja. Kemudian, demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru memunculkan gagasan untuk menyeimbangkan lembaga perwakilan rakyat yang dapat merepresentasikan rakyat secara luas. Gagasan itu mendorong munculnya kamar kedua yang disebut *House of Common*,¹¹¹ yaitu tepatnya pada tahun 1295 di mana kaum klerus rendah menjadi bagian dari komposisi parlemen yang kemudian menjadi asal-usul kelahiran *House of Commons*. Pemisahan antara dua majelis dalam parlemen Inggris ini berlangsung di bawah pemerintahan Raja Edward III pada abad ke- 14.¹¹²

Di Inggris, Rekrutmen terhadap anggota-anggota Majelis Tinggi (*House of Lord*) dilakukan melalui pengangkatan secara turun temurun. Mereka terdiri dari kaum bangsawan dan para tuan-tuan tanah,¹¹³ yang beranggotakan 1.067 orang.¹¹⁴ Sedangkan anggota-anggota Majelis Rendah (*House of Commons*), dipilih melalui

¹¹¹ Irving Stevens, *Constitutional and Administrative Law*, London: Pitman Publishing, 1996, Hlm. 96.

¹¹² Robert Endi Jaweng, *"Mengenal DPD..., Op.Cit., Hlm. 21*

¹¹³ Mohtar Mas'oed dan Collin Mac Andrews, *"Perbandingan Sistem..., Op.Cit, Hlm. 145*

¹¹⁴ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit, Hlm. 328*

Pemilu,¹¹⁵ yang beranggotakan 659 orang.¹¹⁶ Majelis Tinggi (*House of Lord*) ini dulunya mempunyai kekuasaan besar untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Majelis Rendah (*House of Commons*), akan tetapi undang-undang parlemen tahun 1911 menghapuskan hak vetonya yang tak terbatas itu, dan diganti dengan kekuasaan, untuk menunda pengesahan berlakunya undang-undang.

Di Inggris peran Majelis Tinggi tidak begitu kuat dalam masalah pengajuan rancangan undang-undang keuangan. Melalui sebuah konvensi, Majelis Tinggi di Inggris tidak akan mengajukan suatu rancangan undang-undang keuangan. Majelis Tinggi (*House of Lord*) di Inggris juga merupakan puncak hierarki Peradilan. Majelis Tinggi bersama-sama Majelis Rendah (*House of Commons*) juga berhak memberhentikan seorang pejabat dari *Parliamentary Commisioner For Administration* (PCA) yaitu sebuah lembaga yang berwenang

¹¹⁵ Mohtar Mas'ood dan Collin Mac Andrews, "Perbandingan Sistem...", *Op.Cit*, Hlm. 50

¹¹⁶ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 82

melakukan pengawasan terhadap tindakan Pemerintah yang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara.¹¹⁷

Filipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial. Parlemen Filipina disebut *Congress/Kongreso* yang terdiri dari *Senato/Senat* dan *House of Representative/Kaputangan Ng Mga Kinatawan*. Jabatan para Senator dibatasi oleh konstitusi hanya selama dua masa jabatan berturut-turut. Calon Anggota Senat minimal harus berumur 35 tahun. Senat Filipina terdiri dari 24 orang yang setengahnya dipilih setiap tiga tahun sekali. Senat Filipina selain mempunyai hak usul terhadap RUU juga mempunyai hak veto.

Di Kamboja, parlemennya terdiri dari Majelis Tinggi atau Senat dan Majelis Rendah (*National Assembly*). Senat beranggotakan tidak lebih dari setengah jumlah *National Assembly*. Beberapa orang anggota Senat diangkat dan sebagian lainnya dipilih secara umum. Raja berhak mengangkat dua orang Senat, dan

¹¹⁷ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 50

National Assembly juga berhak mengangkat dua orang Senat. Sedangkan yang lain dipilih dengan melalui Pemilu. Masa jabatan senat adalah enam tahun. Anggota Senat berjumlah 61 orang, yang terdiri dari 2 orang diangkat oleh Raja, 2 orang lagi diangkat oleh *National Assembly*, dan 57 orang dipilih dengan pemilihan umum (*functional constituecies*).¹¹⁸

Pelaksanaan proses legislasi di Kamboja, RUU dapat berasal dari *National Assembly* untuk kemudian dipertimbangkan oleh Senat. Senat mempunyai hak untuk menolak RUU tersebut, tetapi RUU yang telah ditolak oleh Senat tersebut dapat menjadi undang-undang apabila dalam *National Assembly* telah diambil keputusan dengan suara mayoritas absolut untuk memberlakukan RUU tersebut sebagai undang-undang. Senat juga mempunyai hak inisiatif terhadap RUU. Dalam keadaan tertentu, Senat dan *National Assembly* dapat melakukan sidang gabungan *joint session* yang disebut *congress*

¹¹⁸ Reni Dwi Pumomowati, *“Implementasi Sistem Bikameral...”, Op.Cit*, Him. 332

untuk memecahkan masalah-masalah negara yang penting.¹¹⁹

Di Jepang, Parlemen disebut (*National Diet*) yang merupakan *the sole of law making organ of state*. Artinya adalah bahwa parlemen Jepang adalah tonggak dalam pembuatan peraturan perundang-undang. Meskipun Jepang merupakan negara monarki, *Diet* merupakan organ tertinggi dari kekuasaan negara. Ini adalah ciri khas negara demokrasi modern yang lebih menempatkan kekuasaan kerajaan/kekaisaran, sebagai simbol dari pada sebagai pemain utama dalam bidang pemerintahan negara.¹²⁰

Diet diberi kekuasaan seperti memprakarsai revisi konstitusi, menentukan anggaran belanja negara, mengesahkan perjanjian-perjanjian dan mengangkat Perdana Menteri. *Diet* terdiri dari Majelis Rendah atau *House of Representative (Shugi-in)* dengan 480 kursi dan Majelis tinggi atau *House of Councilors (Shangi-in)* dengan 247 kursi. Seorang anggota *House of Representative* dipilih untuk masa

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 51

empat tahun, tapi masa ini dapat diperpendek sebelum masa empat tahun apabila dewan dibubarkan. Anggota *House of Councilors* untuk masa enam tahun dengan separuh kursi terisi dalam sebuah pemilihan setiap, tiga tahun.¹²¹

Majelis Rendah memiliki kekuasaan lebih besar dari Majelis Tinggi. Majelis Rendah bukan hanya memilih Perdana Menteri, tetapi juga bisa menolak keputusan Majelis Tinggi dengan suara mayoritas dua per tiga.¹²²

Dalam kaitannya dengan eksekutif *Diet* mempunyai fungsi sebagai pengawas Pemerintah. Bahkan menurut Pasal 62 Konstitusi Jepang, *Diet* dapat memerintahkan penyelidikan terhadap Pemerintah dan dapat menghadirkan serta meminta kesaksian (testimoni) dari saksi-saksi. *Diet* juga berhak mengangkat Perdana Menteri dan meminta pertanggungjawaban kabinet secara kolektif.¹²³

¹²¹ C.S.T. Kansil, "*Hukum Antar Tata Pemerintahan*", (*Comparative Government*), Jakarta: Erlangga, 1986, Hlm. 147.

¹²² Mohtar Mas'ood dan Collin Mac Andrews, "*Perbandingan Sistem...*", *Op.Cit*, Hlm. 219.

¹²³ S. Prajudi Admosudirdjo, dkk (Ed), "*Konstitusi Jepang*", Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, Hlm. 66.

Bandingkan dengan Belanda yang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan, di mana parlemennya terdiri dari Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dan Majelis Rendah (*Tweede Kamer*). Majelis Tinggi terdiri dari 75 orang anggota. Masa jabatan anggota kedua majelis tersebut adalah empat tahun yang dipilih melalui pemilihan umum dengan sistem proporsional. Peran *Eerste Kamer* dalam konstitusi Belanda lebih banyak bersamaan dengan parlemen, yaitu dalam bentuk *joint session*, baik perannya dalam proses legislasi, maupun kekuasaan kenegaraan lainnya di luar proses legislasi. Dalam proses legislasi, *Eerste Kamer* yang akan memutuskan RUU yang diajukan oleh *Tweede Kamer*.¹²⁴

Bandingkan dengan Australia yang juga menerapkan sistem parlemen bikameral, yang mana antara *Senate/Senat* dan *House of representative* memiliki kekuasaan yang sama. *Senate* Australia beranggotakan 76 orang yang dipilih secara langsung dengan masa jabatan enam tahun. Setengah dari anggotanya

¹²⁴ Reni Dwi Purnomowati, *“Implementasi Sistem Bikameral...”, Op.Cit*, Hlm. 330

diperbaharui setiap tiga tahun sekali. Tiap negara bagian (ada enam negara bagian) diwakili oleh dua belas anggota *Senate*.¹²⁵

Di Australia, *Senate* sebagai Majelis Tinggi mempunyai dua peran. Peran pertama adalah meneliti ulang setiap RUU yang diajukan oleh Majelis Rendah/*House of Representative*. Peran kedua adalah sebagai lembaga pengawas terhadap birokrasi pemerintah dan terhadap penggunaan uang negara serta hal-hal yang bersifat umum lainnya.¹²⁶ *Senate* Australia dalam pembuatan undang-undang mempunyai kekuasaan yang sama dengan *House of Representative*. Terhadap RUU finansial, *Senate* tidak dapat mengusulkan dan mengamendemen RUU tersebut, tetapi hanya dapat mengembalikan legislasi dengan permintaan amendemen dari kamar pertama.¹²⁷

Sistem parlemen di Amerika juga menerapkan sistem bikameral. Badan legislatif Amerika dinamakan *Congress* yang terdiri dari

¹²⁵ *Ibid*, Hlm. 328

¹²⁶ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 53

¹²⁷ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 88

Senate dan *House of Representative*. Banyak ahli yang mengatakan bahwa *Senate* Amerika dalam parlemen mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari *House of Representative*. Hal tersebut dapat dilihat karena *Senate* secara umum merupakan suatu badan legislatif, tetapi kadang-kadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif.¹²⁸

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat, pilihan pada sistem bikameral adalah merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. *Senate* mewakili negara bagian (*state*) dengan jumlah yang sama, yaitu dua orang untuk setiap negara bagian. Sementara itu, Anggota *House of Representative* ditentukan berdasarkan jumlah penduduk.¹²⁹

Sejumlah poin penting terkait keberadaan *Senate* dalam bidang pemerintahan yaitu:¹³⁰ Pertama, misalnya terlihat dalam kewenangan

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 56-57

¹²⁹ Saldi Isra', "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat", dalam Jimly Ashiddiqie, dkk, "Argumentum in Constitutum: Kapita Selektta Pemikiran Hukum dan Konstitusi", Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2021, Hlm. 167.

¹³⁰ Robert Endi Jaweng, "Mengenal DPD...", *Op.Cit.* Hlm 36

khusus perihal penentuan para hakim federal oleh Presiden yang harus mendapat persetujuan dari *Senate*. Demikian pula, Presiden biasanya harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan *Senate* sebelum menunjuk seorang hakim wilayah. Kedua, kewenangan *Senate* dalam bidang militer menegaskan kontrol sipil dalam urusan-urusan militer. Termasuk dalam hal kewenangan *Senate* untuk mengontrol semua anggota untuk pihak militer. Ketiga, *Senate* berkedudukan sejajar dengan *House of Representative* dalam urusan legislasi. Agar RUU menjadi undang-undang haruslah disahkan oleh kedua majelis dalam *Congress*. Seluruh proses harus benar-benar bertolak dari prinsip *check and balances*. Prinsip-prinsip ini menjadi penting guna menjamin agar setiap cabang pemerintahan mampu melindungi dirinya terhadap kewenangannya oleh badan-badan lainnya.¹³¹ *Senate* dalam bidang yudikatif dapat dilihat dalam mengadili kejahatan politik khusus,

¹³¹ *Ibid.*

kadang-kadang juga dalam putusan kasus-kasus sipil yang khusus.¹³²

Majelis rendah di Amerika atau *House of Representative* mempunyai kekuasaan yang diberikan konstitusi sebagai berikut:¹³³

1. Kekuasaan menambah pendapatan negara. Artinya, segala undang-undang mengenai penambahan pendapatan negara harus dimajukan dan diterima oleh badan perwakilan (*House of Representative*), sebelum *Senate* dapat memperbincangkannya, untuk kemudian menyetujui atau mengusulkan perubahan-perubahan. Jika ada usul perubahan, dibentuk panitia musyawarah yang anggota-anggotanya terdiri dari *House of Represeniative* dan *Senate* untuk mencari suatu kompromi.
2. Memajukan dakwaan (*impeachment*) kepada pejabat-pejabat penting yang telah melakukan kesalahan, dan dapat mengarah pada pemecatan.

¹³² Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*", *Op.Cit*, Hlm. 57

¹³³ Pamudji, "*Perbandingan Pemerintahan*", Jakarta: Bina Aksara, 1988, Hlm. 95-96.

3. Memilih Presiden apabila tidak ada seorang calon pun yang mendapatkan kelebihan suara.
4. Di bidang keuangan, terutama berkaitan dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN), parlemen juga memiliki peran penting.

Di Thailand, kekuasaan legislatifnya dilaksanakan oleh *National Assembly (Rathaspha)* yang terdiri dari dua kamar yaitu *House of Representative (Sapha Phuthaen Rotsaden)* dan *Senat (Wuthisapha)*. Senat Thailand mempunyai 200 anggota, yang dipilih oleh rakyat. Masa jabatan anggota *Senat* adalah enam tahun. Dalam proses legislasi, *Senat* tidak mempunyai hak usul untuk mengajukan RUU, akan tetapi *Senat* Thailand mempunyai hak veto dalam hal mempertimbangkan suatu RUU. Namun, hak veto tersebut dapat digugurkan dengan dua pertiga suara dalam Majelis Rendah (*House of Representative*).¹³⁴

Catatan sejarah Indonesia modern, gagasan perwakilan politik berbasis

¹³⁴ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral...*, Op.Cit, Hlm. 335-336

ruang/teritori/daerah sesungguhnya bukan sesuatu yang baru muncul mengiringi kelahiran DPD dewasa ini. Jauh separuh abad silam, tepatnya antara tahun 1949 sampai dengan 1950, gagasan itu bahkan mewujudkan ke dalam lembaga dan praktik politik yang nyata, lewat kehadiran Senat yang merupakan salah satu kamar parlemen di samping DPR sebagai kamar yang lainnya. Sampai pada batas tertentu, jejak gagasan serupa dapat dilihat melalui keberadaan unsur Utusan Darah baik dalam Komite Nasional Pusat (KNP) 1945-1949 sebagai lembaga parlemen pertama Indonesia di mana sebagian kecil anggotanya dipilih dari daerah maupun dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bertahan selama beberapa dekade kemudian, sampai akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.¹³⁵

Hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda pada tanggal 23 Agustus - 2 November 1949, antara Kerajaan Belanda, Republik Indonesia dan perwakilan negara-

¹³⁵ Robert Endi Jaweng, *"Mengenal DPD...", Op.Cit*, Hlm. 41

negara bentukan Belanda membawa implikasi besar pada, perubahan ketatanegaraan Indonesia, yaitu ihwal perubahan bentuk negara dari bentuk negara kesatuan menjadi federal/serikat. Secara resmi perubahan bentuk negara tersebut terjadi pada tanggal 15 Desember 1949 ketika Sidang Pleno KNP menyetujui rancangan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) dan disahkan pada hari yang sama oleh Presiden Soekarno.¹³⁶

Dibentuknya RIS, mengakhiri kedudukan KNIP sebagai DPRS yang bersifat nasional.¹³⁷ Pada tanggal 15 Februari 1950 sebuah badan perwakilan rakyat terbentuk, tidak lagi bernama KNP tetapi memakai nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan jumlah anggota sebanyak 146 orang.¹³⁸ Dalam waktu yang hampir bersamaan, kamar lain dari lembaga perwakilan RIS juga terbentuk, yang berdasarkan konstitusi

¹³⁶ *Ibid*, Hlm. 42

¹³⁷ Bagir Manan, "*DPR, DPD, dan MPR...*", *Op.Cit*, Hlm.10-11

¹³⁸ Jumlah ini kemudian hari berkurang yakni hanya tersisa 120 orang yang mengangkat sumpah resmi sebagai anggota DPR RIS di depan Kepala Negara (Presiden) pada tanggal 17 Februari 1950.

diberi nama Senat RIS. Untuk pertama kalinya "*parlemen bikameral*" terbentuk.¹³⁹

Senat bersama-sama Pemerintah dan DPR memegang kedaulatan Republik Indonesia Serikat.¹⁴⁰ Dalam makna keberadaannya, Senat merupakan perwakilan daerah-daerah bagian yang berjumlah 16 daerah bagian di mana setiap daerah memiliki dua orang wakil ¹⁴¹ dan setiap anggota memegang satu suara dalam Senat.¹⁴² Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah Daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap kursi.¹⁴³

Ketua Senat diangkat oleh Presiden dari anjuran yang diajukan oleh Senat yang diajukan sekurang-kurangnya dua orang, baik dari antaranya sendiri maupun tidak.¹⁴⁴ Ketua bukan anggota dan mempunyai suara penasihat.¹⁴⁵ Apabila salah seorang anggota telah diangkat menjadi Ketua, maka Pemerintah

¹³⁹ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op.Cit*, Hlm. 43

¹⁴⁰ Rumusan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS.

¹⁴¹ *Ibid*, Pasal 80 ayat (2)

¹⁴² *Ibid*, ayat (3)

¹⁴³ *Ibid*, Pasal 81 ayat (1)

¹⁴⁴ *Ibid*, Pasal 85 ayat (1)

¹⁴⁵ *Ibid*, ayat (3)

Daerah bagian yang bersangkutan menunjuk orang lain menjadi anggota sebagai pengganti.¹⁴⁶ Senat menunjuk dari antaranya seorang Wakil Ketua yang tetap mempunyai keanggotaan dan hak suara.¹⁴⁷

Pelaksanaan tugas dan wewenang Senat tidaklah eksklusif dan dilakukannya sendiri, tetapi selalu dalam hubungan kerja dengan DPR maupun dengan Pemerintah. Dalam pembuatan undang-undang, misalnya, bersama dengan DPR dan Pemerintah, Senat hanya turut terlibat (termasuk mengajukan RUU) dalam pembuatan RUU terkait masalah daerah bagian atau bagian-bagiannya maupun menyangkut hubungan RIS dengan daerah bagian.¹⁴⁸ kewenangan DPR dan Pemerintah,¹⁴⁹ kecuali bagian di luar itu mendapat tembusan untuk sekedar diketahui.¹⁵⁰

Terhadap usulan RUU dari Senat, DPR berhak melakukan perubahan-perubahan. Bahkan Pemerintah tetap dapat mengesahkan usulan RUU Senat yang diubah DPR tersebut

¹⁴⁶ *Ibid*, ayat (4)

¹⁴⁷ *Ibid*, ayat (5)

¹⁴⁸ *Ibid*, Pasal 127A

¹⁴⁹ *Ibid*, Pasal 127B

¹⁵⁰ *Ibid*, Pasal 128

maupun usulan Pemerintah dan DPR sendiri dengan syarat disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir, walaupun Senat menolaknya. Persetujuan DPR atas usulan RUU Pemerintah diberitahukan kepada Senat jika menyangkut materi urusan Senat dan hanya kepada Pemerintah jika materinya di luar itu. Sementara terhadap usulan RUU dari Senat, DPR mengirimkan kepada Senat untuk berunding lagi jika usulan itu diubah, tetapi langsung kepada Pemerintah untuk disahkan jika tidak mengubahnya.¹⁵¹

Tampak jelas, ruang peran Senat terbatas pada materi undang-undang terkait masalah daerah bagian atau hubungan RIS dengan negara bagian, dan itu pun dengan kewenangan yang marginal, yaitu hanya memberikan pertimbangan dan nasihat,¹⁵² dan bahkan bisa diabaikan dalam keadaan mendesak.¹⁵³ Ditinjau dari kewenangan yang dimiliki oleh majelis tinggi atau kamar kedua dalam sistem parlemen yang menganut *strong bicameral* maupun *soft bicameral* di berbagai negara ke semuanya memiliki hak

¹⁵¹ Robert Endi Jaweng, “*Mengenal DPD...*”, *Op.Cit*, Hlm. 46

¹⁵² Lihat Pasal 123 ayat (1). ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi RIS.

¹⁵³ Rumusan Pasal 123 ayat (3), Konstitusi RIS.

memutuskan dalam proses legislasi di samping hak-hak lain. Namun apa yang terjadi di Indonesia pada masa Negara Republik Indonesia Serikat sesungguhnya tidak mencerminkan keterwakilan rakyat dalam Senat, karena Senat tidak memiliki kewenangan luas, kondisi tersebut seperti terulang kembali pada DPD, bahkan lebih memprihatinkan lagi.

Kewenangan yang minim dimiliki oleh DPD menimbulkan sebuah polemik besar dalam sistem perwakilan Indonesia. Di satu sisi kewenangan yang besar dimiliki oleh DPR namun di sisi lain kewenangan yang terbatas dimiliki oleh DPD, sehingga terjadi disharmonis dalam hubungan kewenangan antara kedua lembaga perwakilan tersebut. Dominasi DPR terhadap DPD mengecilkan ruang gerak DPD dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya, sehingga esensi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak tampak.

Idealnya, walaupun DPD hanya mewakili kepentingan daerah, namun tidak seharusnya DPD memiliki kewenangan yang minim dalam proses legislasi, pengawasan, dan anggaran. Seharusnya walaupun DPD hanya bergerak di

sekitar kepentingan daerah saja, tapi jangan menempatkan DPD sebagai sub-ordinasi DPR, yang hanya tergantung kepada keputusan akhir DPR.

BAB 3

Sejarah Perkembangan Keterwakilan Daerah dalam Parlemen Indonesia



A. Periode Awal Kemerdekaan (1945-1949)

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah dirancang sebelum Indonesia kemerdekaan melalui pembentukan Dokuritsu Zyunbi Chosa Kai (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI) yang dilantik oleh Pemerintah Militer Jepang pada tanggal 28 Mei 1945 yang tugasnya menyusun undang-undang dasar. BPUPKI bersidang dalam 2 (dua) babak yaitu: *Pertama*, tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 untuk menetapkan dasar negara dan berhasil merumuskan Pancasila sebagai dasar negara. *Kedua*, tanggal 10 sampai dengan 17 Juli 1945 yang berhasil membuat undang-undang dasar.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Harun Al Rasyid, “Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR”, Jakarta: UI-Press, 2004, Hlm. 151.

Pada waktu itu, para pembentuk UUD 1945 menghadapi persoalan bagaimana caranya menyusun suatu sistem pemerintahan yang demokratis menurut penilaian mereka. Ternyata para *founding father* tidak terlalu susah untuk memecahkan persoalan tersebut. Contoh yang terdekat ialah sistem pemerintahan Hindia Belanda lalu digantilah unsur-unsur kolonial dengan unsur-unsur republik, misalnya *Gouverneur Generaal* diganti dengan Presiden, *Luitenant Gouverneur Generaal* diganti dengan Wakil Presiden, *Directeur van een Departement* diganti dengan Menteri, *Volksraad* diganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat, *Raad van Netherlands Indie* diganti dengan Dewan Pertimbangan Agung, *Hooggerrechtshoof* diganti dengan Mahkamah Agung, dan *Algemene Rekenkamer* diganti dengan Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan *Opperbewind* yang mengangkat, memberhentikan, dan mengawasi tindak tanduk *Gouverneur Generaal*, agar supaya relevan dengan asas demokrasi, maka diciptakanlah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat kepada siapa Presiden bertanggungjawab. Badan tersebut,

kemudian dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁵⁵

Setelah itu, BPUPKI dibubarkan dan Pemerintah Militer Jepang membentuk Dokuritsu Zyunbi Iin Kai (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia/PPKI) yang bertugas mengatur pemindahan kekuasaan dari Pemerintah Jepang kepada Pemerintah Indonesia.¹⁵⁶ Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, PPKI tidak membubarkan diri, tetapi kemudian menganggap dirinya berwenang menetapkan undang-undang dasar dengan menggunakan naskah yang dihasilkan oleh BPUPKI.¹⁵⁷

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia merdeka. Pada saat itu, lembaga kenegaraan yang sudah terbentuk hanyalah lembaga kepresidenan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Namun mengingat situasi dan kondisi revolusi kemerdekaan yang

¹⁵⁵ *Ibid*, Hlm. 119.

¹⁵⁶ *Ibid*, Hlm. 151.

¹⁵⁷ *Ibid*.

menuntut tindakan pemerintah serba cepat dan tepat, menyebabkan perlunya kebijakan-kebijakan revolusioner dalam rangka mempertahankan kemerdekaan dan menyelenggarakan pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, maka penyelenggaraan pemerintahan dilandaskan pada ketentuan Peralihan UUD 1945, khususnya Pasal IV yang berbunyi: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, menurut undang-undang dasar ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan Bantuan sebuah Komite Nasional”.¹⁵⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang beranggotakan 50 (lima puluh) orang yang kemudian mengeluarkan memorandum yang berisi: *Pertama*, mendesak Presiden agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR; *Kedua*, sebelum MPR terbentuk, hendaknya Anggota KNIP dianggap

¹⁵⁸ Firdaus, “Pertanggungjawaban Presiden..., Op.Cit., Hlm. 96.

sebagai (diberi kewenangan untuk melaksanakan fungsi dan tugas) MPR.¹⁵⁹ Atas dasar memorandum tersebut, Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden Indonesia mengeluarkan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang berbunyi:

“Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat”.

Dengan demikian, terjadilah penyerahan kekuasaan dan fungsi-fungsi MPR dan DPR kepada KNIP. Dimilikinya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan dimilikinya fungsi DPR yaitu fungsi legislatif sebagai lembaga membentuk undang-undang oleh KNIP, secara tidak langsung KNIP telah bermetamorfosis menjadi MPR. Walaupun, secara nomenklatur tidak ada

¹⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *“Politik Hukum”*, Jakarta: Renika Cipta, 2020, Hlm. 34.

perubahan nama KNIP menjadi MPR, namun secara fungsional KNIP telah menjelma sebagai lembaga parlemen yang memiliki fungsi MPR dan DPR sekaligus.

Kondisi di mana KNIP menjalankan fungsi MPR dan DPR ini berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang, yaitu dalam rentang waktu 16 Oktober 1945 sampai dengan 27 September 1949. Dalam kurun waktu tersebut, bukan hanya MPR dan DPR yang belum terbentuk, namun lembaga tinggi negara lainnya seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga belum terbentuk. Walaupun demikian KNIP dapat dianggap sebagai parlemen Indonesia pada saat itu. Di sinilah cikal bakal sejarah perkembangan pembentukan parlemen di Indonesia dimulai.

B. Periode Konstitusi RIS (1949-1950)

Pada tanggal 27 Desember 1949, di Amsterdam Belanda diadakan upacara penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS). Istilah “penyerahan” kedaulatan kepada Indonesia, kemudian oleh Bangsa Indonesia disebut “pengembalian” atau “pemulihan”

kedaulatan, agar istilah tersebut memiliki makna bahwa Indonesia telah lepas sama sekali dari Belanda.¹⁶⁰ Sejak saat itu pula berdiri negara Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS sebagai hukum dasar yang oleh Komite Nasional Pusat dan badan-badan perwakilan dari daerah-daerah yang kemudian akan berdiri tegak sendiri yang kemudian mengesahkan dan menetapkan menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat.¹⁶¹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS mengatur: “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah sebuah negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”. Pada masa Republik Indonesia Serikat Ini, banyak yang mengatakan bahwa sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer, karena kabinet/para menteri-nya bertanggungjawab, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri kepada parlemen.¹⁶²

¹⁶⁰ Moh. Tolcha Mansoer, *“Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia”*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977, Hlm. 43.

¹⁶¹ Joeniarto, *“Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Jakarta: Bumi Aksara, 1990, Hlm. 65.

¹⁶² Reni Dwi Purnomowati, *“Implementasi Sistem Bikameral...”*, Op.Cit., Hlm. 138.

Sejak tanggal 27 Desember 1949 itu pula, Republik Indonesia Serikat yang tadinya meliputi wilayah bekas Hindia Belanda, kemudian dikurangi wilayahnya melalui persetujuan Linggar Jati dan Renville, telah menjadi negara bagian di dalam Negara Republik Indonesia Serikat sebagaimana halnya negara-negara bagian yang lainnya yaitu terdiri dari: 1) Negara Republik Indonesia, 2) Negara Indonesia Timur, 3) Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta, 4) Negara Jawa Timur, 5) Negara Madura, 6) Negara Sumatera Utara, 7) Negara Sumatera Selatan, 8) Negara Jawa Tengah, 10) Negara Belitung, 11) Negara Riau, 12) Negara Kalimantan Barat, 13) Negara Dayak Besar, 14) Negara Banjar, 15) Negara Kalimantan Tenggara, 16) Negara Kalimantan Timur.¹⁶³

Penyelenggaraan kedaulatan negara RIS diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS, yang berbunyi: “Kekuasaan berkedaulatan di dalam Negara Republik Indonesia Serikat adalah dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat”.

¹⁶³ *Ibid*, Hlm. 140.

Dengan demikian, di samping Pemerintah dalam penyelenggaraan kenegaraan juga terdapat parlemen yang terdiri dari dua kamar atau bikameral, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Adapun pengertian Pemerintah di sini adalah meliputi Presiden, Perdana Menteri, dan para Menteri Kabinet.

Anggota Senat RIS berjumlah 32 (tiga puluh dua) orang, yaitu masing-masing 2 (dua) orang anggota mewakili dari tiap-tiap negara bagian. Ketua Senat diangkat oleh Presiden dari usulan yang diajukan oleh Senat atau sebagian Anggota Senat. Adapun syarat untuk menjadi seorang Anggota Senat yaitu merupakan warga negara Indonesia, berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun dan tidak termasuk orang yang dicabut hak pilih dan untuk dipilih dalam Pemilu.¹⁶⁴ Secara keseluruhan, cara kerja Senat diatur dalam Peraturan Tata Tertib Senat. Dalam banyak hal, banyak ketentuan seperti tertulis dalam Konstitusi RIS mengenai hak dan kewajiban Senat dan Anggota Senat yang belum dapat berfungsi sempurna, sama halnya dengan

¹⁶⁴ Lihat Pasal 82 KRIS.

kondisi DPR-RIS. Hal ini lebih beralasan lagi karena Senat merupakan badan baru dalam kehidupan negara dan berdemokrasi di Indonesia.¹⁶⁵

Senat mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai 2 (dua) perwakilan dalam Senat.¹⁶⁶ Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah Daerah Bagian dari daftar yang disampaikan oleh perwakilan rakyat yang memuat 3 (tiga) calon untuk tiap-tiap kursi.¹⁶⁷ Artinya, ada 6 (enam) Calon Anggota Senat untuk menduduki 2 (dua) kursi Senat yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bagian. Oleh karena yang dibutuhkan adalah 2 (dua) kursi Anggota Senat, maka Pemerintah Daerah Bagian bersangkutan bebas menentukan salah satu dari daftar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bagian.¹⁶⁸ Terkait dengan mekanisme penunjukan Anggota Senat tersebut, daerah-daerah bagian perlu

¹⁶⁵ BN. Marbun, *“DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya”*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2015, Hlm. 92.

¹⁶⁶ Lihat Pasal 80 ayat (2) KRIS.

¹⁶⁷ Lihat Pasal 81 ayat (1) KRIS.

¹⁶⁸ Lihat Pasal 81 ayat (2) KRIS.

mengaturinya dalam peraturan daerah bagian untuk menunjuk Anggota Senat tersebut.¹⁶⁹

Ketua Senat bukan Anggota Senat atau dengan kata lain Ketua Senat tidak termasuk sebagai Anggota Senat dan mempunyai suara sebagai penasihat bagi Anggota Senat.¹⁷⁰ Apabila salah seorang Anggota telah diangkat sebagai Ketua Senat, pemerintah daerah bagian dari Ketua Senat tersebut menunjuk orang lain sebagai anggota untuk menggantikannya.¹⁷¹ Dalam hal Ketua dan Wakil Ketua berhalangan atau tidak ada, rapat diketuai untuk sementara oleh anggota yang tertua usianya, namun tetap berkedudukan sebagai anggota dan mempunyai hak suara, bukan sebagai penasihat.¹⁷²

Terlihat di sini bahwa Senat RIS bukan Senat yang dipilih dalam Pemilihan Umum, tetapi dengan pengangkatan oleh pemerintah daerah bagian. Senat pada masa Konstitusi RIS merupakan Senat perwakilan teritorial. Senat Indonesia saat itu bisa dibandingkan dengan kamar kedua/majelis tinggi di Jerman yaitu

¹⁶⁹ Lihat Pasal 81 ayat (3) KRIS.

¹⁷⁰ Lihat Pasal 85 ayat (3) KRIS.

¹⁷¹ Lihat Pasal 85 ayat (4) KRIS.

¹⁷² Lihat Pasal 85 ayat (6) KRIS.

Bundesrat, yang merupakan Senat di negara federal yang bersistem pemerintahan parlementer. Anggotanya diangkat oleh pemerintah *lander* atau negara bagian.¹⁷³

Senat memiliki kewenangan layaknya kamar kedua atau majelis tinggi lainnya dalam sistem parlemen bikameral yaitu: dalam menjalankan fungsi legislasi Senat berhak mengajukan dan menolak suatu rancangan undang-undang. Di samping itu, Senat juga memberikan nasihat atau pertimbangan-perimbangan yang dianggap perlu terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah, khususnya kebijakan-kebijakan yang bersifat penting dan strategis.

Kewenangan Senat dalam menjalankan fungsi legislasi atau perundang-undangan federal yaitu Senat bersama-sama Presiden dan DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang mengenai hal-hal khusus terkait satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya ataupun yang khusus mengenai hubungan antara Republik Indonesia Serikat

¹⁷³ Reni Dwi Purnomowati, *“Implementasi Sistem Bikameral...”, Op.Cit.*, Hlm. 263-264.

dengan daerah-daerah bagian. Sedangkan selebihnya merupakan lapangan pengaturan Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷⁴ Dengan demikian, terdapat dua jenis undang-undang yaitu undang-undang yang dibentuk secara bersama-sama oleh Pemerintah, DPR, dan Senat, serta undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah dan DPR saja.

Setiap rancangan undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah-daerah bagian dirundingkan oleh Senat.¹⁷⁵ Senat berhak menolak suatu rancangan undang-undang. Namun demikian, rancangan undang-undang itu dapat disahkan oleh Pemerintah jika DPR menerimanya tanpa perubahan dengan sekurang-kurangnya didukung dua per tiga dari jumlah suara anggota DPR yang hadir.¹⁷⁶ Keputusan tersebut hanya bisa diambil dalam rapat DPR yang didalamnya dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota sidang.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Lihat Pasal 127 KRIS.

¹⁷⁵ Lihat Pasal 131 KRIS.

¹⁷⁶ Lihat Pasal 132 ayat (1) KRIS.

¹⁷⁷ Lihat Pasal 132 ayat (2) KRIS.

Selain kewenangan di bidang perundang-undangan, Senat juga memiliki kewenangan lainnya yaitu:

1. Senat bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat memberikan izin kepada Presiden dalam menyatakan perang.¹⁷⁸
2. Dalam hal dianggap perlu, Senat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah atas inisiatifnya sendiri.¹⁷⁹
3. Senat didengarkan tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai hubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah tersebut.¹⁸⁰
4. Senat dapat meminta keterangan baik lisan maupun secara tertulis kepada Pemerintah kecuali mengenai kepentingan umum Republik Indonesia Serikat.¹⁸¹

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Senat RIS tersebut di atas, maka hubungan

¹⁷⁸ Lihat Pasal 183 KRIS.

¹⁷⁹ Lihat Pasal 123 KRIS.

¹⁸⁰ Lihat Pasal 123 KRIS.

¹⁸¹ Lihat Pasal 124 KRIS.

kewenangan antara Senat dan DPR, khususnya di bidang perundang-undangan atau legislasi, keduanya setara sehingga dapat digolongkan sebagai parlemen bikameral yang kuat (*strong bicameral*). Sedangkan hubungan kewenangan Senat dengan Pemerintah atau Presiden juga kuat dalam membangun *check and ballances*, di mana Senat berhak memberikan pertimbangan dan nasihat, bahkan izin kepada Presiden dalam menyatakan perang. Selain itu, di bidang pengawasan Senat memiliki fungsi pengawasan dengan dibekali hak untuk meminta keterangan (interpelasi) kepada Pemerintah. Dalam konteks ini, pengertian Pemerintah dalam Pasal 124 KRIS tersebut meliputi Presiden, Perdana Menteri, dan Menteri-Menteri. Artinya, hak interpelasi Senat dapat digunakan terhadap tiga lembaga negara tersebut. Namun di sisi lain, jika ditinjau dari aspek demokrasi, Senat memiliki legitimasi demokrasi yang lemah jika dibandingkan dengan DPR.

C. Periode UUDS 1950 (1950-1959)

Struktur ketatanegaraan Republik Indonesia pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar

Sementara 1950 sangat berbeda dengan struktur ketatanegaraan pada masa berlakunya UUD 1945 dan Konstitusi RIS, khususnya mengenai struktur parlemen yang sebelumnya pada masa Konstitusi RIS terdapat 2 (dua) kamar/majelis dalam parlemen, yaitu DPR dan Senat tanpa keberadaan MPR. Hampir sama dengan Konstitusi RIS yang tidak mengenal adanya lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat seperti MPR, namun di dalam UUDS 1950 juga tidak mengenal adanya Senat sebagai perwakilan daerah-daerah. Dengan demikian, struktur parlemen pada masa UUDS 1950 menganut struktur unikameral atau satu kamar/majelis yaitu, DPR sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia.¹⁸² Di samping itu, terdapat lembaga baru yang bertugas untuk merumuskan Undang-Undang Dasar yang baru, yaitu Badan Konstituante.

Berdasarkan ketentuan Pasal 56 UUDS 1950 mengatur: “Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wakil seluruh rakyat Indonesia”.

¹⁸² Mahmuzar, *“Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan: (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)”*, Bandung: Nusa Media, 2019, Hlm. 153.

Selanjutnya Pasal 57 menegaskan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat Indonesia yang memenuhi syarat untuk itu”. Namun, mengingat stabilitas situasi politik kenegaraan pada masa itu tidak kondusif untuk menyelenggarakan pemilihan umum, pembentuk UUDS 1950 mengantisipasinya dengan ketentuan Pasal 77 yang berbunyi: “Untuk pertama kali selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun dengan pemilihan menurut undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari Ketua, Wakil-Wakil Ketua dan Anggota-Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota-Anggota Senat Republik Indonesia Serikat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung”.

Dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan Pasal 77 UUDS 1950 di atas, pada tanggal 16 Agustus 1950 Presiden Soekarno membentuk dan meresmikan keanggotaan DPR (sementara) yang berasal dari berbagai macam unsur sebagaimana dikehendaki Pasal 77 UUDS

1950 di atas,¹⁸³ yang menurut Eddy Purnama dan Bintang R. Saragih seluruhnya berjumlah 235 orang dengan komposisi berasal dari anggota DPR RIS sebanyak 146 orang, Senat RIS 28 orang, BP-KNP 48 orang, dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) 13 orang.¹⁸⁴ Sedangkan menurut sumber lain sebagaimana diungkapkan oleh Albert Hasibuan dalam Anggota DPR (sementara) yang diresmikan oleh Presiden Soekarno saat itu sebanyak 235 orang, akan tetapi hanya 230 orang dengan komposisi berasal dari DPR RIS sebanyak 148 orang, Senat RIS 32 orang, BP-KNP 46 orang dan DPA 13 orang.¹⁸⁵

Berdasarkan komposisi DPR pada masa UUDS 1950 tersebut di atas, walaupun di dalam UUD tersebut tidak mengatur adanya perwakilan daerah, namun mengingat unsur-unsur DPR yang diangkat tersebut sebagian berasal dari

¹⁸³ *Ibid*, Hlm. 151.

¹⁸⁴ Bintang R. Saragih, *"Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang"*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2003, Hlm., 93.

¹⁸⁵ Albert Hasibuan, *"Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982"*, Disertasi Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta: UGM, 1992, Hlm. 98.

Senat pada masa Konstitusi RIS, maka secara tidak langsung masih terdapat perwakilan daerah-daerah di dalam tubuh DPR tersebut. Hanya saja, kewenangan semula yang khusus mengenai kepentingan-kepentingan daerah sudah melebur ke dalam fungsi dan kewenangan DPR.

DPR (sementara/DPRS) yang diresmikan Presiden Soekarno tersebut di atas, eksis kurang lebih selama lima tahun. Kemudian bubar pada tanggal 1 Maret 1956 seiring dengan dilantiknnya Anggota DPR hasil Pemilu tanggal 29 September 1955, yang mana semua anggotanya berasal dari unsur partai politik dan organisasi pesertai Pemilu.¹⁸⁶ Menurut Bintan R. Saragih, partai politik atau organisasi peserta Pemilu tahun 1955 lebih dari 40 partai, memperebutkan 257 kursi DPR.¹⁸⁷ Sedangkan menurut Eddy Purnama merebutkan 272 kursi DPR.¹⁸⁸ Oleh

¹⁸⁶ Edy Purnama, *"Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain"*, Bandung: Nusa Media, 2007, Hlm. 164.

¹⁸⁷ Bintan R. Saragih, *"Majelis Permusyawaratan Rakyat...., Op.Cit., Hlm. 98.*

¹⁸⁸ Edy Purnama, *"Negara Kedaulatan Rakyat..., Op.Cit., Hlm. 165.*

karena itu, sejak Anggota DPR hasil dari Pemilu 1955 dilantik pada tanggal 1 Maret 1956 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan UUDS 1950 tidak berlaku lagi, keterwakilan daerah di DPR tidak ada lagi karena semua Anggotai DPR masai itu berasal dari partai politik atau organisasi peserta Pemilu yang merupakan perwakilan politik seluruh rakyat Indonesia.¹⁸⁹

Satu hal yang menarik dari UUDS 1950 adalah disediakannya tempat bagi wakil golongan di dalam DPR, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 58 yang berbunyi:

- (1) Golongan-golongan kecili Tionghoa Eropa dan Arab akan mempunyai wakili dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turuti sekurang-kurangnya 9, 6 dan 3 Anggota.
- (2) Jika jumlah-jumlah itu tidak tercapai dengan pemilihan menurut Undang-undang termaksud dalam Pasal 57, maka Pemerintah Republik Indonesia mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan kecili itu. Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut dalam Pasal 56 ditambahi dalam hal itu jika perlu dengan jumlah pengangkatan- pengangkatan itu.

¹⁸⁹ Mahmuzar, *“Parlemen Bikameral...”, Op.Cit*, Hlm. 152.

Keterwakilan golongan-golongan tersebut dilakukan melalui pemilihan umum. Namun, mengingat terdapat kemungkinan jumlah keterwakilan tersebut tidak terpenuhi melalui pemilihan umum, mengingat sikap primordialisme masyarakat Indonesia yang masih kuat, maka konstitusi mengatur cara lain pengisian wakil-wakil golongan tersebut melalui mekanisme pengangkatan yang dilakukan oleh Pemerintah. Adanya pengangkatan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut tidak mengurangi jumlah Anggota DPR yang telah terpilih secara demokratis melalui pemilihan.

Sampai dengan tahun 1955 penyelenggaraan Pemilu yang diamanahkan oleh UUDS 1950 tidak pernah terselenggara. Barulah pada tanggal 29 September 1955 Pemilu pertama di Indonesia dapat diselenggarakan. Kemudian pada tanggal 1 Maret 1956 DPR Sementara hasil konversi beberapa lembaga negara di masa Konstitusi RIS tersebut bubar secara resmi dan digantikan dengan anggota-anggota DPR hasil Pemilu tahun 1955 yang merupakan representasi

partai politik dan golongan-golongan Eropa, dan timur asing seperti Arab, Tionghoa, dan India.

D. Periode Pasca Dekrit Presiden Sampai Orde Baru (1959-1999)

Belum terbentuknya Undang-Undang Dasar Baru yang diamanahkan kepada Badan Konstituante sampai dengan tahun 1959 menjadi alasan bagi Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan Badan konstituante dan menyatakan kembali kepada UUD 1945, serta membentuk MPR Sementara (MPRS) dan DPA Sementara (MPRS). Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kemudian ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945.

Kembalinya kepada UUD 1945 menghidupkan kembali lembaga tertinggi negara yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yaitu MPR(S). Melalui keberadaan MPRS ini, gagasan perwakilan daerah kembali terakomodasi di dalam MPRS yang terdiri dari unsur DPR, utusan daerah dan

utusan golongan karya.¹⁹⁰ Sebagai upaya legalisasi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut, Presiden menerbitkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang kemudian dilengkapi dengan Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959 tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Sementara itu, DPR hasil Pemilu tahun 1955 tetap dipertahankan keberadaannya seperti susunan DPR pada masa berlakunya UUDS 1950. Namun, eksistensi DPR hasil Pemilu 1955 pada masa kembali kepada UUD 1945 tidak berlangsung lama, karena pada tanggal 5 Maret 1960, DPR dibubarkan oleh Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu alasan dibubarkannya DPR hasil pemilu 1955 yaitu dikarenakan dianggap tidak sesuai harapan presiden agar bekerja atas dasar saling membantu sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945. Selain itu alasan lainnya

¹⁹⁰ Robert Endi Jaweng dkk, *“Mengenal DPD...”, Op.Cit*, Hlm. 48.

karena susunan DPR masih berdasarkan UUDS 1950.¹⁹¹

Dengan alasan bahwa keanggotaan MPRS masih bersifat sementara, namun ironisnya tidak ditentukan batas waktu kesementaraan tersebut, sehingga semua Anggota MPRS pada saat itu ditentukan dan diangkat oleh Presiden Soekarno. Adapun jumlah Anggota MPRS yang masuk dalam daftar pada saat itu sebanyak 610 orang, namun hanya 551 orang yang dilantik oleh Presiden pada tanggal 15 September 1960 tersebut.¹⁹²

Di dalam tubuh MPRS tersebut, komposisi unsur utusan daerah diambil berdasarkan kriteria penduduk dalam setiap provinsi, yaitu: 1) bagi provinsi yang jumlah penduduknya lebih dari 3 juta jiwa, memperoleh 3 orang wakil di DPR, 2) bagi provinsi yang jumlah penduduknya antara 1 sampai dengan 3 juta jiwa mendapatkan 4 orang wakil di DPR, dan 3) bagi provinsi yang jumlah penduduknya kurang dari 1 juta jiwa

¹⁹¹ Aisyah Aminy, *“Pasang Surut Peran DPR-MPR Periode 1945-2004*, Jakarta: Pancar Kasih, 2004, Hlm. 152.

¹⁹² Robert Endi Jaweng dkk, *“Menenal DPD... , Loc.Cit.*

mendapatkan 3 orang wakil untuk menduduki kursi di DPR.¹⁹³

Adapun jumlah Anggota MPRS yang berasal dari utusan daerah atau perwakilan provinsi yaitu sebanyak 94 orang anggota atau sekitar 17,6% dari jumlah keseluruhan Anggota MPR. Jumlah tersebut jika dibandingkan dengan utusan golongan karya sangat jauh di bawahnya yang berjumlah 200 orang anggota atau sekitar 36,3% dari jumlah Anggota MPR. Apalagi dibandingkan dengan jumlah anggota yang berasal dari golongan politik yang berjumlah 257 orang atau sekitar 46,6% dari keseluruhan jumlah Anggota MPR.¹⁹⁴

Berdasarkan mekanisme pengangkatan Anggota MPRS oleh Presiden Soekarno yang menggantikan DPR hasil Pemilu 1955 tersebut, dapat dibayangkan bahwa keberadaan MPRS tersebut jauh dari semangat demokrasi dan tidak mencerminkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi. Hal ini dapat dilihat dari berbagai keputusan MPRS yang mencerminkan

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Samsul Wahidin, *"MPR RI dari Masa ke Masa"*, Jakarta: Bina Aksara, 1986, Hlm. 110. Lihat juga Ismail Suny, *"Pergeseran Kekuasaan Eksekutif"*, Jakarta: Aksara Baru, 1997, Hlm. 228-229.

ketundukannya terhadap kendali Presiden Soekarno, misalnya ketika Presiden Soekarno mengangkat pimpinan MPRS sebagai Menteri dalam kabinet, atau pemberian kekuasaan penuh kepada Presiden dalam menjalankan tugas-tugasnya atau penetapan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup berdasarkan Tap MPRS No. III/MPRS/1963.

Dalam keberadaan, kedudukan dan fungsi MPRS yang paradoks dengan UUD 1945 tersebut, jelas tidak dapat berharap banyak kepada utusan daerah dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Kondisi tersebut berlangsung sampai akhirnya transisi kepemimpinan dari Presiden Soekarno ke Jendral Soeharto melalui Surat Perintah Sebelas Maret 1966 yang memberikan mandat kepada Jenderal Soeharto untuk memulihkan keamanan dan stabilitas politik dalam negeri yang pada saat itu sedang kacau akibat peristiwa pemberontakan G30S PKI.

Kepemimpinan Presiden Soeharto memberikan harapan baru bagi bangsa Indonesia untuk merasakan iklim demokrasi yang sehat. Di awal kepemimpinannya Presiden Soeharto

berkomitmen untuk menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Susunan dan Kedudukan MPRS dan DPR GR dilakukan restrukturisasi MPRS yaitu jumlah unsur golongan politik sebanyak 130 orang, golongan karya 330 orang dan utusan daerah sebanyak 110 orang yang sebagian besar berasal dari Anggota MPRS. Keberadaan MPRS tersebut eksis sampai dengan diselenggarakannya Pemilu tahun 1971. Lebih lanjut, dalam rangka penataan lembaga parlemen, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Susunan dan Kedudukan MPRS dan DPR GR dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Pemilu tahun 1971 merupakan Pemilu yang Kedua sejak Indonesia merdeka dan Pemilu yang pertama sejak kembali kepada UUD 1945 dan di era Orde Baru. Selama pemerintahan Orde Baru, rezim tersebut telah berhasil menyelenggarakan Pemilu secara periodik yaitu dimulai tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu tersebut dilakukan dalam rangka memilih Anggota DPR, sementara

Presiden dipilih oleh MPR. Anggota MPR itu sendiri terdiri dari Anggota DPR, Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, maka keanggotaan Utusan Daerah di MPR diisi oleh wakil daerah provinsi yang dipilih oleh DPRD Provinsi yang berasal dari Pimpinan Daerah (unsur eksekutif) dan tokoh masyarakat.¹⁹⁵ Selama itu, penyelenggaraan Pemilu terbilang sukses, walaupun diwarnai dengan berbagai intrik dan manipulasi.

Jumlah utusan daerah antara provinsi yang satu dengan yang lain berbeda, hal ini karena berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang

¹⁹⁵ A.S.S. Tambunan, *“MPR RI Perkembangan & Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis”*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997 Hlm. 48.

Nomor tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, jumlah Utusan Daerah ditetapkan secara proporsional. Bagi daerah tingkat I yang memiliki jumlah penduduk di bawah 1 juta jiwa memperoleh 4 kursi Utusan Daerah. Untuk daerah tingkat I yang jumlah penduduknya antara 1 juta sampai dengan 5 juta jiwa berhak mendapatkan jatah 5 kursi Utusan Daerah, bagi daerah Tingkat I yang jumlah penduduknya antara 5 juta sampai dengan 10 juta jiwa mendapatkan 6 kursi Utusan Daerah. Bagi daerah tingkat I yang berpenduduk antara 10 juta sampai dengan 15 juta jiwa memperoleh 7 kursi Utusan Daerah. Sedangkan bagi daerah tingkat I yang memiliki penduduk di atas 25 juta jiwa berhak atas 8 kursi Utusan Daerah.

Setelah runtuhnya rezim Orde Baru tepatnya pada tanggal 21 Mei 1998, penataan parlemen sebagai pilar demokrasi dimulai dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang di dalamnya mengatur jumlah Utusan Daerah dari setiap provinsi

ditetapkan tidak lagi berdasarkan jumlah penduduk secara proporsional melainkan berdasarkan prinsip keterwakilan daerah, yang masing-masing daerah provinsi diwakili oleh 5 orang Utusan Daerah. Pada saat itu, jumlah provinsi yang ada di Indonesia masih berjumlah 27 provinsi, sehingga total Utusan Daerah yang ada di MPR berjumlah 135 Orang.

Sayangnya, keberadaan Utusan Daerah dalam MPR tidak tercermin dalam fraksi yang ada di MPR pada saat itu. Berdasarkan Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, mewajibkan keanggotaan MPR dihimpun dalam fraksi-fraksi yang terdiri dari sekurang-kurangnya 10 orang Anggota MPR, maka terbentuklah 12 fraksi yaitu Fraksi PDIP, Fraksi Golkar, Fraksi PPP, Fraksi PKB, Fraksi Reformasi, Fraksi PBB, Fraksi KKI, Fraksi PDU, Fraksi PDKB, Fraksi TNI/Polri, dan Fraksi Utusan Golongan. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa Anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah melebur dan menyebar ke dalam fraksi-fraksi partai politik.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Robert Endi Jaweng dkk, *“Mengenal DPD..., Op.Cit., Hlm.* 55.

Mengacu pada konsep Utusan Daerah yang berasal dari unsur Pimpinan Daerah dan tokoh masyarakat yang dipilih oleh DPRD, kemudian setelah berada di MPR melebur dan menyebar ke dalam fraksi-fraksi berbagai partai politik menyebabkan kekaburan konsep Utusan Daerah itu sendiri dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik.¹⁹⁷ Melihat kondisi tersebut, sesungguhnya para Anggota Utusan Daerah tidak lebih dari wakil partai politik itu sendiri, yang membedakannya hanyalah mekanisme rekrutmennya yang tidak dilakukan melalui Pemilu. Ditambah kenyataan bahwa Anggota Utusan Daerah suatu provinsi belum tentu berasal dari provinsi yang bersangkutan atau belum tentu ada hubungan emosional dengan daerah yang diwakilinya. Oleh karena itu, sejak awal kemerdekaan sampai dengan tahun 2004 tersebut, tidak ada yang signifikan untuk dibahas makna keberadaan Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah yang riil dan efektif.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Lihat Moh. Mahfud MD, *“Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia”*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013, Hlm. 154.

¹⁹⁸ Robert Endi Jaweng dkk, *“Mengenal DPD...”, Loc.Cit.*

E. Periode Amendemen UUD 1945

Salah satu agenda reformasi yang diusung adalah Amendemen UUD 1945, karena sakralisasi UUD 1945 pada masa Orde Baru telah melegitimasi pemerintahan otokratik Presiden Soeharto selama 32 tahun. Melalui amendemen UUD 1945 diharapkan reformasi ketatanegaraan dan sistem politik menuju demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan negara dapat diwujudkan. Langkah awal yang dilakukan MPR yaitu melalui Sidang Umum MPR bulan November 1998, diterbitkan Tap MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mengatur prosedur amendemen UUD 1945 hanya dapat dilakukan setelah melalui proses referendum. Sebagai tindak lanjut dari Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, DPR menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Sehingga, mekanisme perubahan UUD 1945 kembali mengikuti

prosedur yang diatur oleh UUD 1945 itu sendiri.¹⁹⁹

Salah satu *issue* penting dalam perubahan UUD 1945 yaitu mengenai penguatan otonomi daerah yang secara langsung atau tidak langsung juga menyangkut pentingnya melakukan rekonstruksi perwakilan daerah yang kemudian dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR bulan November 2001 dengan agenda Amendemen Ketiga UUD 1945.

Menurut Satya Arinanto, pertimbangan mengenai penting atau tidaknya kamar kedua dalam parlemen yang mewakili daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah menjadi diskursus di kalangan pengamat politik maupun pakar hukum tata negara sebelum Pemilu 1999 dilaksanakan.²⁰⁰ Hal ini dikarenakan keberadaan Utusan Daerah kurang memberikan makna dan kontribusi signifikan bagi daerah. Apalagi

¹⁹⁹ *Ibid*, Hlm. 57.

²⁰⁰ Satya Arianto, "*Dewan Perwakilan Daerah dan Mekanisme Kerja Intelektualnya*", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan Tema: "*Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sisten Ketatanegaraan Indonesia*", yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jendral MPR RI dan United Nation Development Program di Yogyakarta, pada tanggal 24 Maret 2003, Hlm. 1.

keberadaan Utusan Daerah dalam MPR tidak terlibat dalam pengambilan keputusan di tingkat legislasi. Sehingga berkembang gagasan untuk merombak sistem parlemen dari unikameral menjadi bikameral dalam kedudukan setara dengan DPR.

Amendemen Ketiga UUD 1945 menghadirkan DPD sebagai perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan kewenangan yang tidak sesuai dengan usulan Tim Ahli Panitia Ad Hoc MPR dan tentunya juga tidak sesuai dengan harapan masyarakat Indonesia pada umumnya. Adapun kewenangan DPD berdasarkan ketentuan Pasal 22D UUD 1945 hasil amendemen yaitu sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada DPR

atasi rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alami dan sumberi dayai ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa semenjak awal kemerdekaan, hingga saat ini keterwakilan daerah (*regional representatives*) di lembaga perwakilan Indonesia selalu ada dan mendapat tempat kecuali dalam rentang waktu antara 1 Maret 1956 sampai 5 Juli 1959 ketika UUDS 1950 berlaku. Pada saat berlakunya UUD 1945 tahap I, keterwakilan daerah diakomodasi melalui keanggotaan KNP yang mana sebagian anggotanya berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang ada di daerah. Sedangkan ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, keterwakilan daerah diakomodasi melalui Senat RIS yang merupakan salah satu kamar di lembaga perwakilan, bahkan

ketika berlakunya UUDS 1950 yang menganut lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar), keterwakilan daerah masih ada yakni dari unsur Senat RIS sampai dilantikannya DPR hasil pemilu 1955 sebagaimana dikehendaki UUDS 1950. Kemudian, semenjak kembali ke UUD 1945 yang dikenal dengan masa berlakunya UUD 1945 tahap II, keterwakilan daerah diakomodasi melalui utusan daerah di MPR RI sampai terbentuknya DPD berdasarkan hasil perubahan UUD 1945.

BAB 4

Mekanisme Konstitusional Penguatan DPD



A. Upaya Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD Melalui Konvensi Ketatanegaraan.

Secara konstitusional, kewenangan DPD telah diatur dalam ketentuan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumberi dayai alami dan sumberi dayai ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan

daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, kewenangan yang dimiliki oleh DPD di bidang pembentukan perundang-undangan atau fungsi legislasi mengalami deviasi antara kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dengan keterlibatan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang. Hak DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang yaitu meliputi:

1. Rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah;
2. Rancangan undang-undang hubungan pusat dan daerah;
3. Rancangan undang-undang pembentukan dan pemekaran daerah;
4. Rancangan undang-undang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan

5. Rancangan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sedangkan kewenangan DPD dalam tingkat pembahasan rancangan undang-undang tidak sama dengan kewenangan DPD dalam hal mengajukan rancangan undang-undang yaitu meliputi:

1. Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah;
2. Rancangan undang-undang hubungan pusat dan daerah;
3. Rancangan undang-undang pembentukan dan pemekaran daerah;
4. Rancangan undang-undang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
5. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Deviasi yang dimaksud adalah dalam rangka mengajukan rancangan-undang-undang, DPD dapat mengajukan salah satunya yaitu rancangan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Namun, DPD tidak memiliki hak untuk membahas, apalagi

menyetujui. Artinya, kewenangan DPD di bidang pembentukan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah ini sangat lemah. Lain lagi halnya terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, justru DPD tidak memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, namun DPD terlibat dalam pembahasan, bahkan DPD memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap rancangan undang-undang tersebut. Di sini jelas sekali perlakuan diskriminatif pembentuk UUD (MPR pada saat itu) terhadap DPD. Seolah-olah kewenangan DPD tersebut disengaja untuk dipilah-pilah.

Menurut Rafly Harun, terjadinya pemilahan-pemilahan terhadap kewenangan DPD tersebut dikarenakan prosedur perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara “diciil” atau bertahap. Pada tahap pertama atau amendemen kesatu UUD 1945, materi pembahasan difokuskan pada reposisi kedaulatan rakyat yang dalam UUD 1945 terpusat pada kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), salah satunya yaitu ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang

berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Sebaliknya kewenangan DPR hanya menyetujui suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang saja, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Tiap-tiap undang-undang menghendaki *persetujuan* Dewan Perwakilan Rakyat”.

Ketentuan yang menempatkan Presiden sebagai *original legislator* tersebut dan DPR sebagai *co legislator* yang berfungsi hanya sebagai *rubber stamp*-nya Presiden, itulah kemudian diubah dan dikembalikan kekuasaan membentuk undang-undang tersebut dari Presiden kepada DPR, sebagaimana dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Amendemen Kesatu yang berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Sebaliknya, pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amendemen kesatu berubah menjadi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Kedua pasal tersebutlah yang

mengubah paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Dampak dari euforia penguatan fungsi DPR tersebut, maka ketika terjadi amendemen kelima UUD 1945, yang di dalamnya terdapat gagasan pembentukan kamar kedua dalam sistem parlemen Indonesia, DPR sudah terlanjur merasa nyaman dengan kewenangan yang telah dimilikinya melalui amendemen kesatu tersebut sehingga enggan membagi kekuasaan legislasi tersebut kepada kamar kedua yang dalam hal ini adalah DPD. Namun mengingat dorongan dari berbagai pihak agar keinginan dibentuknya kamar kedua sebagai perwakilan daerah yang selama itu tidak terwakili dalam Utusan Daerah di MPR, maka anggota DPR yang ada di MPR tidak dapat menolak kehadiran DPD. Namun untuk menyiasati agar kewenangan DPR tidak direduksi oleh DPD, maka Anggota MPR yang mayoritas Anggota DPR di dalamnya pada saat amendemen tersebut “mengakalinya” dengan argumentasi bahwa agar proses amendemen berjalan efektif dan tidak mengulangi pembahasan yang sudah, maka ketentuan UUD 1945 yang telah diamendemen dalam amendemen kesatu dan

kedua tidak boleh diganggu gugat lagi. Padahal pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar tidak berdiri sendiri melainkan saling berkaitan dan berhubungan satu dengan yang lainnya.

Keputusan politik itulah yang kemudian memberikan kewenangan yang seadanya kepada DPD. Dengan kata lain, kewenangan untuk DPD tersebut dicari-carikan agar dapat mencerminkan keterwakilan daerah, namun dengan tidak mengurangi kewenangan yang sudah terlanjur dimiliki DPR. Saking lemahnya DPD, tidak memiliki fungsi selayaknya lembaga legislatif, DPD tidak diberikan kewenangan untuk memutus suatu rancangan undang-undang maupun menindaklanjuti hasil pengawasannya, kecuali sebatas menyampaikan usulan, saran, dan pertimbangan belaka.²⁰¹

Begitu juga dengan kewenangan DPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPD sangat terbatas, baik ditinjau dari aspek ruang lingkup cakupan maupun dari aspek tindakan hukum yang dapat dilakukan

²⁰¹ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *“Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral”*, Bengkulu: Vanda, 2016, Hlm. 8.

oleh DPD. Dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, obyek pengawasan oleh DPD yaitu meliputi:

- 1) mengenai otonomi daerah;
- 2) hubungan pusat dan daerah;
- 3) pembentukan dan pemekaran daerah;
- 4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- 5) pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- 6) pendidikan; dan
- 7) agama.

Apabila kewenangan-kewenangan DPD tersebut, baik di bidang pembentukan undang-undang maupun di bidang pengawasan di-*breakdown* lebih rinci lagi, maka kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan Wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh semua Pemerintahan Daerah. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah sesuai dengan potensi daerah masing-masing. Urusan wajib tersebut terbagi lagi ke dalam jenis pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak termasuk ke dalam jenis

pelayanan dasar. Adapun urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:²⁰²

- 1) pendidikan;
- 2) kesehatan;
- 3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- 6) sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak termasuk ke dalam jenis pelayanan dasar yaitu meliputi:²⁰³

- 1) tenaga kerja;
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 3) pangan;
- 4) pertanahan;
- 5) lingkungan hidup;
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 7) pemberdayaan masyarakat desa;

²⁰² Rumusan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰³ *Ibid*, ayat (2).

- 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) perhubungan;
- 10) komunikasi dan informatika;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) penanaman modal;
- 13) kepemudaan dan olahraga;
- 14) statistik;
- 15) persandian;
- 16) kebudayaan;
- 17) perpustakaan; dan
- 18) kearsipan.

Selain urusan pemerintahan wajib tersebut di atas, terdapat urusan pilihan yang menyesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing. Urusan pilihan ini nantinya akan menjadi pembeda bahkan jika dikelola dengan baik oleh daerah akan menjadi *icon* atau ciri khas suatu daerah. Adapun urusan pilihan ini meliputi:²⁰⁴

- 1) kelautan dan perikanan;
- 2) pariwisata;
- 3) pertanian;

²⁰⁴ *Ibid*, ayat (3).

- 4) kehutanan;
- 5) energi dan sumber daya mineral;
- 6) perdagangan;
- 7) perindustrian; dan
- 8) transmigrasi.

Menurut Ardilafiza, secara *expressiv verbis* kewenangan konstitusional DPD memang diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Namun secara lebih detail, kewenangan tersebut meliputi seluruh kewenangan konkuren yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah, baik kewenangan yang ada dalam urusan wajib maupun urusan pilihan. Artinya, secara cakupan kewenangan DPD cukup luas, namun secara substansi kewenangan tersebut sangat terbatas, misalnya dalam bidang pembentukan undang-undang, DPD hanya berhak mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang menjadi kewenangannya saja, namun tidak berhak dalam memutuskan. Begitu juga di bidang pengawasan, DPD dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi cakupan kewenangannya, namun tidak dapat mengambil tindakan atas hasil pengawasannya.

DPD hanya dapat menyampaikan hasil pengawasannya tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²⁰⁵

Jika dibandingkan dengan parlemen di negara lain, kedudukan yang demikian sangat bertolak belakang dengan peran parlemen bikameral di berbagai negara yang menunjukkan bahwa pada umumnya kedua kamar parlemen (Majelis Tinggi dan Majelis Rendah) berperan sebagai lembaga legislatif, sehingga tidak akan pernah dapat menghasilkan sebuah undang-undang tanpa persetujuan dari seluruh kamar, walaupun inisiatif pengajuan suatu undang-undang tersebut berasal dari Majelis Rendah atau Majelis Tinggi. Begitu pula di bidang pengawasan, kedua kamar sama-sama memiliki fungsi pengawasan terhadap Presiden.²⁰⁶

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa setiap kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan daerah secara otomatis juga menjadi kewenangan DPD dalam

²⁰⁵ Hasil wawancara dengan Ardilafiza, Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Bengkulu, di Universitas Bengkulu pada tanggal 19 Mei 2023.

²⁰⁶ Ade Kosasih, “*Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945*”, Jurnal Mizani, Vol. 26, No. 2, 2016, Hlm. 140.

menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah dalam konteks hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Sayangnya kewenangan-kewenangan tersebut tidak digunakan secara optimal, mengingat pentingnya prinsip kesetaraan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan konstitusi.²⁰⁷ Oleh karena itu, DPD harus dapat meningkatkan kapasitasnya baik secara institusional maupun secara personal Anggota DPD. Walaupun disadari kewenangan yang dimiliki DPD sangat terbatas, namun DPD harus mampu memaksimalkan fungsi dan kewenangannya terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan jalannya agenda-agenda demokratisasi.

Terhadap kewenangan DPD yang lemah tersebut, sebenarnya DPD secara kelembagaan telah berupaya berjuang melakukan segala upaya baik politik maupun upaya hukum untuk mendorong penguatan DPD. Misalnya secara politik, DPD baik secara kelembagaan maupun secara personal telah melakukan lobi-lobi politik

²⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *“Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara”*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, Hlm. 10.

kepada DPR agar bersedia mendukung terjadinya Amendemen Kelima UUD 1945. Begitu juga kepada masyarakat, DPD selalu mengampanyekan Amendemen Kelima UUD 1945 agar mendapat dukungan dari rakyat. Namun, sampai saat ini upaya tersebut belum berhasil.

Lobi-lobi politik untuk memperoleh dukungan amendemen kelima UUD 1945 yang dilakukan oleh DPD dulu, tepatnya pada tahun 2006 pernah hampir berhasil. Usul amendemen tersebut sempat ditandatangani oleh 238 orang Anggota MPR yang terdiri dari 127 dari 128 orang Anggota DPD (satu orang DPD yang tidak menandatangani tersebut dikarenakan sedang dalam proses Penggantian Antar Waktu/PAW). 31 orang Anggota DPR yang berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 13 orang Anggota DPR berasal dari Partai Bintang Reformasi (PBR), 5 orang Anggota DPR dari Partai Amanat Nasional (PAN), 16 orang Anggota DPR berasal dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS), 12 orang dari Partai Golongan Karya (Golkar), 1 orang dari Partai Bulan Bintang (PBB), 1 orang Anggota DPR berasal dari Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), 23 orang Anggota DPR

berasal dari Partai Demokrat, 1 orang berasal dari Partai Pelopor, 1 orang dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan 1 orang Anggota DPR berasal dari Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB).²⁰⁸

Berdasarkan jumlah dukungan yang telah memenuhi syarat pengajuan usulan amendemen UUD 1945 sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Ketua DPD mengajukan usulan amendemen UUD 1945 kepada Pimpinan MPR melalui Surat DPD Nomor: DN.190/2/DPD/V/2007 tanggal 7 Mei 2007 perihal: Penyerahan Usul Perubahan UUD 1945. Surat DPD tersebut disertai dengan 1 berkas lampiran berupa daftar dukungan dari Anggota MPR serta rancangan/draft perubahan UUD 1945 yang disampaikan secara resmi oleh DPD kepada MPR pada tanggal 9 Mei 2007. Sayangnya, setelah penyerahan berkas tersebut dan berkas telah diterima oleh MPR, satu persatu fraksi di DPR maupun secara individual

²⁰⁸ La Ode Husen dan Husni Thamrin, *Hukum Konstitusi: Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*, Makassar: Social Politic Genius, 2017, Hlm. 147.

melakukan penarikan atau pembatalan dukungan amendemen UUD 1945 tersebut.²⁰⁹

Secara hukum, DPD telah menempuh upaya hukum melalui pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).²¹⁰ Adapun ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang diuji konstitusionalitasnya oleh terhadap dengan UUD NRI Tahun 1945 yakni: Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5) beserta Penjelasan Umum dari Undang-Undang MD3 tersebut.

Selain itu, DPD juga menguji Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

(UU P3) yang dianggap oleh DPD bertentangan secara konstitusionalitas dengan UUD NRI Tahun 1945 yakni: Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2).

Permohonan *judicial review* DPD tersebut, kemudian dikabulkan sebagian oleh MK sedangkan sebagian yang lainnya dinyatakan ditolak melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang diucapkan di depan sidang Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 27 Maret 2013. Adapun Ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yakni; Pasal 102 ayat (1) huruf a, huruf d, huruf e, huruf h, Pasal 147, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 148,

Pasal 150 ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 yang oleh MK dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat yakni: Pasal 18 huruf g, Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 45 ayat (1), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (1), Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 88 ayat (1) dan Pasal 89.

Konsekuensi yuridis dari putusan tersebut, maka setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak perlu lagi melalui proses di Badan Legislasi DPR, namun dapat diajukan secara langsung, sehingga kedudukan DPD dalam pengajuan RUU di sini diperlakukan setara seperti RUU yang diajukan oleh Presiden dan harus tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh DPD. Hal ini jelas berbeda dengan mekanisme sebelumnya, di mana setiap usul RUU oleh DPD harus melalui Badan Legislasi di DPR, kemudian apabila disetujui oleh Badan

Legislasi dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional sebagai inisiatif DPR, bukan inisiatif DPD. Menurut Fajar Laksono, putusan tersebut telah mengembalikan jati diri DPD sebagai lembaga tinggi negara yang dalam proses legislasi kedudukannya sejajar dengan Presiden maupun DPR.²¹¹

Sebelumnya DPD tidak dapat mengajukan suatu RUU yang bisa langsung dibahas, namun harus melalui DPR sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Bagaimana pun, fungsi pembentukan undang-undang harus dilihat secara utuh,²¹² yaitu dimulai sejak proses pengajuan sampai persetujuan.²¹³ Setiap rancangan undang-undang yang akan diajukan harus melalui proses legislasi di DPR, dibahas oleh Badan Legislasi DPR kemudian apabila disetujui maka baru

²¹¹ Fajar Laksono dkk, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 terkait Kewenangan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang*, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 2 No. 3 September 2015, Hlm. 547.

²¹² Saldi Isra', *"Pergeseran Fungsi Legislasi"*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, Hlm. 127.

²¹³ Elisabeth Kristiani Pandjaitan, *"Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014"*, Jurnal Diponegoro Law Journal, Vol. 6 No. 2 Tahun 2017, Hlm. 3.

dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil Prolegnas tersebut mengubah inisiatif RUU tersebut yang semula merupakan inisiatif DPD, namun setelah dibahas dan disetujui DPR dalam rapat Badan Legislasi berubah menjadi RUU inisiatif DPR. Hal ini jelas mengerdilkan kedudukan dan fungsi DPD. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, kedudukan DPD dalam menjalankan fungsi pembentukan undang-undang menjadi lebih kuat, walaupun tidak sepenuhnya kuat, mengingat DPD belum terlibat dalam pengambilan keputusan. Namun setidaknya, penggunaan hak inisiatif DPD dan kedudukan dan peran DPD dalam pembahasan suatu RUU menjadi kuat.²¹⁴

Sejalan dengan isi putusan tersebut, selanjutnya ketentuan Pasal 18 huruf (g), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU P3 dinyatakan tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa

²¹⁴ Hasil wawancara dengan Riri Damayanti, Anggota DPD RI perwakilan Provinsi Bengkulu pada tanggal 23 Mei 2023 di Gedung DPD RI Senayan Jakarta.

“DPD”, yang artinya diakuiinya keberadaan DPD sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU. Pasal 143 ayat (5) UU MD3 juga dianggap dinyatakan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa DPD.²¹⁵

Pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dibentuklah undang-undang baru tentang MD3 yaitu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Sayangnya undang-undang ini masih tetap seperti sebelumnya yaitu masih terdapat penyimpangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Akibat lebih lanjut, DPD mengajukan kembali *judicial review* terhadap undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi yang kemudian diputus melalui Putusan Nomor 79/PUU-X/2014. Tidak jauh berbeda dengan putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, kedudukan

²¹⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

DPD dikembalikan proporsi kewenangannya seperti Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, karena aspek fungsional yang diujikan oleh DPD pun masih berkisar pada fungsi legislasi, tepatnya keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang dan fungsi penganggaran mengenai pentingnya pertimbangan DPD dalam pembahasan dan persetujuan RUU APBN oleh DPR bersama-sama Presiden.²¹⁶

Sedangkan upaya DPD dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan secara hukum hanya bisa dilakukan melalui peningkatan intensitas dan domain pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan DPD, khususnya di bidang otonomi daerah, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan kata lain, secara normatif tidak ada peluang untuk mengajukan *judicial review* terhadap Undang-Undang MD3 maupun peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Tata Tertib DPR atau lainnya. Hal ini

²¹⁶ Adi Suhendra dan Ray Ferza, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme*, dalam Jurnal Dimensi Vol. 8 No. 2 Tahun 2015, Hlm. 12.

mengingat norma hukum dalam UU MD3 maupun peraturan perundang-undangan lainnya sudah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 atau tidak ada norma konstitusi yang disimpangi atau dilanggar terkait fungsi pengawasan DPD dalam materi muatan UU MD3 maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Biasanya pengawasan tersebut dilakukan berdasarkan hasil penjarangan aspirasi masyarakat yang diperoleh melalui reses, kemudian ditindaklanjuti dengan mengadakan rapat dengar pendapat dengan Pemerintah, yang biasanya diwakili oleh kementerian yang menjadi *leading sector* obyek pengawasan. Setiap tahun, hasil pengawasan DPD yang disampaikan kepada DPR paling sedikit 10 rekomendasi untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa DPD belum dapat berkiprah secara optimal dikarenakan keterbatasan kewenangan, sedangkan DPD sudah melakukan berbagai upaya penguatan peran dan kedudukannya baik melalui upaya politik maupun upaya hukum melalui *judicial review* terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait kewenangan DPD. Namun

menurut Taufiqurrohman Syahuri pakar hukum tata negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran, upaya tersebut belum maksimal, karena masih banyak upaya yang lain yang dapat dilakukan oleh DPD.²¹⁷ Lebih lanjut Taufiqurrohman Syahuri mengatakan bahwa jika amendemen UUD NRI Tahun 1945 tidak memungkinkan dilakukan secara yuridis formal, artinya mengikuti prosedur yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun bukan berarti perubahan konstitusi tidak dapat dilakukan secara non yuridis. Upaya perubahan konstitusi secara non yuridis ini belum dicoba untuk dilakukan oleh DPD.²¹⁸

Secara teoretis menurut Struycken sebagaimana dikutip oleh Djokosutono mengatakan bahwa, *groundwet* tidak hanya diubah menurut saluran hukum, tetapi mungkin juga dengan timbulnya revolusi, resepsi, *convention*, *putsch*, atau *coup d'état*.²¹⁹ Menurut

²¹⁷ Hasil wawancara dengan Taufiqurrahman Syahuri, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran dan Mantan Anggota Komisi Yudisial pada tanggal 25 Mei 2023 di kediamannya di kawasan Utan Kayu Jln. Asem Gede Jakarta Timur.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Djokosutono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2013, Hlm. 47.

Taufiqurrohman Syahuri, perubahan konstitusi secara non yuridis tersebut biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi baik secara total atau sebagian ketentuan saja sesuai dengan kebutuhan. Perubahan konstitusi secara politis atau sebagai suatu kenyataan ini berjalan dan dapat diterima oleh segala lapisan masyarakatnya, maka perubahan demikian dalam konteks Hukum Konstitusi adalah sah sehingga dia memiliki kekuatan yuridis.²²⁰ Atau dengan kata lain, perubahan konstitusi secara *de facto* yang kemudian ternyata dapat diterima oleh seluruh rakyatnya, maka secara konvensi statusnya berubah menjadi *de jure*.²²¹

Adanya peluang DPD untuk menguatkan peran dan fungsinya melalui perubahan konstitusi dengan cara lain dari pada yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 ini juga disebutkan oleh Goerge Jellinek yang membedakan dua cara perubahan konstitusi, yaitu melalui cara berikut:

²²⁰ Taufiqurrohman Syahuri, "*Hukum Konstitusi*...", Hlm. 46.

²²¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973, Hlm. 117.

1. *Verfassungs anderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan oleh konstitusi.²²²
2. *Verfassungs wandelung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti revolusi, kudeta (*coup d;etat*), dan konvensi.²²³

Dua prosedur perubahan konstitusi tersebut dapat dirincikan lagi menjadi empat macam prosedur sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare yaitu:²²⁴

1. *Formal Amendement*;
2. *Some Primary Force*;
3. *Judicial Interpretation*; dan
4. *Usage and Convention*.

Formal amendement adalah prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai

²²² Djokosutono, “Kuliah Hukum...”, *Op.Cit.*, Hlm. 105. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, Jakarta: UI Press, 2010, Hlm. 113.

²²³ Ranggawijaya, “*Wewenang Menafsirkan UUD*”, Bandung: Cita Bakti Akademika, 1996, Hlm. 52. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum...*, *Loc.Cit.*

²²⁴ K.C. Wheare, “*Konstitusi Modern*”, Bandung: Nusa Media, 2016, Hlm. 67-136.

dengan ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi. *Some primary force* merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan yang bersifat primer, seperti dorongan faktor politik. *Judicial interpretation* yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan. Sebagai contoh, dalam perkara terkenal *Marbury vs Madison* tahun 1803, melalui Mahkamah Agung (*Supreme Court*) Amerika Serikat yang diketuai John Marshall pertama kalinya menjalankan wewenang menafsirkan konstitusi untuk membatalkan undang-undang yang disahkan Kongres Amerika Serikat. Sementara yang dimaksud dengan *usage and convention*, yaitu perubahan konstitusi yang lahir dari kebiasaan-kebiasaan praktik ketatanegaraan yang tidak dipermasalahkan oleh rakyat.²²⁵

Sejalan dengan pendapat tersebut, C.F. Storng mengemukakan pendapatnya bahwa perubahan konstitusi secara formal sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dapat dibagi ke

²²⁵ Taufiqurrohmah Syahuri, *"Hukum Konstitusi...", Op.Cit.*, Hlm. 48-49.

dalam 4 (empat) macam cara atau prosedur perubahan yaitu:²²⁶

1. *By the legislature under special restriction* (perubahan konstitusi melalui lembaga legislatif dengan persyaratan khusus yang ditentukan);
2. *By the people through a referendum* (perubahan konstitusi oleh rakyat melalui jajak pendapat atau referendum);
3. *That methods peculiar to federal state where all or a proportion of the federating units must agree too the change* (perubahan konstitusi di negara serikat dan perubahan itu harus disetujui secara proporsional oleh negara bagian); dan
4. *By a special convention for the purpose* (perubahan konstitusi melalui konvensi khusus atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk untuk keperluan perubahan, misalnya Badan konstituante di era UUDS 1950 Pen.).

²²⁶ C.F. Strong, *"Konstitusi-Konstitusi Politik Modern"*, Bandung: Nusa Media, 2019, Hlm. 143. Lihat juga Taufiqurrohmah Syahuri, *"Hukum Konstitusi..."*, Op.Cit., Hlm. 50.

Walaupun terdapat perbedaan antara K.C. Wheare dan C.F. Strong tersebut di atas, khususnya terkait konvensi yang bagi Wheare tidak termasuk ke dalam *formal amendment* sementara menurut Strong termasuk dalam kategori *formal amendment*, namun pada pokoknya mengakui bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui kebiasaan-kebiasaan dalam praktik ketatanegaraan yang sengaja dilakukan untuk menciptakan hukum konstitusi baru di luar undang-undang dasar. Jika kebiasaan-kebiasaan tersebut dapat dilakukan dan kemudian mendapat pengakuan dari masyarakat maka kebiasaan tersebut lambat laun akan menjadi konvensi ketatanegaraan.

Terkait dengan hal tersebut, Taufiqurrohman Syahuri mengatakan bahwa strategi politik yang harus dilakukan oleh DPD dalam mendorong terciptanya konvensi ketatanegaraan yang memperkuat peran dan fungsi DPD yaitu melalui haknya untuk mengajukan dan ikut membahas suatu rancangan undang-undang yang menjadi kewenangannya. Dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut, berdasarkan Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-X/2014 DPD wajib diikutsertakan dan memberikan pertimbangan dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; pajak, pendidikan, dan agama.²²⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memang tidak mengubah norma hukum Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) serta ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, akan tetapi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah memberikan penafsiran hukum (*interpretation norm*) yang memberikan kepastian hukum sehingga DPD memiliki kewenangan konstitusional yang setara dengan DPR dan Presiden khususnya terkait inisiatif mengajukan RUU yang menjadi kewenangan DPD. Selain itu secara

²²⁷ Hasil wawancara dengan Taufiqurrohman Syahuri, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran dan Mantan Anggota Komisi Yudisial pada tanggal 25 Mei 2023 di kediamannya di kawasan Utan Kayu Jakarta Timur.

konstitusional, DPD juga memiliki kewenangan konstitusional untuk membahas RUU yang terkait kepentingan daerah secara bersama-sama dengan DPR dan Presiden dalam forum yang sama, hanya saja kebersamaan tersebut tidak sampai pada tahap memberikan persetujuan, karena kewenangan memberikan persetujuan terhadap suatu RUU untuk menjadi sebuah undang-undang hanya diberikan kepada DPR dan Presiden sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain, dalam pembentukan undang-undang yang menjadi kewenangan konstitusional DPD, menuntut adanya keterlibatan DPD mulai sejak tahap pembahasan Tingkat I oleh komisi atau Pansus DPR yaitu: dimulai dari sesi penyampaian pengantar musyawarah, pengajuan dan pembahasan daftar inventaris masalah (DIM) serta penyampaian pendapat mini oleh DPR, DPD, atau Presiden dalam tahap akhir pembahasan Tingkat I. Selanjutnya DPD menyampaikan pendapat dalam pembahasan Tingkat II yang disampaikan sebelum

persetujuan DPR dan Presiden terhadap RUU yang dibahas agar menjadi undang-undang.²²⁸

Artinya, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, kewenangan DPD saat ini lebih kuat dan memiliki kepastian hukum yang jelas. Berbeda dengan kondisi sebelumnya di mana kewenangan DPD yang telah diatur dalam konstitusi secara eksplisit tersebut, direduksi oleh DPR melalui Undang-Undang Susduk atau Undang-Undang MD3 dengan menjadikan DPD sebagai subordinasi DPR yang setingkat dengan Badan Legislasi. Hal ini terlihat dalam pembentukan undang-undang di mana rancangan undang-undang dari DPD diajukan kepada Badan Legislasi setelah itu berubah menjadi inisiatif DPR untuk dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional. Bahkan sebelumnya DPD sering diperlakukan tidak wajar dalam pembahasan rancangan undang-undang, yaitu ketika selesai pembahasan DPD disuruh keluar dari ruang rapat oleh DPR karena agenda

²²⁸ Mahmuzar, *"Parlemen Bikameral...", Op.Cit.,* Hlm. 326-327.

berikutnya adalah pembahasan antara DPR dan Presiden. Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, DPD tidak lagi diperlakukan demikian, namun DPD tidak hanya terlibat dalam pembahasan tetapi juga dimintakan pendapatnya terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas sebelum DPR dan Presiden mengambil keputusan. Sifat pertimbangan DPD tersebut saat ini wajib.

Mengingat *bargaining position* DPD yang saat ini sudah cukup kuat, maka DPD perlu memaksa DPR bersama-sama Presiden agar pendapat DPD atau setidaknya sebagian dari pendapatnya harus diakomodir oleh DPR dan Presiden dalam persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Jika keinginan DPD tersebut tidak diterima oleh DPR maupun oleh Presiden, maka DPD dapat menolak untuk memberikan pendapatnya terhadap suatu rancangan undang-undang lainnya yang sedang dibahas. Sehingga, konsekuensi yuridisnya jika suatu rancangan undang-undang yang dibahas oleh DPR bersama-sama Presiden disetujui tanpa adanya pendapat DPD, maka dengan sendirinya undang-undang

yang telah disetujui bersama-sama antara DPR dan Presiden tersebut mengandung cacat formal atau lebih tepat disebut inkonstitusional.

Melalui keberanian DPD untuk bersikeras agar usulan-usulannya dapat diterima oleh DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang tersebut, niscaya akan keberadaan DPD ke depannya akan diperhitungkan oleh DPR dan Presiden. Dengan demikian, DPR dan Presiden tidak bisa meremehkan atau memandang DPD sebelah mata. Jika DPD berani mengambil sikap berani tersebut, diyakini DPD akan mendapat dukungan kuat secara moril dari rakyat, khususnya dari pemerintah daerah, sepanjang apa yang diperjuangkan DPD itu memang benar-benar untuk kepentingan rakyat dan daerah sebagai suatu kenyataan sosiologis. Ketika sikap DPD tersebut mendapat respon positif dari DPR dan Presiden, maka artinya sikap DPD telah mendapat dukungan politik yang pada akhirnya ke depan hal tersebut akan menjadi sebuah tradisi atau kebiasaan ketatanegaraan atau lebih dikenal dengan istilah konvensi. Dengan demikian, secara lambat laun telah terjadi perubahan konstitusi secara non yuridis namun

dalam konteks Hukum Konstitusi atau Hukum Tata Negara hal tersebut sah secara hukum.²²⁹

Begitu juga di bidang anggaran *budgeting*, DPD dapat memaksa agar DPR dan Presiden menerima usulan DPD yang disampaikan dalam pertimbangannya pada sidang Paripurna di DPR. Oleh karena itu, sangat miris jika sebagaimana dikatakan oleh Riri Damayanti bahwa DPD tidak memiliki dana aspirasi seperti layaknya DPR.²³⁰ Dengan adanya keberanian DPD untuk menolak memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN), maka DPD dapat memaksa DPR dan Presiden untuk memberikan hak-hak keuangan kepada DPD sebagaimana hak-hak keuangan yang diperoleh DPR. Dengan demikian, kedudukan DPD di bidang anggaran akan menjadi lebih kuat dari

²²⁹ Hasil wawancara dengan Taufiqurrohman Syahuri, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran dan Mantan Anggota Komisi Yudisial di kediamannya di kawasan Utan Kayu Jakarta Timur pada tanggal 25 Mei 2023.

²³⁰ Hasil wawancara dengan Riri Damayanti Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Daerah Pemilihan Bengkulu di Gedung DPD RI Senayan Jakarta pada tanggal 23 Mei 2023.

kewenangan yang ada selama ini.²³¹ Lebih lanjut, Taufiqurrohman Syahuri meyakini bahwa DPR dan Presiden tidak akan berani mengabaikan peran DPD dalam persetujuan RUU APBN menjadi UU APBN, karena jika DPD tidak memberikan pertimbangannya, maka dapat dipastikan bahwa RUU tentang APBN yang disetujui tersebut akan menjadi inkonstitusional, dan APBN yang telah disetujui bersama antara DPD dan Presiden tersebut tidak dapat digunakan.²³²

Beranjak dari analisis tersebut di atas, keberanian DPD untuk tidak memberikan pendapat dan pertimbangannya terhadap suatu rancangan undang-undang, baik rancangan undang-undang tentang APBN maupun rancangan undang-undang lainnya yang menjadi kewenangan DPD, lambat laun akan menjadi sebuah konvensi ketatanegaraan yang secara tidak langsung mengubah norma hukum konstitusi yang terdapat di dalam UUD. Model

²³¹ Hasil wawancara dengan Taufiqurrohman Syahuri, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran dan Mantan Anggota Komisi Yudisial di kediamannya di kawasan Utan Kayu Jakarta Timur pada tanggal 25 Mei 2023.

²³² *Ibid.*

penolakan yang demikian sedikit mirip dengan hak veto yang dimiliki Senat Amerika Serikat terhadap RUU yang berasal dari *House of Representative* maupun yang berasal dari Presiden. Bedanya, kewenangan hak veto Senat Amerika Serikat tersebut diatur dan diberikan langsung dari konstitusi Amerika, bukan lahir dari sebuah konvensi. Selain itu, hak veto Senat dilakukan terhadap RUU yang telah disetujui oleh *House of Representative* atas RUU yang diajukan oleh Presiden, atau RUU yang telah disetujui Presiden atas RUU yang diajukan oleh *House of Representative*. Sedangkan gagasan dimilikinya hak veto oleh DPD dalam penelitian ini berasal dari sebuah proses politik yang menghasilkan konvensi ketatanegaraan bukan diberikan langsung oleh konstitusi. Selain itu, veto DPD ini dilakukan sebelum suatu RUU disetujui secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Sifatnya veto ini lebih ke pada ultimatum kepada DPR dan Presiden agar mengakomodir pendapat atau pertimbangan dari DPD ke dalam RUU yang akan disetujui tersebut.

Di bidang pengawasan, DPD perlu melakukan terobosan progresif dengan

menciptakan instrumen pengawasan seperti yang dimiliki oleh DPR yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Langkah awal untuk menciptakan hak-hak tersebut haruslah dimulai dengan pengaturannya ke dalam Peraturan Tata Tertib DPD mengenai tata cara atau prosedur penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat tersebut. Ketika pemerintah menghadiri panggilan DPD yang disampaikan melalui surat undangan kepada pemerintah maka secara tidak langsung pemerintah telah mengakui hak-hak DPD di bidang pengawasan tersebut. Jika ini dapat dilakukan oleh DPD dan mendapat respon dari pemerintah, tentu ini akan berubah menjadi konvensi ketatanegaraan juga. Walaupun semula terkesan inkonstitusional, namun hal tersebut akan berubah menjadi konstitusional dengan sendirinya apabila telah berubah menjadi konvensi ketatanegaraan.

Di samping itu, dalam rangka penguatan fungsi pembentukan undang-undang, anggaran dan pengawasan DPD, perlu dilakukan restrukturisasi hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintah Daerah. Walaupun

secara aturan tidak ada ketentuan khusus yang mengatur kewajiban DPD untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah atau Gubernur atau Bupati/Walikota, namun menurut Ardilafiza hal tersebut penting diatur karena salah satu sumber aspirasi daerah di samping dari masyarakat langsung adalah Pemerintah Daerah. Hal ini karena sesungguhnya Pemerintah Daerahlah yang melakukan fungsi *development* dan *public service*, sehingga yang paling tahu hambatan-hambatan dalam pembangunan dan pelayanan adalah Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, maka DPD juga harus mendengarkan aspirasi dari Pemerintah Daerah, sehingga obyek pengaturan dalam menjalankan fungsi legislasi dan obyek pengawasan oleh DPD menjadi lebih relevan dengan kepentingan dan kebutuhan daerah.²³³

Pengaturan hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah tersebut dapat dilakukan melalui kerjasama antara kedua lembaga yang tentunya harus diawali oleh kesepahaman kedua

²³³ Hasil wawancara dengan Ardilafiza, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Bengkulu, di Universitas Bengkulu pada tanggal 19 Mei 2023.

belah pihak untuk mengikatkan diri dalam kerjasama yang dituangkan ke dalam *Memorandum of Understanding* antara DPD dan Pemerintah Daerah dan ditandatangani kedua belah pihak. Selanjutnya masing-masing lembaga mengaturnya dalam produk hukum masing-masing. DPD menindaklanjutinya dengan mengaturnya ke dalam Peraturan Tata Tertib DPD, sementara Pemerintah Daerah dapat mengaturnya ke dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah. Sehingga, agenda koordinasi antara DPD dengan Pemerintah Daerah dapat dilakukan secara intens baik melalui rapat dengar pendapat, reses yang melibatkan unsur Pemerintah Daerah atau kegiatan lain seperti seminar-seminar dan lain sebagainya. Dengan demikian, sinergitas DPD dan Pemerintah Daerah dalam membangun dan mensejahterakan masyarakat daerah dapat terbangun. Keduanya masing-masing memiliki peran penting dalam kedudukan yang berbeda, DPD memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat nasional, sementara Pemerintah Daerah menyalurkan aspirasi daerah kepada DPD dan mengagregasikan kepentingan nasional di tingkat

daerah. Dengan demikian, ada keterikatan struktural DPD dengan daerah. Selama ini yang terjadi adalah DPD lepas dari pengamatan Pemerintah Daerah. Anggota DPD lebih merasa sebagai *single fighter* yang lahir tanpa bantuan pihak lain, kecuali dari kepercayaan konstituennya, sehingga DPD hanya merasa memiliki tanggung jawab moral saja kepada konstituen. Sedangkan secara hukum konstituen tidak dapat melakukan *recall* terhadap Anggota DPD, jika ada Anggota DPD yang dianggap tidak menjalankan fungsinya dengan baik.

Kita mengetahui bahwa dalam sistem parlemen Indonesia saat ini, kewenangan pembentukan undang-undang, anggaran dan pengawasan diberikan dimiliki secara utuh oleh DPR, namun jika kita tetap bersandar pada posisi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar yang *stagnan* ini, maka tujuan konstitusi untuk mewujudkan memberikan otonomi yang luas kepada daerah serta terciptanya *check and ballances* dalam parlemen sulit terwujud atau setidaknya-tidaknya masih ada cela hukum yang dapat membuat proses demokrasi menjadi terhambat. Menyikapi kondisi ini maka teori

hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo sebagaimana diuraikan di atas dapat dijadikan landasan berpijak untuk menjawab problematika tersebut.

Dalam logika inilah revitalisasi hukum dilakukan. Perubahan tidak lagi pada peraturan, tapi pada kreativitas pelaku hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*), karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, pelaku hukum yang progresif tidak harus menepis keberadaan aturan itu. Ia setiap kali dapat melakukan interpretasi secara baru terhadap aturan tersebut untuk memberi kemanfaatan, rasa keadilan dan kebahagiaan.²³⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas, paradigma hukum progresif memiliki karakter yang membedakannya dengan paradigma hukum lainnya, khususnya paradigma legisme atau

²³⁴ Sudjiono Sastroatmojo, "Konfigurasi Hukum Progresif", Jurnal Ilmu Hukum Vol. 8 No. 2 Tahun 2005, Hlm. 186.

positivistik.²³⁵ Pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Pegangan optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum.²³⁶ Apabila pelaku hukum berpegang pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia tersebut akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan agar bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat hukum.²³⁷ Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam berhukum. Mempertahankan *status quo*, memberikan efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolok ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum.²³⁸ Hukum yang diterapkan dengan mekanisme tersebut sejalan dengan cara positivistik, normatif, dan legalistik. Sekali

²³⁵ Satjipto Rahardjo, “*Biarkan Hukum Mengalir*”, Jakarta: Penerbit Kompas, 2017, Hlm. 139-147.

²³⁶ Mahrus Ali, “*Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum Progresif*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 1, Februari 2010, Hlm. 71.

²³⁷ Asmaeny Azis dan Izlindawati, “*Constitutional Complaint & Constitutional Question*”, Jakarta: Kencana, 2018, Hlm. 56.

²³⁸ Mahrus Ali, “*Mahkamah Konstitusi...*, Op.Cit, Hlm. 72.

undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, maka siapa pun tidak dapat berbuat banyak kecuali hukumnya diubah lebih dulu.²³⁹

Dalam paradigma hukum progresif inilah konstiusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Pada Penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa undang-undang dasar itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktik-praktik ketatanegaraan.²⁴⁰

Pengertian hukum dasar tidak tertulis di sini berarti merujuk pada konvensi, bukan hukum adat sebagaimana yang lazim kita kenal dalam masyarakat Indonesia maupun pelajaran hukum Indonesia, apalagi hukum yurisprudensi. Pengertian tersebut di dasarkan pada anak kalimat yang berbunyi “aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik

²³⁹ Asmaeny Azis dan Izlindawati, *“Constitutional Complaint..., Loc.Cit.*

²⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *“Hukum Acara Pengujian Undang-Undang”*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, Hlm. 5.

penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”. Sedangkan hukum adat bukan hukum yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara.²⁴¹

Oleh karena itu, untuk menilai konstitusionalitas suatu praktik ketatanegaraan di samping dapat mempergunakan naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis dapat pula menggunakan nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik penyelenggaraan negara yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan atau kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara serta nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, pengertian konstitusi dan konstitusionalitas itu bukanlah konsep yang sempit, hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam daskah UUD 1945.²⁴²

²⁴¹ Bagir Manan, “*Konvensi Ketatanegaraan*”, Yogyakarta: UII Press, 2006, Hlm. 44.

²⁴² Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Acara...*”, *Op.Cit.*, Hlm. 5-6.

Mungkin sebagian orang akan mempertanyakan kekuatan mengikat dari sebuah konvensi, apakah bida ditegakkan, khususnya melalui lembaga peradilan. Menjawab hal tersebut, perlu dipahami beberapa pendapat pakar di bawah ini, antara lain A.V. Dicey menjelaskan bahwa hukum konstitusi di Inggris terdiri dari dua ketentuan, yaitu:²⁴³

1. Ketentuan-ketentuan yang termasuk sebagai norma-norma hukum, yaitu kaidah-kaidah hukum konstitusi. Termasuk ke dalam kaidah-kaidah hukum konstitusi adalah semua ketentuan yang penataannya dapat dituntut, ditegakkan atau dipaksakan melalui lembaga peradilan. Ketentuan ini mencakup kaidah-kaidah hukum tertulis seperti *Magna Charta*, *Bill of Right*, *Parliament Act*, dan kaidah hukum tidak tertulis yaitu *Common Law* sebagai hukum yang timbul dari putusan hakim.
2. Ketentuan-ketentuan yang tidak termasuk sebagai kaidah hukum, yaitu konvensi ketatanegaraan atau akhlak (moral)

²⁴³ Albert Vincent Dicey, *“An Introduction to The Study of The Law of The Constitution”*, London: Mc Millan, 1968, Hlm. 25-26.

ketatanegaraan (*convention of the constitution* atau *constitutional morallity*).

Walaupun konvensi ketatanegaraan mengatur tentang cara-cara pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaan, tetapi tidak tergolong sebagai kaidah hukum, karena penataan terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat dituntut, ditegakkan, atau dipaksakan melalui pengadilan. Ketaatan terhadap konvensi ketatanegaraan semata-mata berdasarkan kesukarelaan, atau karena dorongan etika atau akhlak atas dasar keyakinan, menaati konvensi sebagai suatu kewajiban yang timbul dari suatu tuntutan politik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Oleh karena itu, konvensi ketatanegaraan disebut juga etika ketatanegaraan, akhlak ketatanegaraan (*constitutional ethics* atau *constitutional morality*).²⁴⁴

Mengingat ketaatan atau penegakan konvensi tidak dapat dilakukan melalui pengadilan, maka kaidah konvensi adalah

²⁴⁴ Bagir Manan, "Konvensi...", *Op.Cit.*, 41.

“legally non binding” atau *“not legally enforceable”*. Walaupun demikian, konvensi ketatanegaraan mempunyai kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*).²⁴⁵ Dalam kenyataan, kekuatan mengikat secara politik, mendorong ketaatan yang tidak kalah kuat dari kekuatan mengikat secara hukum.

Walaupun dalam kenyataan konvensi tidak dapat dituntut, ditegakkan atau dipaksakan melalui pengadilan, tidak berarti dalam semua keadaan pengadilan tidak dapat mengakui keberadaan konvensi. Konvensi dapat digunakan oleh pengadilan untuk menafsirkan suatu ketentuan undang-undang atau sebagai sarana menemukan pembenaran untuk tidak mencampuri suatu keputusan pemerintah, dalam bidang-bidang yang dirasakan bahwa pengadilan tidak dapat atau semestinya tidak perlu terlibat (dilibatkan) atas suatu keputusan.²⁴⁶

²⁴⁵ John Alder, *“Constitutional and Administrative Law”*, London: Palgrave Macmillan Publisher, 2002, Hlm. 41.

²⁴⁶ O. Hood Philips (et.al), *“Constitutional and Administrative Law”*, London: Sweet & Maxwell, 2001, Hlm. 138-139.

Bahkan Bagir Manan kurang sependapat dengan pernyataan Dicey yang menyatakan bahwa konvensi ketatanegaraan tidak dapat ditegakkan atau dipaksakan. Menurut Bagir Manan, konvensi sebagai kaidah hukum kebiasaan ketatanegaraan dapat juga dibandingkan dengan hukum kebiasaan di bidang keperdataan atau di bidang perniagaan (perdagangan). Oleh karena itu, sudah semestinya prinsip-prinsip umum yang berlaku pada kaidah hukum kebiasaan, berlaku juga pada konvensi ketatanegaraan, antara lain kemungkinan diakui dan dipaksakan melalui pengadilan,²⁴⁷ dalam hal ini Mahkamah Konstitusi.

Bahkan K.C. Wheare menyatakan bahwa pengertian konvensi berbeda dengan *usage* yang dimaksudnya sebagai salah satu cara mengubah konstitusi. Menurut K.C. Wheare *convention* adalah ketentuan-ketentuan yang mempunyai kekuatan mengikat. Ketentuan yang diterima sebagai kewajiban (*obligatory*) dalam menjalankan undang-undang dasar. Hal ini

²⁴⁷ Bagir Manan, “Konvensi..., *Op.Cit.*, Hlm. 49.

berbeda dengan *usage* yang daya ikatnya hanya semata-mata bersifat persuasif.²⁴⁸ Jadi unsur konvensi adalah “*obligatory*”. Hal ini sama dengan *opinio necessitatis* pada sistem kontinental. Dengan demikian, sebenarnya konvensi mengandung unsur kewajiban secara hukum, dan karenanya dapat dituntut, ditegakkan atau dipaksakan melalui Mahkamah Konstitusi.²⁴⁹

Walaupun Dicey mengatakan bahwa konvensi hanya kebiasaan ketatanegaraan yang mengandung akhlak politik dan tidak mengikat, namun sepanjang konvensi itu dibuat untuk kepentingan yang lebih besar bagi tegaknya demokrasi, tersalurnya aspirasi rakyat, dan demi kepentingan otonomi daerah yang menjadi misi reformasi, maka konvensi ketatanegaraan yang diciptakan oleh DPD dalam menjalankan fungsinya, haruslah dipandang sebagai kewajiban (*obligatory*).

Bahkan di Amerika sendiri, suatu konvensi mempunyai kekuatan mengikat secara hukum apabila dipenuhi persyaratan kelayakan (*reasonable*). Apabila konvensi memenuhi syarat

²⁴⁸ K.C. Wheare, “*Modern...*”, *Op.Cit.*, Hlm. 122.

²⁴⁹ Bagir Manan, “*Konvensi...*”, *Op.Cit.*, Hlm. 52.

tersebut, maka dapat dituntut, ditegakkan, atau dipaksakan oleh *supreme court*. Di negara-negara kontinental, konvensi akan mempunyai kekuatan mengikat apabila dipenuhi syarat-syarat *opinio necessitatis* (pengakuan bahwa kebiasaan itu mempunyai kekuatan mengikat, dan karena itu wajib ditaati), sehingga pengadilan dapat memaksakan agar kebiasaan itu ditaati. Apabila kebiasaan di bidang hukum yang lain dapat dituntut, ditegakkan, atau dipaksakan maka tidak ada alasan bahwa hal itu tidak berlaku bagi konvensi ketatanegaraan.²⁵⁰

Dapat ditarik esensi dari pembahasan ini bahwasanya perubahan konstitusi melalui jalur formal bukan satu-satunya cara, melainkan masih banyak cara lain mengubah konstitusi dalam rangka penguatan peran dan fungsi DPD. Salah satunya cara yang paling logis secara politik dan hukum yaitu melalui pembentukan konvensi ketatanegaraan. Namun konvensi ketatanegaraan tersebut tidak akan pernah terbentuk tanpa adanya keberanian dari DPD untuk melakukan terobosan-terobosan atau

²⁵⁰ *Ibid*, Hlm. 51.

manuver-manuver politik yang bersifat progresif. Terlepas berhasil atau tidaknya usaha untuk menciptakan konvensi ketatanegaraan tersebut, semuanya harus dimulai dari *political will* dari Anggota DPD. Tanpa keberanian untuk berimprovisasi terhadap kewenangan yang minimalis yang dimiliki DPD, maka jangan berharap UUD NRI Tahun 1945 akan berubah dengan sendirinya. Pengalaman sudah cukup memberikan pelajaran kepada DPD bahwa upaya perubahan konstitusi secara formal yang selama ini diperjuangkan oleh DPD sejak 2005 sampai dengan sekarang selalu mengalami kegagalan.

Perubahan konstitusi secara formal bukan suatu hal yang gampang. Walaupun prosedur perubahan UUD 1945 sebelum amendemen sangat rigid, namun juga tidak dapat dimaknai bahwa UUD NRI Tahun 1945 saat ini sudah tergolong sebagai konstitusi fleksibel dari segi prosedur perubahan, karena untuk dapat mengajukan usul perubahan undang-undang dasar harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah Anggota MPR. Sementara jumlah Anggota DPD yang ada di MPR saat ini tidak mencapai 1/3 jumlah Anggota MPR tersebut.

Begitu juga dalam pembahasan materi muatan UUD yang akan diubah tersebut, harus memenuhi kuorum 2/3 dari jumlah Anggota MPR. Sedangkan keputusan untuk mengubah pasal-pasal UUD harus memenuhi syarat, yaitu dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen lebih dari Anggota MPR. Hal tersebut jelas dirasa sulit untuk dipenuhi oleh DPD tanpa dukungan DPR di MPR. Dengan demikian, DPD harus mencari cara lain, oleh karena itu setiap Anggota DPD dituntut untuk memiliki paradigma hukum progresif, tidak konservatif seperti yang terlihat saat ini.

B. Mekanisme Konstitusional Formal Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD

Untuk memperkuat argumentasi pentingnya keberadaan DPD dalam sistem parlemen Indonesia setidaknya-tidaknya terdapat 5 (lima) alasan bagi Indonesia untuk mengadopsi model 2 (dua) kamar perwakilan dalam lembaga parlemen yang setiap kamar mencerminkan keterwakilan yang berbeda yaitu:²⁵¹

²⁵¹ Ramlan Surbakti, *“Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan”*, dalam Maruto

1. Lembaga parlemen pada prinsipnya sedapat mungkin mampu mencerminkan 3 (tiga) macam keterwakilan yaitu: keterwakilan rakyat, keterwakilan wilayah (daerah), dan keterwakilan golongan dari berbagai kelompok masyarakat yang dalam pemilihan umum berada dalam struktur *underrepresented*. Alasan yang menjadi dasar pertimbangan keterwakilan wilayah adalah karena adanya faktor keterkaitan budaya, sejarah, pendapatan di bidang ekonomi, dan politik antara penduduk dengan daerah yang sangat kuat.
2. Ketimpangan distribusi penduduk antar daerah yang sangat besar. Dalam kasus Indonesia, penduduk Indonesia terkonsentrasi di pulau Jawa.
3. Ditinjau dari aspek geo politik, nusantara merupakan gugusan kepulauan yang perlu mempertimbangkan aspek pertahanan dan keamanan sehingga akan menjadi lebih tepat mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*). Namun, secara sosio kultural,

MD & Anwar WMK, “Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat”, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002, Hlm. 45-46.

Masyarakat Indonesia adalah kesatuan masyarakat yang plural dan memiliki wilayah hukumnya masing-masing, oleh karena itu sebagai bentuk penghormatan dan pengakuan terhadap kultur lokal dan aspirasi kedaerahan, maka lebih tepat mengusung bentuk negara serikat atau federal. Untuk mengakomodir kedua kekhasan dan kebutuhan tersebut, maka bentuk negara Indonesia akan lebih cocok menggunakan model negara kesatuan dan semangat federalisme yang tercermin dalam pemberian otonomi daerah yang luas.

4. Secara historis, sejak awal bahkan sebelum kemerdekaan Indonesia, telah terlihat bahwa aspirasi kedaerahan sangat kuat, yang tidak hanya tampak dari organisasi-organisasi kedaerahan bahkan sampai pada terjadinya sejumlah pemberontakan daerah saja, tetapi juga dapat dilihat dari kemajemukan bentuk daerah otonom, seperti adanya daerah dengan otonomi khusus dan daerah istimewa.
5. Pada masa sebelumnya, aspirasi daerah yang diwadahi dalam Utusan Daerah di MPR tidak tersalurkan secara efektif dalam pengambilan

kebijakan-kebijakan yang strategis dalam tataran implementasi operasional.

Menurut Bagir Manan, terdapat beberapa pertimbangan bagi Indonesia untuk mengadopsi sistem parlemen bikameral yaitu:²⁵²

1. Sebagaimana menurut Montesquieu, parlemen bikameral merupakan upaya mewujudkan *check and balances* antara kamar yang satu dengan yang lainnya dalam satu lembaga perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem lembaga perwakilan. Hanya terdapat satu lembaga perwakilan di tingkat nasional yang terdiri dari dua perwakilan yaitu unsur perwakilan dari seluruh rakyat, dan unsur perwakilan yang mewakili kepentingan daerah. Sedangkan perwakilan golongan cukup diwakili dan disalurkan melalui unsur perwakilan yang mewakili kepentingan seluruh rakyat.
3. Perwakilan daerah melaksanakan fungsi parlemen dalam pembentukan undang-undang, pengawasan terhadap Pemerintah, penganggaran, dan lain sebagainya. Dengan

²⁵² Bagir Manan, “Teori dan Politik Konstitusi”, Yogyakarta: UII Press, 2003, Hlm. 58-59.

demikian, semua kepentingan daerah terintegrasi sehingga dapat dilaksanakan dalam tugas rutin parlemen. Hal tersebut sebagai upaya untuk menguatkan persatuan dan kesatuan guna menghindari perpecahan.

4. Model bikameral lebih produktif. Semua fungsi dan tugas dapat dilakukan oleh setiap unsur, sehingga tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu kamar saja.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka sudah saatnya keberadaan DPD dalam sistem parlemen Indonesia mampu berbuat banyak dalam memberikan solusi terhadap sistem politik sentralistik yang dipraktikkan selama ini.²⁵³ Akan tetapi, hal tersebut tampaknya masih jauh dari harapan, hal ini dikarenakan fungsi DPD masih sangat lemah, padahal prosedur pemilihan anggota DPD justru sangat rumit dan sulit. Calon Anggota DPD akan terpilih apabila yang bersangkutan benar-benar figuritas dan popularitas yang luas di daerahnya.²⁵⁴ Berdasarkan legitimasi DPD yang

²⁵³ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit,* Hlm. 5.

²⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *"Konsolidasi Naskah UUD..., Op.Cit.,* Hlm. 32.

kuat dari para konstituennya, maka sangat wajar jika ekspektasi masyarakat kepada DPD juga sangat besar, terutama dalam rangka memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat.²⁵⁵

Melalui proses demokrasi yang lebih demokratis, telah memosisikan kedudukan wibawa politik baik secara personal maupun kelembagaan DPD menjadi lebih terlegitimasi karena dipilih melalui sistem Pemilu distrik yang mampu membentuk jati diri Anggota DPD secara moral.²⁵⁶ Dengan demikian, sesungguhnya DPD adalah lembaga perwakilan yang memiliki gengsi dan prestisius. Ironisnya, hal tersebut tidak *linear* dengan fungsinya yang hanya memberikan pendapat dan pertimbangan kepada DPR.

Sistem parlemen Indonesia tersebut tanpa disadari telah melahirkan marginalisasi dan ketidakadilan politik yang dialami oleh DPD. Dalam situasi tersebut secara tidak langsung telah terjadi pula proses pelemahan terhadap kedudukan daerah-daerah terhadap pusat dalam

²⁵⁵ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, “*Dewan Perwakilan Daerah...*, Op.Cit., Hlm. 106.

²⁵⁶ *Ibid*, Hlm. 155.

konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara diametral, hal ini bertentangan dengan spirit otonomi daerah dan semangat reformasi yang menghendaki terbangunnya sistem politik yang bersifat *bottom up* secara demokratis dan bertanggungjawab.²⁵⁷

Idealnya untuk mengoptimalkan fungsi dan kewenangan DPD, maka setidaknya harus ada upaya-upaya strategis dan sistematis untuk melahirkan pikiran-pikiran yang relevan dan rasional mengenai peningkatan fungsi dan kewenangan DPD. Jika fungsi dan kewenangan DPD seperti yang sekarang ini dibiarkan, maka kinerja dan produktifitas DPD kurang memberikan harapan dan manfaat bagi rakyat dan daerah.²⁵⁸

Secara politis telah diuraikan pada subbab sebelumnya mengenai strategi penguatan peran dan fungsi DPD terhadap kewenangannya yang terbatas yang dimilikinya saat ini berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Namun mengingat upaya-upaya tersebut membutuhkan perjuangan yang keras karena berbagai hambatan politis,

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 151.

sosiologis, dan yuridis yang sangat besar, maka akan lebih elegan jika penguatan DPD dilakukan melalui prosedur perubahan konstitusi secara formal (*formal amendment*) dengan mengikuti ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun perubahan konstitusi yang dimaksud harus dilakukan secara komprehensif. Dengan kata lain, perubahan tersebut tidak hanya terhadap ketentuan Pasal 22C dan Pasal 22 D saja, namun juga meliputi pasal-pasal lain yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi, dan kewenangan DPD, seperti pasal tentang MPR, DPR, Presiden, Pemilu dan lain-lain.

Setelah menganalisis kelemahan-kelemahan DPD dalam pengaturan saat ini, maka dirumuskanlah rancangan perubahan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

| Pasal UUD NRI Tahun 1945 | Rancangan Pasal Perubahan UUD NRI Tahun 1945 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;">Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</p> |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| lanjut dengan undang-undang. | |
| <p style="text-align: center;">Pasal 7C</p> <p>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 7C</p> <p>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.</p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 11</p> <p>(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.</p> <p>(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 11</p> <p>(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.</p> <p>(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(3) Tetap</p> |

| Pasal 20 | Pasal 20 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. | (1) Tetap |
| (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. | (2) Tetap |
| (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. | (3) Khusus rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama . |
| (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. | (4) Dalam hal rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Perwakilan Rakyat masa itu. |
| (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. | <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Daerah masa itu.</p> <p>(6) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p> <p>(7) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p> |
| <p>Pasal 22C</p> <p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.</p> | <p>Pasal 22C</p> <p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah ditunjuk oleh Pemerintah Daerah Provinsi dari calon yang</p> |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang berjumlah dua kali lebih banyak dari jumlah kursi.</p> |
| <p>(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p> <p>(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.</p> | <p>(2) Tetap.</p> <p>(3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah warga negara Indonesia yang berusia paling rendah 45 tahun dan berpendidikan paling rendah Strata 1.</p> <p>(4) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p> <p>(5) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.</p> |
| <p>Pasal 22D</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,</p> | <p>Pasal 22D</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan, menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,</p> |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> | <p>pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> |
| <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.</p> | <p>(2) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan.</p> |
| <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,</p> | <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p> | <p>hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.</p> |
| <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.</p> | <p>(4) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>(5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.</p> |
| <p>Pasal 22E</p> <p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</p> | <p>Pasal 22E</p> <p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(2)Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3)Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4)Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.</p> <p>(5)Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.</p> <p>(6)Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</p> | <p>(2)Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4) Dihapus</p> <p>(4) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 23</p> <p>(1)Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 23</p> <p>(1)Tetap.</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p> <p>(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p> | <p>(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah agar mendapat persetujuan bersama.</p> <p>(3) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Pertimbangan Perubahan Pasal 2

Perubahan konstitusi harus dimulai dari ketentuan Pasal 2 yang mengatur tentang MPR. Ketentuan tersebut mengandung masalah yang berkaitan dengan sifat, kedudukan, unsur keanggotaan, cara pengisian keanggotaan, tugas,

fungsi, kewenangan dan struktur MPR.²⁵⁹ Rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut melahirkan asumsi bahwa seakan-akan sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia adalah sistem parlemen bikameral dengan kedudukan MPR sebagai *joint session* antara DPR dan DPD. Padahal secara fungsional lebih tepat disebut parlemen unikameral,²⁶⁰ karena yang sebenarnya memiliki fungsi legislasi dan pengawasan hanya DPR, sementara DPD tidak memiliki fungsi dan kewenangan yang memadai untuk disebut sebagai parlemen bikameral.

Akibat lebih lanjut, kedudukan dan fungsi MPR semakin tidak jelas, apakah hanya sekedar forum bersama (*joint session*) dalam parlemen bikameral atau memang merupakan sebuah lembaga tersendiri dalam parlemen di samping keberadaan DPR dan DPD. Walaupun telah terjadi perubahan kewenangan MPR. Tapi MPR masih mempunyai kewenangan tersendiri

²⁵⁹ A. Mukthie Fadjar, “*Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatis*”, Malang: In-Trans, 2013, Hlm. 76.

²⁶⁰ *Ibid*, Hlm. 84.

(*original*) di luar kewenangan DPR dan DPD.²⁶¹ Jika MPR berkedudukan sebagai *joint session*, seharusnya MPR tidak memiliki keanggotaan dan kepemimpinan serta kewenangan tersendiri. Sedangkan kenyataannya MPR memiliki keanggotaan tersendiri, sekretariat jendral sendiri, unsur pimpinan tersendiri dan kewenangan tersendiri seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rangka pengisian jabatan lowong Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memutuskan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan (*impeachment*).

Selain itu, MPR memiliki anggaran tersendiri termasuk untuk tunjangan pimpinan-pimpinan MPR. Walaupun sifat dari pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR tersebut insidental, namun mengingat secara kelembagaan MPR merupakan lembaga tersendiri selain DPR dan

²⁶¹ Indra Muchlis Adnan, “*Negara Hukum dan Demokrasi: Dinamika Negara Hukum Pancasila di Indonesia*”, Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019, Hlm. 47.

DPD, maka struktur parlemen yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie mencerminkan parlemen trikameral,²⁶² yang sebelumnya tidak pernah ada dalam praktik ketatanegaraan di dunia. Demikian juga dalam teori ketatanegaraan, khususnya teori parlemen, tidak ditemukan adanya sistem parlemen trikameral tersebut.

Berdasarkan kedudukan MPR tersebut, maka untuk mempertegas sistem parlemen bikameral yang dianut Indonesia harus dilakukan perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan menghapus frasa “Anggota” dan frasa “dipilih melalui pemilihan umum”, sehingga menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dengan dihapusnya frasa “Anggota” dalam ketentuan tersebut, maka unsur keanggotaan MPR adalah lembaga DPR dan lembaga DPD. Artinya MPR hanya sekedar *joint session* antara DPR dan DPD

²⁶² Jimly Asshiddiqie, *“Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945”*, Jakarta: UI Press, 2014, Hlm. 13-14.

seperti keberadaan Kongres di Amerika yang hanya sekedar *joint session* antara *House of Representative* dan *Senate*.

Dalam *joint session*, kedudukan MPR tetap mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang strukturnya terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Oleh karena itu, prinsip DPD sebagai perwakilan daerah harus dibedakan fungsi dan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Maksudnya adalah supaya seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua majelis atau dua kamar tersebut.²⁶³

Dengan status MPR sebagai *joint session* tersebut, maka sistem parlemen yang dianut Indonesia menjadi jelas yaitu sistem parlemen bikameral. Sedangkan dihapusnya frasa “dipilih melalui pemilihan umum”, untuk memberikan kewenangan *open legal policy* kepada pembentuk undang-undang khususnya terkait dengan DPD yang didesain agar tidak dipilih melalui Pemilu, namun dipilih melalui DPRD Provinsi yang

²⁶³ Denny Indrayana, “Amendemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran”, Bandung: Mizan, 2007, Hlm. 33.

kemudian ditetapkan oleh Gubernur. Hal ini dilakukan agar DPD benar-benar mencerminkan sebagai wakil daerah. Sehingga dengan demikian akan jelas hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintah Daerah.

Pertimbangan Perubahan Pasal 7

Ketentuan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 terkesan sangat diskriminatif. Hal ini dikarenakan secara tegas hanya mengatur bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Sementara DPD yang sama-sama unsur parlemen dengan DPR tidak disebutkan secara tegas, sehingga secara *a contrario* DPD dapat dibubarkan oleh Presiden. Hal ini mengingat dari aspek interpretasi gramatikal, interpretasi restriktif atau intensif secara tegas menyebutkan bahwa yang tidak dapat dibubarkan atau dibekukan hanya DPR. Padahal dalam konteks pemisahan kekuasaan (*sparation of power*), kedudukan lembaga tinggi negara semuanya sederajat. Tidak ada lagi lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan (*souverignty*) rakyat. Oleh karena itu, mengingat kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden serta lembaga

tinggi negara lainnya, maka ketentuan Pasal 7 tersebut perlu diubah menjadi “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah”.

Pertimbangan Perubahan Pasal 11

Di dalam Pasal 11 perlu diubah, karena dalam pengambilan keputusan penting mengenai nasib negara dalam menghadapi perang, mengadakan perdamaian dan membuat perjanjian-perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan bangsa dan negara, namun DPD tidak dilibatkan. Presiden hanya meminta persetujuan dari DPR, sedangkan DPD tidak dilibatkan. Hal ini seolah-olah dampak dari suatu peperangan dan perdamaian ataupun perjanjian yang menimbulkan akibat luas, penting dan mendasar tidak berdampak kepada daerah. Padahal daerah merupakan bagian dari wilayah negara yang secara pasti akan menerima dampak dari setiap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat.

Ketentuan Pasal 11 tersebut seolah-olah dampak dari kebijakan Presiden dalam menyatakan perang, mengadakan perdamaian

dan perjanjian-perjanjian penting lainnya tidak berpengaruh kepada daerah. Padahal, jika negara menghadapi peperangan, maka seluruh daerah dan penduduknya akan terkena dampaknya termasuk melakukan peperangan dalam rangka bela negara. Ketentuan Pasal 11 tersebut jelas sangat kontraproduktif dengan gagasan dibentuknya DPD yaitu untuk memperkuat posisi tawar (*bargaining position*) daerah di tingkat pusat, yaitu agar daerah tidak diabaikan namun dilibatkan dalam setiap kebijakan-kebijakan strategis dan penting yang akan diambil oleh pemerintah pusat sehingga kepentingan daerah ditingkat nasional diperhatikan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka rumusan Pasal 11 UUD NRI tahun 1945 diubah menjadi:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan **Dewan Perwakilan Daerah** menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau

pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan **Dewan Perwakilan Daerah.**

Pertimbangan Perubahan Pasal 20

Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 perlu diubah dengan menambahkan peran DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Sungguh ironis di dalam ketentuan Pasal 20 tersebut memberikan kekuasaan pembentukan seluruh undang-undang kepada DPR tanpa adanya pengecualian terhadap dengan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Pasal 20 tersebut jelas menegaskan kedudukan DPR sebagai satu-satunya lembaga legislatif, sehingga tidak mencerminkan parlemen bikameral, melainkan lebih tepat disebut parlemen unikameral. Padahal di samping DPR terdapat DPD yang dibentuk untuk mengawal dan menjaga kepentingan daerah (*the guardian of autonomy*) di tingkat pusat, khususnya dalam

bidang kebijakan-kebijakan nasional yang dituangkan dalam undang-undang. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 20 tersebut perlu direvisi dengan mengatur keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang, yaitu persetujuan bersama khusus terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Adanya penegasan keterlibatan DPD dalam membahas dan menyetujui rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah tersebut, menegaskan bahwa sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia adalah sistem parlemen bikameral. Selain itu, adanya pengkhususan kewenangan pembentukan rancangan undang-undang bagi DPD akan menghindarkan terjadinya deviasi fungsi antara DPR dan DPD. Di samping itu, kepentingan daerah akan terwakili dalam pengambilan kebijakan di tingkat pusat. Dengan demikian, pengerdilan otonomi dan peran daerah diharapkan dapat terhindarkan, sehingga tidak terjadi upaya pereduksian kewenangan daerah seperti yang terjadi dalam kasus Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana beberapa

kewenangan daerah diambil alih oleh pemerintah pusat.

Tragedi resentralisasi kewenangan daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi karena ketidakmampuan DPD memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat dalam bidang pembentukan undang-undang. Hal tersebut karena adanya monopoli DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, pada sisi lain DPD mengalami keterbatasan fungsi dalam menjalankan fungsi legislasi/pembentukan undang-undang. Oleh karena itu perlu adanya *sharing of power* antara DPR dan DPD di bidang legislasi, dengan memberikan fungsi legislasi yang kuat kepada DPD seperti yang dimiliki oleh DPR, dengan pembatasan hanya terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah agar sesuai dengan esensi keberadaan DPD sebagai *the guardian of autonomy*.

Pertimbangan Perubahan Pasal 22C

Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 tidak mengandung relevansi langsung dengan kewenangan DPD sebagai *the guardian of*

autonomy. Ketentuan Pasal 22C hanya mengatur mengenai pengisian keanggotaan DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Namun berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pakar hukum tata negara, di antaranya Taufiqurrohman Syahuri mengatakan bahwa salah satu penyebab tidak tersalurkannya aspirasi dan kepentingan daerah dengan baik di tingkat pusat adalah ketiadaan hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintah Daerah. Sehingga DPD dan Pemerintahan Daerah berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya kewajiban untuk berkoordinasi dan bersinergi satu sama lainnya.

Sulit memang menghubungkan DPD dengan Pemerintahan Daerah, apabila dari sistem Pemilihan Anggota DPD dilakukan secara langsung tanpa ada keterlibatan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, di dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak ada satu ketentuan pun yang mengatur hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintahan Daerah. Kalaupun dapat diatur di dalam UUD, tentu terlebih dahulu harus ada dasar yang kuat untuk dijadikan alasan pengaturan hubungan kewenangan antara DPD

dengan Pemerintahan Daerah. Menjadi tidak relevan ketika mengkorelasikan DPD dengan Pemerintahan Daerah tanpa adanya dasar keterlibatan Pemerintahan Daerah dalam penentuan Anggota DPD.

Akibatnya DPD merasa tidak punya kewajiban untuk bersinergi, berkoordinasi atau sekedar rapat dengar pendapat dengan Pemerintahan Daerah, baik diundang oleh Pemerintahan Daerah maupun mengundang Pemerintahan Daerah. Bahkan yang dikhawatirkan adalah ketika Anggota DPD merasa bahwa Anggota DPD tidak perlu bertanggungjawab kepada siapa pun, karena terpilihnya Anggota DPD berkat popularitas, elektabilitas, dan kekuatan finansial yang dimilikinya tanpa ada dukungan politik dari pihak mana pun. Walaupun kenyataannya memang Anggota DPD murni seorang *single fighter* yang tidak mendapat pengawasan dari lembaga mana pun.

Anggota DPD sebagai *single fighter* dalam Pemilihan Umum yang berbeda dengan Anggota DPR yang dalam merebut hati rakyat dibantu oleh mesin politiknya yang bernama Partai Politik.

Sehingga lebih mudah dalam mendulang suara melalui program-program, platform-platform, gagasan maupun ideologi yang ditawarkan oleh partai politik. Namun di sisi lain juga lebih mudah di *recall* ketika Anggota DPR dianggap tidak mampu merepresentasikan kebijakan partai di parlemen. Sedangkan DPD tidak dapat di-*recall* oleh siapa pun, baik oleh konstituen yang telah memilihnya, maupun oleh Pemerintahan Daerah yang diwakilinya, karena memang tidak ada hubungan apa-apa dengan DPD. Dengan kedudukan DPD yang independen tersebut menyebabkan terjadinya *lose control* terhadap DPD.

Anggapan bahwa Anggota DPD mewakili daerah, dalam praktiknya selama ini justru tidak mewakili siapa-siapa. Dengan kelembagaan DPD yang demikian maka tidak dapat disalahkan juga jika DPD memandang bahwa tidak perlu bersinergi dan berkoordinasi dengan Pemerintahan Daerah dalam menentukan kebijakan di tingkat pusat. DPD merasa tidak ada tanggung jawab kepada Pemerintahan Daerah, sebaliknya Pemerintahan Daerah pun tidak dapat menuntut banyak atau sekedar berharap kepada

DPD agar kebijakan dan aspirasi daerah diperjuangkan di tingkat pusat. Misalnya DPD tidak pernah diikutsertakan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) baik tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat Provinsi, sehingga dapat dipastikan jika Anggota DPD tidak tahu kebutuhan daerah yang sebenarnya.

Selama ini DPD hanya memiliki hubungan kepada konstituennya. Sebagai bentuk tanggung jawab moral DPD kepada para konstituennya tersebut, DPD melakukan penjangkaran aspirasi langsung dari konstituen melalui kegiatan-kegiatan DPD pada masa reses ataupun kegiatan-kegiatan lainnya yang dilakukan secara insidentil tanpa ada kewajiban untuk mendengarkan aspirasi dari Pemerintahan Daerah. Hal ini dikarenakan ketiadaan ketentuan yang mengatur hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintahan Daerah.

Mengingat aspirasi yang diperoleh tersebut berasal dari kalangan akar rumput (*grass root*), maka dapat dipastikan bahwa kepentingan-kepentingan tersebut bukanlah kepentingan-kepentingan strategis daerah melainkan

kepentingan-kepentingan pragmatis personal konstituen, sehingga sulit diagregasikan dalam bentuk kepentingan daerah. Oleh karena itu, sistem pemilihan DPD perlu diubah, dari sebelumnya dipilih langsung oleh rakyat menjadi dipilih melalui parlemen daerah, yaitu DPRD untuk dua kali lipat jumlah kursi yang dibutuhkan, kemudian dari jumlah tersebut Gubernur diberi hak menentukan Anggota DPD sesuai dengan jumlah kursi yang dibutuhkan. Dengan demikian, maka DPD memiliki tanggung jawab langsung kepada daerah, khususnya kepada Pemerintahan Daerah. Melalui sistem pemilihan yang demikian, akan meningkatkan kontrol oleh rakyat dan Pemerintahan Daerah terhadap DPD. Dengan demikian, Anggota DPD yang dipilih oleh Pemerintahan Daerah benar-benar menjadi wakil daerah yang konkret. Sehingga ketika DPD dianggap tidak mampu merepresentasikan kepentingan daerahnya di tingkat pusat, maka Pemerintahan Daerah dapat *me-recall* dan menggantinya dengan orang lain yang dianggap lebih amanah dan bertanggung jawab.

Selain sistem pemilihan dan pengangkatan Anggota DPD yang perlu diubah dari pemilihan umum secara langsung melalui jalur perseorangan menjadi pemilihan tidak langsung melalui DPRD Provinsi, yang penting juga diatur dalam Pasal 22C ini adalah persyaratan seseorang untuk dapat diangkat menjadi Anggota DPD. Hal ini penting dilakukan guna membedakan secara tegas komposisi dan unsur Anggota DPD dengan Anggota DPR. Jadi tidak hanya sistem pemilihan atau pengangkatan dan kewenangannya yang berbeda, namun persyaratannya pun harus ikut dibedakan. Dengan demikian akan terlihat karakteristik Majelis Tingginya dari DPD.

Salah satu syarat untuk menjadi Anggota DPD yang perlu diatur adalah batas usia minimal. Jika mengacu pada persyaratan Majelis Tinggi atau Kamar Kedua di beberapa negara lain, maka terlihat adanya persyaratan khusus usia bagi calon Anggota tersebut. Misalnya, di Thailand untuk menjadi Anggota Senat harus berumur minimal 40 (Empat Puluh) tahun.²⁶⁴ Di Filipina

²⁶⁴ Konstitusi Thailand, Part. 3, Section, 125.

seorang Senator adalah warga negara asli yang lahir di Filipina, dan pada saat hari pemilihan, paling sedikit berumur 35 (tiga puluh lima) tahun.²⁶⁵ Di Inggris, *House of Lord* sebagai Majelis Tinggi atau Kamar Kedua merupakan institusi yang anggota-anggotanya telah berumur, jarang di antara mereka berumur di bawah 50 (Lima Puluh) tahun, dan paling banyak anggotanya menduduki jabatannya menunggu hingga berusia lebih dari 60 (Enam Puluh) tahun. Rata-rata usia seluruh Anggota *House of Lord* adalah 65 (Enam Puluh Lima) tahun.²⁶⁶ Di Venezuela seorang untuk menjadi Anggota Senado syaratnya adalah harus seorang warga negara Venezuela karena kelahiran, dan sudah berumur 30 (Tiga Puluh) tahun.²⁶⁷

Persyaratan untuk menjadi Anggota Majelis Tinggi atau Kamar Kedua di Indonesia pernah diatur pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Pasal 82 Konstitusi RIS mengatur

²⁶⁵ Konstitusi Filipina 1986, Art. Vi, Sec. 2.

²⁶⁶ Donald Shell, *"The British House of Lord"*, dalam Samuel C. Petterson and Anthony Mughan, *Senates: "Bicameralism In The Contemporary Word"*, Ohio: Ohio State University Press, 1999, Hlm. 206-209.

²⁶⁷ Konstitusi Venezuela 1961, Art 137.

bahwa warga negara Indonesia yang bisa menjadi Anggota Senat adalah warga negara Indonesia yang sudah berusia 30 (tiga puluh) tahun dan tidak termasuk orang yang dicabut hak pilihnya.²⁶⁸ Sedangkan persyaratan untuk menjadi Anggota DPD saat ini diatur dalam undang-undang, dengan persyaratan minimal berusia 21 (dua puluh satu) tahun.²⁶⁹ Sehingga tidak heran jika Anggota DPD saat ini (2019-2024) banyak yang masih berusia di bawah 30 (tiga puluh) tahun.

Persyaratan usia bagi Anggota DPD penting diatur, mengingat DPD sebagai Majelis Tinggi. Pengaturan mengenai batas usia bagi Calon Anggota DPD ini perlu didasarkan atas pertimbangan kebijaksanaan, logis, dan relevan dengan kebutuhan lembaga DPD agar tidak menjadi pro dan kontra di tengah masyarakat seolah-olah telah terjadi perlakuan diskriminasi terhadap warga negara yang berkeinginan menjadi Anggota DPD. Oleh karena itu, batasan minimal usia tersebut harus didasarkan pada

²⁶⁸ Lihat Rumusan Pasal 82 Konstitusi RIS.

²⁶⁹ Pasal 182 huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

asas kecermatan dan kehati-hatian (*principium praecisione*).

Salah satu pertimbangan yang rasional adalah aspek kematangan emosional, pengalaman, dan urgensi kepentingan lembaga, dalam hal ini daerah. Daerah membutuhkan jiwa kenegarawanan dari wakil-wakilnya yang kompeten dan cakap dalam mengawal otonomi daerah serta siap menjadi *counter part* dari DPR dalam parlemen demi memperjuangkan kepentingan daerah. Oleh karena itu, sudah seyogyanya diatur secara khusus batas usia dan jenjang pendidikan Anggota DPD sebagai pengecualian (*exclusio principium*) terhadap syarat usia bagi anggota parlemen lainnya, agar dapat dipahami bukan sebagai perlakuan diskriminasi dan ketidaksetaraan (*disictione et inaequalitate*).

Jenjang pendidikan bagi seorang Anggota DPD juga perlu diubah dan ditetapkan dalam konstitusi. Walaupun secara umum syarat bagi anggota parlemen seperti DPR dan DPRD bahkan Presiden dan Kepala Daerah cukup berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) atau sederajat, namun bagi

Anggota DPD penting untuk dipertimbangkan persyaratan pendidikan minimal Strata 1 atau Sarjana. Hal ini dikarenakan seorang Anggota DPD harus memiliki visi dan konsep yang futuristik dan progresif dalam mengembangkan daerah. Berbeda dengan anggota parlemen lainnya yang mungkin saat ini relevan dengan pendidikan minimal SLTA, karena mereka merupakan wakil dari partai politik yang sudah memiliki visi dan platform yang ditetapkan oleh partai politik, mereka tidak boleh membawa visi pribadi maupun visi lainnya.

Begitu juga dengan Presiden dan Kepala Daerah, sejak awal mereka dimintai visi dan misinya yang kemudian dituangkan dalam dokumen perencanaan yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan daerah. Sementara dalam tataran implementasinya, Presiden dan Kepala Daerah memiliki perangkat pendukung seperti kementerian dan satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan visi dan misi tersebut sesuai dengan bidang-bidangnya masing-masing. Artinya, mereka memiliki *supporting staf* yang kuat, baik dari segi jumlah

personil maupun dari segi sumber daya manusia atau kualitas personil.

Di samping itu, tingkat pendidikan yang tinggi dan batas usia minimal untuk menjadi Anggota DPD tersebut, diharapkan dapat menghasilkan Anggota-Anggota DPD yang memiliki jiwa, sikap, dan idealisme kenegarawanan. Hal ini mengingat kepentingan nasional sebagai perwujudan dari kepentingan daerah merupakan visi yang harus diperjuangkan oleh Anggota DPD di atas kepentingan politik pragmatis ideologis dari suatu kelompok atau partai politik. Idealisme yang seperti inilah yang sebenarnya harus dimiliki oleh Anggota Parlemen. Dengan demikian, maka DPD akan menjadi penyeimbang kepentingan partai politik yang diwakili DPR dengan kepentingan nasional yang merupakan kristalisasi kepentingan daerah melalui DPD.

Persyaratan batas usia dan pendidikan tersebut diharapkan dapat melahirkan senator-senator yang memiliki jiwa kenegarawanan, idealisme dan kebijaksanaan emosional yang baik, mengingat Anggota DPD perlu setia kepada gagasan awal dibentuknya DPD serta mandat

konstituennya di daerah untuk mewujudkan negara kesatuan Republik Indonesia dengan berlandaskan pada prinsip otonomi daerah yang kuat. Kesetiaan tersebut sangat penting karena jika DPD terseret pada kepentingan yang bersifat sentralistik, maka eksistensinya akan hilang. Menguatnya sentralisasi sendi kenegaraan akan membawa dampak buruk bagi integrasi bangsa, karena belajar dari pengalaman-pengalaman yang lalu, ancaman disintegrasi nasional karena disebabkan sentralisasi kekuasaan.²⁷⁰

Risiko sentralisasi kekuasaan masih aktual, sebagaimana lahirnya kecenderungan sikap pemerintah pusat baru-baru ini, mulai dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta masih banyak peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya di bidang pengelolaan sumber daya alam. Oleh karena itu,

²⁷⁰ Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, *“Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)”*, Jakarta: FORMAPPI dan Aus AID, 2005, Hlm. 169.

kualitas Anggota DPD dibutuhkan dalam menjawab tuntutan daerah untuk merumuskan gagasan yang berbasis pengetahuan dan informasi yang kuat dan terpercaya sehingga *issue-issue* yang keluar dari DPD memiliki validitas yang tinggi dan masuk wilayah obyektif dan logis.

Pertimbangan Perubahan Pasal 22D

Pasal 22D merupakan pasal yang paling krusial menentukan kedudukan dan fungsi DPD sebagai lembaga legislatif atau bukan. Berdasarkan Pasal 22D saat ini, DPD hanya sebatas lembaga perwakilan saja dan belum layak disebut sebagai lembaga legislatif, karena DPD tidak memiliki fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang utuh sebagaimana seharusnya dimiliki oleh sebuah lembaga legislatif pada umumnya. Anomali inilah yang kemudian menimbulkan pandangan-pandangan negatif kepada penyusun undang-undang dasar pada saat itu, seolah-olah kelahiran DPD tidak dikehendaki.

Di dalam negara demokrasi yang berlandaskan pada konstitusi (demokrasi konstitusional), semua lembaga negara harus diberikan porsi kekuasaan sesuai dengan

fungsinya secara proporsional. Selain itu, masing-masing lembaga negara dengan fungsinya tersebut, harus mampu menunjukkan peran yang signifikan, sehingga di antara lembaga-lembaga tersebut saling mengimbangi dan tidak saling melemahkan. Dengan demikian, praktik monopoli dan dominasi kekuasaan suatu lembaga negara terhadap lembaga negara lainnya dapat dihindarkan.

Dalam rangka rekonstruksi kedudukan dan fungsi DPD agar tidak hanya sebatas lembaga perwakilan saja, namun di samping mencerminkan sebagai lembaga perwakilan daerah juga mencerminkan fungsinya sebagai lembaga legislatif, maka fungsi DPD di bidang legislasi dan pengawasan perlu diperkuat. Cara memperkuat fungsi DPD tersebut yaitu melalui perubahan Pasal 22D yang memberikan hak kepada DPD untuk mengajukan dan menolak suatu rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, sebagaimana dalam rumusan yang disusun pada tabel. Dengan demikian, maka DPD akan memiliki fungsi yang signifikan dan simetris dengan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Sehingga dapat

menjadi *counter part* DPR dalam mencegah dominasi dan arogansi politik DPR dalam pembentukan undang-undang yang menyangkut hajat hidup daerah

Melalui hak inisiatif yang utuh dimiliki oleh DPD, maka rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah dapat diajukan langsung sebagai prakarsa DPD tanpa melalui Badan Legislasi DPR. Dengan demikian materi muatan rancangan undang-undang yang diajukan ke DPR dan Presiden dapat disesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan daerah. Selain itu, melalui fungsi legislasi yang utuh tersebut, DPD akan mengawal pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden, sehingga aspirasi dan kepentingan daerah dapat diperjuangkan.

Sebaliknya, jika rancangan undang-undang berasal dari DPR atau Presiden, DPD dapat mengoreksinya dan mengharmonisasikannya dengan kepentingan daerah otonom. Dalam hal ternyata rancangan undang-undang tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi atau lebih mencerminkan sentralisasi kekuasaan, maka

DPD memiliki hak veto untuk menolak suatu rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR atau Presiden tersebut. Dalam konteks ini, perumusan kebijakan perundang-undangan yang berimplikasi kepada daerah dapat diawasi oleh DPD.

Mengingat dalam parlemen bikameral terdapat dua majelis atau kamar yang memiliki fungsi sebagai lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD, maka untuk meningkatkan efektivitas dan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan dan sistem politik yang demokratis, maka ada beberapa prinsip yang dirumuskan dalam draf Pasal 22D usul perubahan, agar tidak terjadi duplikasi kewenangan atau bahkan terjadinya *overlapping* kewenangan, yaitu:²⁷¹

1. Kewenangan DPD di bidang legislasi tidak mungkin sama dengan DPR, oleh karena itu sebagai pembedanya maka kewenangan DPD cukup seperti yang saat ini diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Khusus kewenangan dalam menjalankan fungsi legislasi tetap dilaksanakan bersama-sama dengan DPR.

²⁷¹ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, “*Hubungan Kewenangan...*”, *Op.Cit.*, Hlm. 133.

Hanya saja terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah DPD pemegang kekuasaan legislasi utama, sehingga rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah sudah seyogyanya berasal dari inisiatif DPD. Di samping itu, DPD harus memiliki hak veto untuk menolak terhadap rancangan undang-undang tentang daerah yang berasal dari prakarsa DPR atau Presiden, jika DPD menganggap bahwa rancangan undang-undang tersebut bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.

2. Di bidang pengawasan, DPD harus dibekali dengan instrumen pengawasan berupa hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana yang dimiliki oleh DPR. Hanya saja, untuk mencegah *overlapping* fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR, maka fokus pengawasan yang dilakukan oleh DPD adalah terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh DPR difokuskan pada persoalan-persoalan nasional di luar bidang yang menjadi kewenangan DPD.

Pertimbangan Perubahan Pasal 22E

Perubahan Pasal 22E yang mengatur tentang Pemilihan Umum, merupakan implikasi dari usulan perubahan Pasal 22C yang mengubah mekanisme pengangkatan Anggota DPD yang semula Anggota DPD diangkat berdasarkan hasil Pemilihan Umum diubah menjadi diangkat berdasarkan hasil penunjukan oleh Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Pemilihan Umum hanya diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, dan Anggota DPRD, tanpa keikutsertaan Calon Anggota DPD. Sehingga peserta Pemilihan Umum di masa yang akan datang hanya diikuti oleh peserta yang berasal dari Partai Politik.

Selain itu, Pasal 22E ayat (1) yang mengatur asas penyelenggaraan Pemilihan Umum juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut

menghapus asas rahasia dalam Pemilihan Umum, sehingga asas Pemilihan Umum hanya terdiri dari asas Langsung, asas Umum, asas Bebas, Jujur, dan Adil. Asas Rahasia dihapuskan karena pengalaman selama ini, justru praktik kecurangan dalam Pemilihan Umum dipicu oleh sifat Pemilihan Umum yang rahasia, sehingga menutup kontrol publik terhadap hasil Pemilihan Umum yang dilakukan oleh orang perseorangan.

Terlepas dari asas-asas penyelenggaraan Pemilihan Umum tersebut di atas, yang tidak kalah pentingnya dalam penyelenggaraan pesta demokrasi melalui Pemilihan Umum adalah pentingnya memperhatikan dan mempertimbangkan aspek efektivitas dan efisiensi Pemilu. Artinya, di masa yang akan datang, Pemilihan Umum yang dilaksanakan dapat menjamin kepraktisan bagi semua orang, khususnya bagi para penyandang disabilitas dan lansia dalam memberikan hak pilihnya, termasuk tahapan-tahapan lainnya, serta menekan biaya

politik (*cost politic*) yang dikelurakan, negara maupun oleh peserta Pemilu.²⁷²

Tujuan asas rahasia pada prinsipnya adalah agar pemilih dalam memberikan hak suaranya dijamin bahwa pilihannya tidak dapat diketahui oleh siapa pun dengan cara apa pun. Namun sebenarnya kerahasiaan inilah menjadi salah satu celah untuk terjadinya kecurangan. Apalagi di masa yang akan datang, orang akan selalu berusaha untuk menemukan cara praktis penyelenggaraan Pemilihan Umum agar memudahkan setiap orang menggunakan hak pilihnya, khususnya bagi penyandang disabilitas dan lansia, serta dapat mengontrol hasil pilihannya. Oleh karena itu, di masa yang akan datang Pemilihan Umum mungkin saja dilakukan dengan memanfaatkan kecerdasan artifisial (*artificial intelligence*) yang hasil *populer vote*-nya dapat langsung diketahui. Dihapusnya asas rahasia Pemilihan Umum tersebut selain untuk meminimalisasi kecurangan juga untuk

²⁷² Ade Kosasih, “Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis”, Jurnal Al Imarah, Vol. 2 No. 1 Tahun 2017, Hlm. 41.

mengadaptasikan sistem Pemilihan umum dengan kemajuan teknologi informasi digital.

Pertimbangan Perubahan Pasal 23

Pada Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa, rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada DPR dan dibahas bersama antara kedua lembaga tersebut, dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Bab tersebut merupakan Bab khusus mengenai fungsi anggaran (*budgeter*). Sayangnya, pada Pasal 23 tersebut keterlibatan DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan, sejalan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2). Sehingga dalam praktik parlemen, DPD tidak terlibat dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN, melainkan hanya memberikan pertimbangan atas RAPBN. Mengingat Bab VIII tersebut mengatur tentang keuangan negara, maka dengan materi muatan yang demikian dapat disimpulkan bahwa DPD tidak memiliki fungsi anggaran, atau setidaknya dapat dikatakan memiliki fungsi anggaran yang tidak utuh atau sekedar penunjang (*auxilliary*).

APBN sebagai suatu rencana kerja dan kebijakan fiskal selalu diberi bentuk hukum dalam undang-undang, sehingga ada yang memaknai bahwa fungsi anggaran ini melekat pada fungsi legislasi. Sehingga ketika suatu lembaga memiliki fungsi legislasi, maka secara otomatis juga memiliki fungsi anggaran. Namun mengingat pengaturan fungsi legislasi dan anggaran terpisah dalam masing-masing Bab tersendiri, maka fungsi anggaran DPD perlu diatur juga secara eksplisit dalam Bab tentang Hal Keuangan ini.

Sebagai undang-undang, APBN mempunyai kedudukan khusus di samping memiliki makna yuridis normatif, di mana DPR secara berkala setiap tahun menetapkan dalam bentuk otorisasi. Di samping itu, juga memiliki makna sosial ekonomis, di mana pokok pembahasan RAPBN lebih terkonsentrasi pada aspek politik ekonomi. Dalam konteks inilah, seharusnya tidak hanya Presiden dan DPR yang memonopoli peran dalam sistem APBN, tetapi juga DPD, terutama peran mengawal kepentingan otonomi daerah. Dengan demikian, DPD dapat berperan untuk memediasi komunikasi pusat dan daerah terkait

kepentingan dua kutub yang berbeda tersebut. Dengan rumusan yang telah dikonsep sebagaimana dalam tabel tersebut di atas, maka DPD dapat berfungsi, tidak hanya sekedar memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU APBN dan menerima hasil BPK atas penggunaan APBN, namun juga dapat memantau dan turut mengendalikan pembagian keuangan yang adil, demokratis, proporsional, transparan, dan efisien antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Fungsi yang demikian penting tersebut mengandung makna yang mendalam, yaitu bahwa DPD juga harus ikut bertanggungjawab atas penggunaan APBN.²⁷³

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu dilakukan perubahan pengaturan dengan mempertegas fungsi anggaran DPD dengan keterlibatan dalam pembahasan maupun pengambilan keputusan untuk memperoleh persetujuan bersama terhadap RUU APBN. Namun walaupun demikian, agar tidak terjadi *overlapping* dengan DPR, sebaiknya fungsi anggaran DPD tetap dibatasi hanya membahas

²⁷³ John Pieris dan Aryanti Baramuli, "*Dewan Perwakilan Daerah...*", *Op.Cit.*, Hlm. 180-181.

dan menyetujui atau menolak anggaran yang dirancang terkait dengan kewenangan DPD itu sendiri, yaitu terhadap kepentingan daerah.

BAB 5

Penutup



A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Usaha penguatan kedudukan dan fungsi yang telah diupayakan oleh DPD melalui usulan amendemen formal terhadap UUD NRI Tahun 1945 selalu mengalami kegagalan, karena karakteristik UUD NRI Tahun 1945 yang bersifat rigid yang mensyaratkan adanya dukungan politik dalam jumlah tertentu dari Anggota DPR. Oleh karena itu, DPD harus mencari alternatif cara lain yang memiliki landasan teoretis maupun mendapat legitimasi yuridis, yaitu melalui konvensi ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan merupakan cara praktis dan realistis dalam rangka penguatan kedudukan dan fungsi DPD.

2. Mekanisme konstitusional formal penguatan kedudukan dan fungsi DPD dilakukan mengikuti ketentuan formal prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945. Jika hal tersebut dapat diupayakan maka amendemen materi muatan UUD NRI Tahun 1945 harus dilakukan secara komprehensif meliputi semua ketentuan yang berkaitan dengan DPD, mulai dari struktur MPR pada Pasal 2, penguatan kedudukan DPD sehingga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden pada Pasal 7, penguatan peran DPD dalam pengambilan keputusan penting dan strategis seperti perjanjian internasional, menyatakan perang atau membuat perdamaian pada Pasal 11, penguatan fungsi legislasi dan pengawasan DPD pada Pasal 20 dan Pasal 22D, reposisi DPD sebagai wakil daerah melalui perubahan mekanisme pengangkatan Anggota DPD melalui penunjukan oleh Pemerintahan Daerah pada Pasal 22E, serta penguatan fungsi anggaran bagi DPD pada Pasal 23.

B. Saran

1. Mengingat betapa sulitnya upaya amendemen formal terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang sudah diupayakan selama ini, namun selalu menemui hambatan. Sehingga jika upaya amendemen formal tetap dipaksakan, maka bukan tidak mungkin persoalan akan menjadi semakin kompleks dan akan memicu terjadinya krisis konstitusi, maka sebaiknya DPD mendorong penguatan DPD dengan menciptakan konvensi ketatanegaraan dengan mengoptimalkan fungsi-fungsi DPD yang dimilikinya saat ini, khususnya fungsi legislasi dan pengawasan.
2. Sebaiknya amendemen formal terhadap konstitusi dapat dilakukan secara komprehensif, tidak hanya sebatas ketentuan yang mengatur fungsi DPD secara langsung, namun juga meliputi semua ketentuan yang terkait dengan DPD.

Daftar Pustaka

Buku-Buku:

Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *“Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral”*, Bengkulu: Vanda, 2016.

Adnan Buyung Nasution, *“Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959”*, Jakarta: Grafiti, 2001.

Ahmad Baidlowi dan Imam Baehaqi. *“Filsafat Politik: Kajian Historis dari Jaman Yunani Kuno Sampai Jaman Modern ”*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

Aisyah Aminy, *“Pasang Surut Peran DPR-MPR Periode 1945-2004*, Jakarta: Pancar Kasih, 2004.

Ann Stuart Diamond, *“Decent, Even Though Democracy”* dalam Robert A. Goldwin & William A. Schambra (ed), *“How Democratic Is the Constitution”*, 1980.

Ari Wibowo, *“Mewujudkan Keadilan Melalui Penerapan Hukum Progresif”*, dalam Mahrus

Ali (Editor), *Membumikan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013.

Asmaeny Azis dan Izlindawati, *“Constitutional Complaint & Constitutional Question dalam Negara Hukum”*, Jakarta: Kencana, 2018.

Bagir Manan, *“DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru”*, Yogyakarta: UII Press, 2003.

_____, *“Konvensi Ketatanegaraan”*, Yogyakarta: UII Press, 2006.

_____, *“Perkembangan UUD 1945”*, Yogyakarta: UII Press, 2014.

_____, *“Teori dan Politik Konstitusi”*, Yogyakarta: UII Press, 2013.

Berki, R.N., *The History of Political Thought: A Short Introduction*, Totowa, Roman & Little Field, 1977.

Bintan R. Saragih, *“Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan & Indonesia”*, Jakarta: Perintis Press, 1985.

_____, *“Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang”*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2003.

Bivitri Susanti, dkk, *“Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia”*, Jakarta: PSHK, 2000.

Bonime Blanc, Andrea, *"Spain's Transition to Democracy"*, Spain: Universidad Pablo de Olavide, 1987, Hlm. 63.

Carl Joachim Freidrich, *"The Philosophy of Law In Historical Perspective"*, USA: University of Chicago Press, 1982.

Dahlan Thaib, *"Menuju Parlemen Bikameral"*, *Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2002.

David Wood, *"Judicial Invalidation of Legislation and Democratic Principles"*, dalam Charles Sampford and Kim Preston (eds.), *"Interpreting Constitution"*, NSW: The Federation Press, 1996,

Denny Indrayana, *"Amendemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran"*, Bandung: Mizan, 2007.

Dicey, A.V., *"An Introduction to The Study of The Law of The Constitution"*, London: Mc Millan, 1968.

Djokosutono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2013.

Donald Shell, *"The British House of Lord"*, dalam Samuel C. Petterson and Anthony Mughan, *"Senates: Bicameralism In The Contemporary Word"*, Ohio: Ohio State University Press, 1999.

Edy Purnama, *“Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain”*, Bandung: Nusa Media, 2007.

Eric Barendt, *“An Introduction Constitutional Law”*, London: Oxpord University Press, 1998.

Firdaus, *“Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi”*, Bandung: Yrama Widya, 2021.

George Tsebelis and Jeanette Money, *“Bicameralism”*, USA: Cambridge University, 1997.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*”, New York: Russel & Russel, 1973.

Harun Al Rasyid, *“Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR”*, Jakarta: UI-Press, 2004.

———, *“Hukum Tata Negara: Himpunan Materi Perkuliahan Djokosoetono”*, Jakarta: Ind-Hill Co, 2001.

Hendro Nurtjahjo, *“Filsafat Demokrasi”*, Jakarta: Bumi Aksara, 2021.

Hotma P. Sibuea, *“Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”*, Jakarta: Erlangga, 2010.

Indra Muchlis Adnan, *“Negara Hukum dan Demokrasi: Dinamika Negara Hukum*

Pancasila di Indonesia”, Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019.

Irving Stevens, *Constitutional and Administrative Law*”, London: Pitman Publishing, 1996.

Ismail Suny, *“Pergeseran Kekuasaan Eksekutif”*, Jakarta: Aksara Baru, 1997.

Jeffri Arlinandes Chandra, M. dkk, *“Teori dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia”*, Bengkulu: Zigie Utama, 2022.

Jimly Asshiddiqie, *“Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara ”*, Jakarta: UI Press, 1996.

_____, *“Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi”*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *“Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara”*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, *“Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945”*, Jakarta: UI Press, 2014.

_____, *“Hukum Acara Pengujian Undang-Undang”*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____, *“Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”*, Jakarta: Konstitusi Press, 2017.

_____, *“Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” Jilid 1*, Jakarta: Konstitusi Press, 2019.

Joeniarto, “*Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, Jakarta: Bumi Aksara, 1990.

John A. Jacobson, “*An Introduction to Political Science*”, Belmont CA Washington: West/Wadsworth, 1998.

Juanda, “*Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*”, Bandung: Alumni, 2014.

Kansil, C.S.T., “*Hukum Antar Tata Pemerintahan*”, (*Comparative Government*), Jakarta: Erlangga, 1986.

Kortmann, C.A.J.M., “*Constitutionalrecht*”, Kluwer, Deventer, 1960.

Kusnardi Moh. dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2010.

La Ode Husen dan Husni Thamrin, *Hukum Konstitusi: Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*, Makassar: Social Politic Genius, 2017.

Mahfud MD, Moh., “*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*”, Jakarta: Rineka Cipta, 2013.

_____, “*Politik Hukum*”, Jakarta: Renika Cipta, 2020.

Mahmuzar, “*Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan : (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)*”, Bandung: Nusa Media, 2019.

Marbun, BN., *"DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya"*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2015.

Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPPI dan Aus AID, 2005.

Max Boboy, *"DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara"*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019.

Miftah Thoha, *"Birokrasi dan Politik Indonesia"*, Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Miriam Budiardjo, *"Dasar-Dasar Ilmu Politik"*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2021.

Mohtar Mas'oeed, dan Colin Mac Andrews, *"Perbandingan Sistem Politik"*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.

Mukthie Fadjar, A., *"Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatis"*, Malang: In-Trans, 2013.

Ni'matul Huda, *"Politik Ketatanegaraan Indonesia", Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945"*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

O. Hood Philips (et.al), *"Constitutional and Administrative Law"*, London: Sweet & Mawell, 2001.

Pamudji, *"Perbandingan Pemerintahan"*, Jakarta: Bina Aksara, 1988.

Peter H. Russel, *"Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?"* (edisi kedua), 1993.

Prajudi Admosudirdjo, S., dkk (Ed), *"Konstitusi Jepang"*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.

Ramlan Surbakti, *"Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan"*, dalam Maruto MD & Anwar WMK, *"Reformasii Politik dan Kekuatan Masyarakat"*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002.

Ranggawijaya, *Wewenang Menafsirkan UUD*, Bandung: Cita Bakti Akademika, 1996.

Rapar, J.H., *"Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli"*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia"*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.

Ridwan HR, *"Hukum Administrasi Negara"*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2019.

Robert Endi Jaweng, dkk, *"Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal"*, Jakarta: Institute for Local Development, 2006.

Saldi Isra', *"Pergeseran Fungsi Legislasi"*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

_____, *“Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat”,* dalam Jimly Ashiddiqie, dkk, *“Argumentum in Constitutum: Kapita Selekta Pemikiran Hukum dan Konstitusi”,* Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2021.

Samsul Wahidin, *“MPR RI dari Masa ke Masa”,* Jakarta: Bina Aksara, 1986.

Satjipto Rahardjo, *“Hukum dalam Jagat Ketertiban”,* Jakarta: UKI Press 2008.

Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir,* Jakarta: Penerbit Kompas, 2017.

Simorangkir, J.C.T., Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo. *“Kamus Hukum”,* Jakarta: Aksara Baru, 1987.

Solly Lubis, *“Hukum Tata Negara”,* Bandung: Mandar Maju, 2017.

_____, *“Ilmu Negara”,* Bandung: Mandar Maju, 2020.

Sri Bintang Pamungkas, *“Dari Orde Baru Menuju Indonesia Baru Melalui Reformasi Total”,* Jakarta, Erlangga, 2001.

Sri Soemantri, *“Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi”,* Bandung: Alumni, 1987.

Strong, C.F., *“Modern Political Constitution”,* London: Sadgwick & Jackson, 1973.

Strong, C.F., *“Konstitusi-Konstitusi Politik Modern”, Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Jakarta: Nusamedia 2019.

Syukron Kamil, *“Islam dan Demokrasi: Telaah Konsep dan Historis”*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2019.

Tambunan, A.S.S., *“MPR RI Perkembangan & Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis”*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997.

Taufiqurrohman Syahuri, *“Hukum Konstitusi: Prosedur dan Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002”*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

_____, *“Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek”*, Jakarta: Kencana, 2011.

Tolcha Mansoer, Moh., *“Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia”*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.

Wheare, K.C., *“Modern Constitution”*, Londong: Oxford University Press, 1975.

_____, *“Konstitusi Modern”*, Bandung: Nusa Media, 2016.

Wirjono Prodjodikoro, *“Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia”*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

**Artikel, Jurnal, Disertasi, Tesis, Makalah,
Majalah, dll:**

Ade Kosasih, *"Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945"*, Jurnal Mizani, Vol. 26, No. 2, Tahun 2016.

Ade Kosasih, *Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis*, Jurnal Al Imarah, Vol. 2 No. 1 Tahun 2017.

Adi Suhendra dan Ray Ferza, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme*, Jurnal Dimensi Vol. 8 No. 2 Tahun 2015.

Albert Hasibuan, *"Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982"*, Disertasi Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta: UGM, 1992.

Andreas Kalyvas, *"Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy"* Cardozo Law Review, 2000, No. 21.

Arato, Andrew, *"Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy"*, 1995, Cardozo Law Review Vol. 17 No. 189.

Camden Kelliher, Et.al., *"Unconstitutional Authority of Indonesia's Constitutional Court: The Resolution of Pilkada Result Dispute"*, Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy Volume 18, Issue 3, 11 Sep 2019.

Debora Sanur, *“Urgensi Membangun Parlemen Modern”*, Jurnal Kajian Vol. 20 No. 4 Tahun 2015.

Deddy Ismatullah, *“Gagasan Pemerintahan dalam Konstitusi Madinah Ditinjau dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum”*, Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran 2003.

Elisabeth Kristiani Pandjaitan, *“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014”*, Jurnal Diponegoro Law Journal, Vol. 6 No. 2 Tahun 2017.

Fajar Laksono dkk, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 terkait Kewenangan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang*, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 2 No. 3 September 2015.

Feith Herbert, *“The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia”*, American Political Science Review, Volume 57, Issue 3, 2005.

Feri Amsari, *“Designing An Intra-Party Democracy in Indonesia”*, Journal of Legal, Ethical and Rregulatory Issue, Volume 24, Issue 4, 2021.

Hartanto dan Vicky Dwi Purnomo, *“The Need for Restrictions on the Term of Office of the House of Representative for Efforts to Prevent Abuse of Authority”*, Internasional Journal of Educational Review, Law and Social Science (IJERLAS), Volume 3, Issue 3, 2019.

- Jimly Asshiddiqie, *"Otonomi Daerah dan Parlemen Daerah"*, <http://www.parlemen.net> diakses pada tanggal 14 April 2023.
- Laica Marzuki, *"Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang"*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 2 Nomor 3 Tahun 2005.
- Lewis Rockow, *"Bentham on the Theory of Second Chambers"*, dalam Jurnal The American Political Science Review Vol. 22 No. 3/1992.
- Mahfud MD, Moh., *"Ideologi, Konstitusi, dan Tata Hukum Kita"*, Prosiding Seminar Nasional, Dies Natalis Fakultas Hukum Unnes Ke-9, *"Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum"*, Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2017.
- Mahrus Ali, *Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum Progresif*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 1, Februari 2010.
- Raden Siti Rachmah Wardani, *"Regional Representatives Council in the Indonesian State Governance System: a Study of Bicameral System"*, SIGn Law Journal, Vol. 5 Issue 1, 2023.
- Satya Arianto, *"Dewan Perwakilan Daerah dan Mekanisme Kerja Intelektualnya"*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan Tema: *"Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jendral MPR

- RI dan United Nation Development Program di Yogyakarta, pada tanggal 24 Maret 2003.
- Sri Hastuti Puspitasari, *"Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara, Telaah terhadap Bikameral Sistem"*, Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002.
- Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 8 No. 2 Tahun 2005.
- Tulus Santoso dan Teguh Kurniawan, *"Analisis Kinerja Bagian Pengaduan Sekretariat Jendral DPR RI"*, Jurnal Mimbar, Vol. 31 No. 1 Tahun 2015.
- Turiman, *"Memahami Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo dalam Paradigma "Thawaf" (Sebuah Kontemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum yang Membumi/ Grounded Theory Meng-Indonesia)* dalam <http://eprint.undip.ac.id>. Diakses pada hari Senin, 14 September 2023 Jam 02.00 WIB.
- Wahyu Widodo, *"Peran dan Fungsi DPD RI dalam Menuju Sistem Parlemen Bikameral yang Efektif Melalui Amendemen"*, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol. 1 No. 2 Tahun 2014.
- Whinney, Edward, Mc., *"Constitution-Making: Principles, Process, Practices"*, 1981, No. 110.

***Konstitusi, Peraturan Perundang-Undangan dan
Putusan Pengadilan:***

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang
Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang
Pemilihan Umum.

Konstitusi Filipina.

Konstitusi Jepang.

Konstitusi RIS.

Konstitusi Thailand.

Konstitusi Venezuela.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-
X/2012.

Biografi Penulis



Ade Kosasih, S.H., M.H. lahir di Bengkulu 18 Maret 1982. Pada tahun 2004 menyelesaikan studi Strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Prof. Dr. Hazairin, S.H. dengan konsentrasi Hukum Pidana. Kemudian pada tahun 2005 melanjutkan studi Strata 2 pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan konsentrasi Hukum Tata Negara dan lulus pada tahun 2007. Pada tahun 2008 mengawali karier sebagai Advokat sampai dengan tahun 2010 dan merangkap sebagai Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Prof. Dr. Hazairin, S.H. dan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu. Pada tahun 2010 diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bengkulu Tengah. Pernah menjabat sebagai Kasubbag Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tahun 2011-2012. Menjabat Kasubbag Perundang-Undangan pada tahun 2012-2016. Sejak tahun 2016 pindah ke Institut Agama Islam Negeri Bengkulu sebagai Tenaga Pengajar. Pada tahun 2017 menjadi Dosen tetap Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu (tahun 2021 bertransformasi menjadi UIN Fatmawati Sukarno). Pada tahun 2017-2021

diangkat sebagai Ketua Program Studi Hukum Tata Negara dan Direktur LKBH IAIN Bengkulu. Di sela-sela kesibukan sebagai Dosen, Penulis dipercaya sebagai Tenaga Ahli Pemda Kabupaten Bengkulu Tengah sejak tahun 2018-2021. Pada tahun 2022 menjadi Tenaga Ahli Pemerintah Desa dari Tiga Kecamatan di Kabupaten Bengkulu Tengah. Pada tahun 2023 menjadi Tenaga Ahli Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Kepahiang. Selain itu, Penulis juga aktif menjadi instruktur dalam Pendidikan Khusus Profesi Advokat, sebagai Narasumber dalam Seminar Nasional, *Focus Group Discussion*, aktif menulis di jurnal nasional maupun internasional, menulis buku-buku ilmiah, serta kerap terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Perancangan Peraturan Daerah. Adapun buku-buku yang pernah diterbitkan yaitu:

1. Ade Kosasih, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, Bogor: Herya Media, 2015.
2. Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016.
3. Ade Kosasih, John Kenedi, dan Imam Mahdi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, Bengkulu: Vanda, 2017.
4. Kalimatul Jumro dan Ade Kosasih, *Pengembalian Aset Negara dari Pelaku Tindak Pidana Korupsi (Studi Undang-Undang tentang Pemberantasan Korupsi dan United Nation Convention Against Corruption 2003*, Bengkulu: Zigie Utama, 2019.

5. M. Jeffrie Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, dan Vera Barorrah Barid, *Teori dan Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Bengkulu: Zigie Utama, 2022.
6. Imam Mahdi, Ade Kosasih, & Etry Mike, *Model Resolusi Konflik Hak Ulayat Suku Semende dalam Pendekatan Restorative Justice*, Bengkulu: Zara Abadi, 2023.



Prof. Dr. H. Sirajuddin M, M.Ag., M.H. merupakan salah satu Guru Besar di bidang Fiqh Siyash. Penulis merupakan putera kelahiran Bone, 7 Maret 1960. Pendidikan dasar ditempuh di Madrasah Ibtidayah Negeri Riau, lulus tahun 1971. Sekolah Menengah Pertama ditempuh di Jambi, lulus pada tahun 1975. SLTA diselesaikan di Madrasah Aliyah Negeri Jambi pada tahun 1979. Penulis merupakan orang yang sangat *concern* dengan dunia pendidikan. Pendidikan Strata 1 ditempuh di Fakultas Syariah IAIN Raden Fatah Palembang, lulus tahun 1985. Strata 2 pertama ditempuh di Program Pascasarjana IAIN Ar Raniry Banda Aceh, lulus tahun 1999. Sedangkan Strata 2 yang kedua ditempuh di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu bidang konsentrasi Hukum Tata Negara dan lulus pada tahun 2007. Strata 3 pertama ditempuh di Program

Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, lulus tahun 2010. Strata 3 kedua ditempuh di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan bidang konsentrasi Hukum Tata Negara dan lulus tahun 2014. Penulis mengawali karier sebagai Akademisi pada tahun 1992 sebagai Dosen IAIN Raden Fatah Palembang. Pernah menduduki jabatan strategis antara lain sebagai Sekretaris Jurusan Pidana Perdata Islam Fakultas Syariah Raden Fatah Bengkulu 1995-1997. Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) STAIN Bengkulu 2000-2003. Pembantu Ketua II STAIN Bengkulu (2002-2010), menjabat Sebagai Ketua STAIN Bengkulu (2010-2012), Rektor IAIN Bengkulu (2012-2021) sampai dengan mengantarkan IAIN Bengkulu bertransformasi menjadi UIN Fatmawati Sukarno pada tahun 2021. Penulis aktif menulis di berbagai jurnal nasional maupun internasional, menjadi narasumber di berbagai seminar nasional maupun internasional, serta menjadi instruktur Pendidikan Khusus Profesi Advokat. Adapun publikasi ilmiah Penulis yang diterbitkan dalam bentuk buku antara lain:

1. Sirajuddin M, *“Legislasi Hukum Islam”*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
2. Sirajuddin M, *“Perda Berbasis Norma Agama”*, Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
3. Sirajuddin M, *“Politik Ketatanegaraan Islam: Studi Pemikiran A Hasjmy”*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

4. Sirajuddin, *“Pemberlakuan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam Pasca Reformasi”*, Yogyakarta: Teras, 2010.
5. Sirajuddin M, *“”Terjemah Al Quran dalam Bahasa Serawai”*, Studia Press, 2007.
6. Sirajuddin M, *“Peranan BP4 dalam Memberikan Kesehatan Perkawinan dalam Masyarakat Modern”*, Yogyakarta: Teras, 2010.
7. Sirajuddin M, *“Faktor-Faktor Dominan Penyebab Pelaku Tindak Pidana dan Upaya Pembinaannya: Studi Kasus di LP Kelas II Kota Bengkulu”*, Yogyakarta: Teras, 2011.



Fauzan, S.Ag., M.H. lahir di Manna, 25 Juli 1977. Lulus pendidikan dasar SDN 28 Kota Bengkulu tahun 1990, SMPN 1 Kota Bengkulu tahun 1993 dan MAN 1 Kota Bengkulu tahun 1996. Melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi pada Fakultas Syariah Universitas Islam Indonesia dan lulus pada tahun 2000. Strata 2 ditempuh di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan konsentrasi keilmuan bidang Hukum Tata Negara dan tamat pada tahun 2007. Mengawali karier sebagai Pegawai Negeri Sipil sejak tahun 2002 di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Bengkulu. Saat ini sebagai Dosen pengasuh mata kuliah Sosiologi Hukum. Sejak tahun 2016 sampai sekarang, penulis dipercaya sebagai Redaktur Jurnal

Madania (Sinta 2) UIN Fatmawati Sukarno. Sebagai pengelola jurnal, Penulis banyak menulis artikel ilmiah yang tersebar di berbagai jurnal. Saat ini Penulis mendapat tugas tambahan sebagai Sekretaris Jurusan Syariah sejak tahun 2022. Di samping kesibukan sebagai Dosen dan Sekretaris Jurusan, Penulis juga dipercaya sebagai Direktur Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) UIN Fatmawati Sukarno sejak tahun 2022.



Drs. Henderi Kusmidi, M.H.I., lahir di Manna, 6 Juli 1969. Masa kecilnya dilaluinya di Kota kelahirannya. Menamatkan Sekolah Dasar pada SD N 4 Manna tahun 1982. Madrasah Tsanawiyah Negeri Manna pada tahun 1985, dan Madrasah Aliyah

Negeri Manna pada tahun 1988. Penulis merupakan Lulusan Teladan dan Sarjana Terbaik Fakultas Syariah IAIN Raden Fatah pada tahun 1993. Pada tahun 2011 menyelesaikan studi S.2 pada Program Pascasarjana Fakultas Syariah STAIN Bengkulu. Mengawali karier sebagai PNS pada tahun 1994 di Kementerian Agama dan ditempatkan di Kantor Urusan Agama. Pernah menjabat sebagai Kepala Kantor Urusan Agama di beberapa kecamatan di Provinsi Bengkulu sejak tahun 1999-2013. Pada tahun 2014 pindah ke IAIN Bengkulu dan menjabat sebagai Kepala Subbag Tata Usaha Lembaga Penjamin Mutu IAIN Bengkulu tahun 2014-2018. Pada tahun 2019-2021 dipercaya sebagai Ketua

Program Studi Ilmu Hadits Fakultas Ushuludin, Adab, dan Dakwah IAIN Bengkulu. Sejak 2022-sekarang menjabat sebagai Kepala Pusat Pengawasan dan Pengendalian Mutu Akademik LPM UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu. Penulis juga aktif menulis artikel ilmiah yang tersebar di berbagai jurnal nasional maupun internasional. Adapun karya tulis dalam bentuk buku yang pernah diterbitkan yaitu:

1. Tim Penyusun Buku, *“Fiqh Ibadah Kemasyarakatan”*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2018.
2. Henderi Kusmidi, *“Nusyuz Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kajian Tafsir Al-Misbah)”*, Bengkulu: Penerbit CV. Zigie Utama, 2019.

Tentang Editor



Prof. Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.,
Kelahiran Muara Enim, 7 Maret
1965. Guru Besar Ilmu Hukum
pada Fakultas Syariah & Hukum
Universitas Islam Negeri Fatmawati
Sukarno. Pernah menjabat sebagai

Dekan Fakultas Syariah IAIN Bengkulu, saat ini
menjabat sebagai Wakil Direktur Pascasarjana UIN
Fatmawati Sukarno. Di luar kampus aktif sebagai
Tenaga Ahli di Pemerintahan Daerah, Tim Asesment
Pejabat Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintahan
Daerah, Narasumber dalam forum ilmiah, aktif
menulis di berbagai jurnal nasional maupun
internasional, aktif melakukan riset dan menulis
buku, menyusun Naskah Akademik dan
Perancangan Peraturan Daerah.

Pendidikan Formal:

1. Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (1989)
2. Strata 2 Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (2007)
3. Strata 3 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2012)

Pendidikan Informal:

1. Pendidikan Khusus Profesi Advokat (2021)

Bidang Keahlian

1. Hukum Tata Negara
2. Hukum Perencanaan Pembangunan
3. Hukum Pemerintahan Daerah

Buku Ilmiah

1. Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Teras, 2013.
2. Imam Mahdi, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: 2015.
3. Ade Kosasih & Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda 2016.
4. Ade Kosasih, Imam Mahdi, & John Kenedi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, Bengkulu: Vanda 2017.
5. Imam Mahdi, *Hukum Perencanaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
6. Imam Mahdi & Etry Mike, *Penguasaan Tanah Eks Kerajaan Pekal Kab. Mukomuko dan Kabupaten Bengkulu Utara*, Bengkulu: Zigie Utama, 2020.
7. Imam Mahdi & Etry Mike, *Aktualisasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal dalam Penataan Kemasyarakatan*, Bengkulu: Zara Abadi, 2022.
8. Imam Mahdi, Ade Kosasih, & Etry Mike, *Model Resolusi Konflik Hak Ulayat Suku Semende dalam Pendekatan Restorative Justice*, Bengkulu: Zara Abadi, 2023.