

**STRENGTHENING BICAMERAL PARLIAMENTARY:
REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN FUNGSI
DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PARLEMEN INDONESIA**



**PROPOSAL PENELITIAN
KLASTER TERAPAN PENGEMBANGAN NASIONAL**

TIM PENELITI:

Ade Kosasih, S.H., M.H.
NIDN: 2018038202

Prof. Dr. H. Sirajuddin M., M.Ag., M.H.
NIDN: 150250804

Fauzan, M.H.
NIDN: 2021086202

Drs. H. Henderi Kusmidi, M.H.
NIDN: 2006076902

Podi Sastra Pramana Putra, S.H.
NIM:2011760014

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO
BENGKULU
2023**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi ketatanegaraan pada tahun 1998 membawa agenda besar yang dimulai dengan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, penegakan supremasi hukum, dan pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada daerah. Melalui Amandemen 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 amandemen UUD 1945 adalah pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada Pemerintahan 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

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

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 amandemen 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 Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat, 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.

Keberadaan dari kelembagaan DPD telah memberikan harapan masyarakat daerah bahwa persoalan daerah dapat diperjuangkan di tingkat pusat.⁴ Namun, kenyataan saat ini, 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

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 amandemen dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Wahyu Widodo, “*Peran dan Fungsi DPD RI dalam Memaju Sistem Parlemen Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen*”, 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.

kewenangan DPD yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Baik kewenangan di bidang pembentukan undang-undang 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. Tidakutuhan 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

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.

lex superiore derogat lege inferiore. 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 amandemen 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 amandemen kelima UUD 1945.⁷ Dalam berbagai seminar, simposium, dan *focus group discussion* wacana amandemen kelima UUD 1945 selalu dikampanyekan, namun sudah hampir 20 (dua puluh) tahun eksistensi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selalu gagal mewujudkan amandemen kelima tersebut. Oleh karena itu, sudah saatnya DPD mengalihkan perhatiannya dari rencana amandemen 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

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

resentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang 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 (geothermal).

Walaupun saat ini telah terbit Peraturan Presiden Nomor 55 tahun 2022 tentang Pendeklarasi Pemberian Izin Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara, namun pendeklarasi 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 dieksplorasi 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 ini tidak mampu dilakukan oleh Utusan Daerah di MPR.

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.

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 amandemen kelima UUD 1945 yang setengah absurd tersebut. Oleh karena itu, gagasan tentang pentingnya penguatan DPD perlu dikaji lebih mendalam melalui penelitian ini yang diberi judul: “*STRENGTHENING BICAMERAL PARLIAMENTARY REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PARLEMEN INDONESIA*”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, telah dapat diidentifikasi beberapa permasalahan pokok yang kemudian dirumuskanlah dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya penguatan kedudukan dan fungsi DPD berdasarkan kewenangan yang ada saat ini?
2. Bagaimana mekanisme konstitusional formal penguatan kedudukan dan fungsi DPD dalam sistem parlemen Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin diharapkan diperoleh dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui upaya penguatan kedudukan dan fungsi yang telah dilakukan oleh DPD berdasarkan kewenangan yang ada saat ini.
2. Untuk mengetahui mekanisme penguatan kedudukan dan fungsi DPD dalam sistem parlemen Indonesia.

D. Kajian Terdahulu

Persoalan tentang fungsi dan kedudukan DPD telah menjadi *issue* hukum yang selalu dibicarakan, bahkan sejak sebelum amandemen UUD 1945 sampai dengan sekarang ini. Diskursus tentang peran, fungsi dan kedudukan DPD tidak akan pernah tuntas sebelum dilakukannya rekonstruksi fungsi dan kedudukan DPD dalam konstitusi, yang pada umumnya orang menganggap hanya dapat diwujudkan melalui amandemen Kelima UUD 1945. Oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa penelitian-penelitian yang dilakukan terkait fungsi dan kedudukan DPD sudah banyak dilakukan.

Akan tetapi yang menjadi pembeda dari penelitian terdahulu dan sekaligus mengandung nilai kebaruan atau novelti yang membedakan dengan penelitian terdahulu adalah bahwa penelitian yang akan dilakukan ini lebih fokus pada upaya penguatan DPD berdasarkan kewenangan yang ada saat ini, bukan upaya merekonstruksi sistem parlemen melalui amandemen kelima UUD 1945 yang sebagian orang menganggap sebagai suatu yang absurd. Artinya, penelitian ini melihat persoalan yang dihadapi DPD secara realistik. Oleh karena itu, untuk memastikan orisinalitas pemikiran peneliti dalam penelitian ini, berikut ini kami sajikan beberapa

kajian penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini sebagai bahan komparasi:

Tabel 1
Penelitian yang Relevan dengan DPD

No.	Nama & Judul	Temuan
1.	Nama: Reni Dwi Purnomowati (Tesis Universitas Indonesia Tahun 2005) Judul: Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia	Fokus penelitian Reni Dwi Purnomowati adalah perbandingan antara DPD dan Senat RIS. Hasil temuannya, kedudukan DPD sebagai Majelis Tinggi dalam Parlemen Indonesia sangat lemah jika dibandingkan dengan kedudukan Senat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Parlemen Indonesia saat ini tidak mencerminkan struktur parlemen bikameral, namun lebih tepat disebut <i>soft bicameral</i> .
2.	Nama: Aryanti Baramuli (Disertasi Universitas Trisakti 2006) Judul: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi Analisis, Kritik, dan Solusi Kajian Hukum dan Politik.	Minimnya kewenangan DPD dalam parlemen Indonesia, merupakan anomali penerapan sistem parlemen bikameral yang ada di berbagai negara. Baik di negara kesatuan maupun negara federal yang mengadopsi sistem parlemen bikameral, tidak ditemukan kewenangan Majelis Tinggi yang tidak memiliki fungsi penuh di bidang legislasi dan pengawasan. Setidak-tidaknya satu di antara dua fungsi tersebut dimiliki penuh oleh Majelis Tinggi dengan model parlemen <i>soft bicameral</i> . Sementara dua fungsi parlemen tersebut dalam DPD sangat bergantung pada <i>political will</i> Majelis Rendah yaitu DPR. Oleh karena itu, hasil penelitian ini mensejajarkan kedudukan DPD dengan alat kelengkapan DPR.
3.	Nama: Ade Kosasih (Universitas Bengkulu 2007)	Hubungan kewenangan DPD dan DPR dalam sistem parlemen Indonesia bersifat asimetris. Ketergantungan <i>follow up</i> DPR terhadap fungsi pembentukan undang-undang dan pengawasan DPD, menempatkan DPD sebagai sub-ordinasi dari DPR. Kondisi tersebut bukan berasal dari kapasitas Anggota DPD, namun memang

	Judul: Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut Undang- Undang Dasar 1945	terjadi secara <i>by design</i> oleh pembentuk UUD NRI Tahun 1945.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

Berdasarkan temuan-temuan penelitian terdahulu di atas, dapat diketahui bahwa rencana penelitian ini berasal dari gagasan orisinalitas Peneliti. Peneliti meyakini belum adanya hasil penelitian lain yang mengkaji upaya rekonstruksi fungsi DPD tanpa melalui proses amandemen formal UUD NRI Tahun 1945 yang dirasakan sebuah absurditas. Melalui penelitian ini, Peneliti mencoba merekonstruksi kedudukan dan fungsi DPD agar menjadi *counterpart* DPR yang seimbang dalam parlemen Indonesia. Pada beberapa hal terdapat kemiripan dan peneliti juga tidak menampik adanya beberapa pemikiran, gagasan, maupun pendapat dari pihak lain yang dikonstantir ulang dengan menggunakan etika penulisan karya ilmiah agar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain tidak dilanggar dan tidak merugikan.

E. Landasan Teori

Penelitian ini dibangun berlandaskan pada Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory* guna menjawab esensi kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Teori Konstitusi sebagai *Applied Theory* untuk mengkaji peluang penguatan kedudukan dan fungsi DPD dari perspektif hukum konstitusi dalam rangka mewujudkan parlemen *strong bicameral* melalui cara-cara yang konstitusional.

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 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

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

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.

Gagasan demokrasi Yunani kuno diberlakukan setelah diadakan reformasi sistem pemerintahan di negara kota (*city state*) Athena oleh Kleisthenes pada tahun 508 SM. Kleisthenes memperoleh kekuasaan setelah tahun 510 SM. Pada saat itu, Hipias, 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 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

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

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

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 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 dari penyelenggaraan

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

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

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

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

1. Penyelenggaraan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat;
2. Penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
3. Dapat diselenggarakan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Adanya rotasi kekuasaan;
5. Rotasi kekuasaan tersebut dilakukan melalui proses Pemilu; dan
6. Adanya jaminan terhadap kebebasan warga negara sebagai wujud HAM.

Austin Ranny sebagaimana dikutip oleh Miftah Thohah, berpendapat bahwa demokrasi akan terselenggara dengan baik jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹⁹

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat (*popular sovereignty*);
2. Persamaan di bidang politik (*political equality*);
3. Adanya konsultasi atau dialog dengan rakyat dalam pengambilan keputusan (*popular consultation*);
4. Diselenggarakan berdasarkan aturan yang dibentuk melalui suara mayoritas.

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, mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang motori oleh mahasiswa. Beberapa koreksi terhadap sistem

¹⁸ Juanda, “Hukum Pemerintahan Daerah..., Op.Cit., Hlm. 83.

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

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 balances*) 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.²⁰ 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 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 *respublica constituere* dengan slogan *prinsep legibus solutus est, solus publica suprema les* yang artinya, raja berkuasa atas organ atau kelembagaan negara, oleh karena itu maka rajalah satu-satunya pembuat undang-undang.²¹

Walaupun Yunani lebih dulu mempraktikkan konstitusionalisme dalam kehidupan kenegaraannya, namun dalam bahasa Yunani kuno tidak dikenal adanya istilah *constitutio* seperti dalam tradisi Romawi.²² Namun, filosofi yang melandasi perkembangan gagasan konstitusionalisme diinspirasi dari cita-cita masyarakat kota Yunani yang saat itu disamakan

²⁰ 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.

²¹ Firdaus, “*Pertanggungjawaban ...*, Loc. Cit., Hlm. 47.

²² Jimly Asshiddiqie, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*”, Jakarta: Konstitusi Press, 2017, Hlm. 2.

dengan konsepsi negara (*polis*).²³ Kehidupan bersama dalam masyarakat negara kota tersebut diistilahkan dengan *politea* yang berasal dari kata *polis* yang berarti negara dan *teya* yang berarti masyarakat kota.²⁴

Menurut Plato, penguasa yang dapat menguasai pengetahuan untuk memerintah dengan arif dan bijaksana hanyalah penguasa yang menguasai filsafat, yaitu filsuf.²⁵ 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 menyalahgunakan kedudukan dan wewenangnya.²⁶

Politea yang dianggap oleh Plato sebagai puncak tertinggi dalam mengatur masyarakat kota digagas sedemikian rupa dengan prinsip-prinsip ketatanegaraan yang ideal. Dalam kenyataannya konsepsi *politea* 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 pengembang dan penjaga hukum itu sendiri. Pendiriannya sudah berubah,

²³ Firdaus, “Pertanggungjawaban Presiden..., Loc.Cit.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Hotma P. Sibuea, “Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”, Jakarta: Erlangga, 2010, Hlm. 13.

²⁶ *Ibid.*

dengan memberikan perhatiannya dan arti penting terhadap hukum.²⁷

Dalam konsep *nomoi* tersebut, hukum (konstitusi) dan undang-undang erat kaitannya dengan kehidupan moral setiap warga negara.²⁸ 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.²⁹

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.³⁰

Menurut Wirjono Prodjodikoro, istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis, “*constituer*” yang berarti “membentuk”.³¹ Dalam hal ini, yang dibentuk adalah negara, maka konstitusi mengandung asal mula dari peraturan pokok tentang sendi-sendi kenegaraan.³² Dalam lapangan hukum

²⁷ *Ibid*, Hlm. 14.

²⁸ J.H. Rapar, “*Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm. 83.

²⁹ Firdaus, “*Pertanggungjawaban Presiden...*”, Hlm. 49.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*” Jilid 1, Jakarta: Konstitusi Press, 2019, Hlm. 94.

³¹ Wirjono Prodjodikoro, “*Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*”, Jakarta: Dian Rakyat, 1989, Hlm. 10.

³² C.A.J.M. Kortmann, “*Constitutionalrecht*”, Kluwer, Deventer, 1960, Hlm. 9.

tata negara, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa konteks, diantaranya di Indonesia digunakan untuk menyebut undang-undang dasar, demikian pula di Belanda juga digunakan untuk menyebut undang-undang dasar di samping istilah *groundwet*. 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 law* atau *constitutioneel recht*) di luar yurisprudensi dan konvensi ketatanegaraan.³³ 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).³⁴ 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

³³ Bagir Manan, “*Perkembangan UUD 1945*”, Yogyakarta: UII Press, 2014, Hlm. 1.

³⁴ Eric Barendt, “*An Introduction Contitutional Law*”, London: Oxford University Press, 1998, Hlm. 1.

(*constitutie in formele zin*), dan konstitusi sebagai dokumen pedoman rujukan (*constitutie in gedocumenteerd voor stabiliteit*).³⁵

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.³⁶

Carl Joachim Freidrich mengartikan konstitusi sebagai wadah kehendak politik rakyat selaku pemegang kedaulatan yang mencerminkan kepentingan bersama dalam kehidupan bernegara.³⁷ Dengan demikian, konstitusi menjadi pedoman penyelenggaraan negara sekaligus sebagai alat yang membatasi 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).³⁸

Sejalan dengan pendapat Carl Joachim Freidrich tersebut, Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi dibangun atas kerangka pemikiran

³⁵ Harun Alrasid, “Hukum Tata Negara: Himpunan Materi Perkuliahan Djoko Sotoeno”, Jakarta: Ind-Hill Co, 2001, Hlm. 47-48.

³⁶ Taufiqurrohman Syahuri, “Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek”, Jakarta: Kencana, 2011, Hlm. 30-31.

³⁷ Carl Joachim Freidrich, “The Philosophy of Law In Historical Perspective”, USA: University of Chicago Press, 1982, Hlm. 137.

³⁸ Ibid.

negara sebagai organisasi kekuasaan dan karena itu eksistensi konstitusi selain sebagai landasan atau dasar bagi kekuasaan juga sebagai pembatas kekuasaan.³⁹ 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.⁴⁰

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.⁴¹ Dengan keberadaan yang demikian, maka konstitusi merupakan sumber hukum yang melandasi sistem penyelenggaraan kekuasaan suatu negara.⁴² 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 pemerintahan konstitusional adalah membatasi kekuasaan politik serta mencegah

³⁹ Sri Soemantri, “*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*”, Bandung: Alumni, 1987, Hlm. 1-2.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 2.

⁴¹ M. Jeffri Arlinandes Chandra dkk, “*Teori dan Konsep Pembentukan Perundangan Undangan di Indonesia*”, Bengkulu: Zegie Utama, 2022, Hlm. 1.

⁴² Deddy Ismatullah, “*Gagasan Pemerintahan dalam Konstitusi Madinah Ditinjau dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum*”, Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran 2003, Hlm. 13.

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.⁴³

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 nyatanya yang tidak identik dengan cita-cita yang diharapkan.⁴⁴

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 setidak-tidaknya 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.⁴⁵

⁴³ Adnan Buyung Nasution, “*Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*”, Jakarta: Grafiti, 2001, Hlm. 1.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum ...*, Op.Cit., Hlm. 135.

⁴⁵ *Ibid*, Hlm. 135-136.

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 terkandung dalam suatu konstitusi tidak dilaksanakan sama sekali, kecuali hanya dinyatakan sebagai jargon untuk alat pemberian kebijakan pemerintah, maka konstitusi tersebut hanya bernilai semantik.⁴⁶

Menurut Mc Whinney, nilai yang terkandung dalam konstitusi dapat dikategorikan menjadi dua yaitu konstitusi nominal dan konstitusi normatif.⁴⁷ 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 nilai nominal hanya sekedar dokumen hukum yang tidak dilaksanakan.⁴⁸ Sedangkan konstitusi normatif lebih bersifat fungsional dan operasional. Konstitusi normatif ini merupakan konstitusi yang secara praktis berlaku efektif.⁴⁹ Jadi suatu konstitusi yang 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.

⁴⁶ *Ibid*, Hlm. 136.

⁴⁷ Mc Whinney, Edward, "Constitution-Making: Principles, Process, Practices", 1981, No. 110, Hlm. 9.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ *Ibid*.

Konstitusi merupakan instrumen demokrasi, yang tanpa konstitusi maka demokrasi tidak mungkin eksis.⁵⁰ Ann Stuart Diamod berpendapat bahwa makna substantif konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang dibentuk berdasarkan kehendak mayoritas.⁵¹ Sejalan dengan pendapat Ann Stuart Diamod, Andreas Kalyyas menyatakan bahwa konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang mampu mewujudkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi di dalamnya maupun dalam tataran praktiknya.⁵²

Julius Ihonybere dalam Russel percaya bahwa dalam proses pembuatan konstitusi yang demokratis “teramat sangat penting sifatnya bagi kekuatan, akseptabilitas, dan legitimasi produk finalnya”.⁵³ 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.⁵⁴ 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.⁵⁵

⁵⁰ Bonime Blanc, Andrea, “Spain’s Transition to Democracy”, 1987 No. 63, Hlm. 13.

⁵¹ Ann Stuart Diamond, “Decent, Even Though Democracy” dalam Robert A. Goldwin & William A. Schambra (ed), “How Democratic Is the Constitution”, 1980, Hlm. 21.

⁵² Andreas Kalyvas, “Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy” Cardozo Law Review, 2000, No. 21 Hlm. 1547.

⁵³ Peter H. Russel, “Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?”, 1993, Hlm. 106.

⁵⁴ Arato, Andrew, “Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy”, 1995, Cardozo Law Review Vol. 17 No. 189, Hlm. 192.

⁵⁵ Bonime Blanc, Andrea, “Spain’s Transition ..., Op.Cit., Hlm. 147.

Secara umum, perubahan konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi dua sifat yaitu konstitusi rigid dan konstitusi fleksibel. 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.⁵⁶

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

⁵⁶ Sri Soemantri, “*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*”, Bandung: Alumni, 1987, Hlm. 69.

untuk menyampaikan pertimbangan dan pandangannya terhadap penting tidaknya perubahan dilakukan, maupun terhadap materi-materi yang akan atau perlu diubah, sebelum perubahan dilakukan.⁵⁷

Secara garis besar, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui dua cara yaitu cara yuridis formal dan cara nonyuridis formal⁵⁸ atau jalan politik. Cara yuridis formal dilakukan mengikuti prosedur perubahan konstitusi yang diatur dalam konstitusi itu 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.⁵⁹

Sejalan dengan hal tersebut, George Jellinek membedakan dua cara perubahan konstitusi yaitu:⁶⁰

1. *Verpfassungs-anderung*, yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan prosedur yang diatur dalam konstitusi itu sendiri.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Harun Alrasid, "Hukum Tata Negara..., Op.Cit, Hlm. 47.

⁵⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*", New York: Russel & Russel, 1973, Hlm. 117.

⁶⁰ Harun Alrasid, *Hukum Tata Negara..., Op.Cit.*, Hlm. 105.

2. *Verfassungs-wandelung*, yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan 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:⁶¹

1. *Formal amandement*;
2. *Some primary force*;
3. *Judicial interpretation*; dan
4. *Usage and convention*.

Formal amandement 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 yang kemudian menjadi konvensi ketatanegaraan.

Sementara itu, C.F. Strong membagi prosedur perubahan konstitusi menjadi:⁶²

⁶¹ K.C. Wheare, “*Modern Constitution*”, London: Oxford University Press, 1975, Hlm. 67-136. Lihat juga Taufiqurrohman Syahuri, “*Hukum Konstitusi...*, Op.Cit., Hlm. 48.

⁶² C.F. Strong, “*Modern Political Constitution*”, London: Sadgwick & Jackson, 1973, Hlm. 143.

1. *By the legislative under special restrictions* yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif dengan persyaratan khusus yang diatur oleh konstitusi itu sendiri;
2. *By the people through a referendum* yaitu prosedur perubahan konstitusi oleh rakyat melalui referendum.
3. *That method peculiar to federal state where all, or a proportion of the federating units must agree to the change* yaitu prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan di negara serikat dan perubahan ini harus memperoleh persetujuan dari negara-negara bagian secara proporsional.
4. *By a special convention for the purpose* yaitu prosedur perubahan konstitusi melalui konvensi khusus atau dilakukan 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 realistik di antara prosedur-prosedur yang tersedia dalam rangka penguatan kedudukan, fungsi dan peran DPD dapat dilakukan melalui *usage and convention*.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah metode penelitian hukum. Suatu metode untuk mencari dan menemukan sumber-

sumber, asas-asas, teori-teori, peraturan hukum, maupun ajaran/doktrin hukum untuk menganalisis permasalahan yang dihadapi.⁶³ Dalam sebuah penelitian, metode bukanlah suatu hasil atau tujuan yang ingin diperoleh, namun harus dimaknai sebagai instrumen yang digunakan dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi.⁶⁴ Sebagai sebuah sarana ilmiah, maka metode atau cara yang dilakukan harus sesuai dengan karakteristik permasalahan yang diangkat.⁶⁵

Sebagaimana diketahui dalam penelitian hukum dikenal 2 (dua) metode penelitian yaitu metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris. Namun dalam penelitian ini, Peneliti tidak mendikotomi kedua metode tersebut, namun menggunakan keduanya untuk saling melengkapi kelemahan satu sama lainnya. Dengan demikian penelitian ini dinamakan metode Penelitian Hukum Normatif-Empiris sebagai suatu bentuk penelitian hukum terhadap penegakan hukum normatif (perundang-undangan) secara *in action* pada realitas di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian ini yaitu di satu sisi bersifat preskriptif untuk menemukan dan menganalisis norma-norma hukum konstitusi yang bermasalah atau kurang tepat di gunakan dalam tataran teoretis idealis

⁶³ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Jakarta: Prenada Media Group, 2022, Hlm. 7.

⁶⁴ Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, “*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2020, Hlm. 1.

⁶⁵ *Ibid.*

suatu sistem parlemen maupun sistem politik atau ketatanegaraan. Di sisi lain bersifat deskriptif analitis,⁶⁶ karena untuk menggambarkan permasalahan dalam praktik parlementaria Indonesia.

3. Metode Penentuan Informan

Penentuan informan dilakukan dengan menggunakan metode *purposive sampling*, yaitu penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu yang meliputi pertimbangan terhadap kedudukan atau kompetensi jabatan dan kewenangan informan yang berkaitan erat dengan perubahan konstitusi dan pembentukan undang-undang. Kegiatan untuk menggali informasi dilakukan dengan melalui wawancara tidak terstruktur, namun dilakukan secara komprehensif terhadap beberapa Anggota DPR, Anggota DPD, beberapa orang pakar hukum tata negara dan ilmu politik serta Hakim Konstitusi.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer diperoleh melalui wawancara kepada para informan yang telah ditentukan sebagai representasi dari keseluruhan subyek penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Informan yang ditentukan terdiri dari: Unsur Pimpinan MPR, DPR, dan DPD dalam rangka untuk mengetahui respon masing-masing terhadap model parlemen Indonesia, serta gagasannya terhadap *issue* yang diangkat

⁶⁶ Soerdjono Soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2018, Hlm. 50.

dalam penelitian ini. Peneliti juga akan menjadikan 5 (lima) orang Pakar Hukum Tata Negara sebagai informan. Adapun subyek infomannya yaitu Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H. dari Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Dr. Refly Harun, S.H., M.H. dari Universitas Tarumanegara Jakarta, Dr. Ardilafiza, S.H., M.H. dari Universitas Bengkulu, Ahmad Wali, S.H., M.H. dari Universitas Bengkulu, dan Feri Amsari, S.H., L.L.M. dari Universitas Andalas Padang. Sebagai obyek penelitiannya yaitu tentang upaya yuridis selain amandemen formal konstitusi yang dapat dilakukan oleh DPD dalam rangka rekonstruksi kedudukan dan fungsi DPD.

Selain itu, untuk melihat persepsi *stakeholder* DPD yaitu Pemerintah Daerah dan Masyarakat, Peneliti melakukan wawancara terhadap beberapa Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dari Provinsi Bengkulu, Provinsi Sumatera Selatan, dan Provinsi Jambi, yaitu Gubernur Bengkulu, Walikota Bengkulu, Walikota Lubuk Linggau, Bupati Sarolangun, Bupati Bengkulu Tengah, Bupati Kepahiang, Bupati Rejang Lebong, Bupati Bengkulu Selatan, dan Bupati Kaur sebagai subyek penelitian ini. Sedangkan yang menjadi obyek penelitiannya adalah kontribusi DPD terhadap daerah, khususnya dalam rangka penguatan otonomi daerah, serta harapan-harapan Pemerintah Daerah terhadap peran DPD baik secara kelembagaan maupun secara personal Anggota DPD.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan Indonesia dan peraturan-peraturan internal MPR, DPR dan DPD, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari usaha penelusuran pustaka terhadap literatur-literatur hukum yang ditulis oleh para ahli yang memiliki relevansi dengan obyek penelitian ini yaitu tentang fungsi dan kedudukan DPD, termasuk juga dokumen-dokumen resmi MPR, DPR, dan DPD seperti notulensi rapat, berita acara persidangan, naskah akademik, dan lain sebagainya.

Secara terperinci data sekunder yang diperlukan di sini adalah meliputi semua bahan hukum, yaitu terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dijabarkan sebagai berikut:⁶⁷

1) Bahan Hukum Primer

Lebih rinci, bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

⁶⁷ Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum..., Op. Cit., Hlm. 29.

Daerah;

4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
5. Konstitusi negara-negara lain.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah semua bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi buku-buku (*text books*) yang ditulis oleh para pakar hukum, pakar politik yang mengandung asas, teori, doktrin atau ajaran hukum yang relevan dengan obyek penelitian, artikel-artikel ilmiah seperti jurnal, majalah ilmiah, makalah, yurisprudensi, dokumen resmi lembaga negara seperti notulensi rapat, berita acara persidangan, naskah akademik, pandangan umum alat kelengkapan MPR, DPR, dan DPD, hasil-hasil seminar, simposium, diseminasi, dan sosialisasi, mutakhir dalam forum ilmiah.

3) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tersier yang dimaksud dalam penelitian ini adalah naskah atau dokumen yang memberikan penjelasan atau pengertian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dalam hal ini meliputi: Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Ilmiah, Ensiklopedia, *Blacks law*

Dictionary, dan lain-lain.

5. Metode Pengolahan Data dan Bahan Hukum

Data primer yang berasal dari informan dihimpun, kemudian dikelompokkan berdasarkan subbahasan yang mengacu pada rumusan masalah. Hasil wawancara yang telah dikumpulkan tersebut kemudian diberi kode tertentu sesuai dengan kelompoknya masing-masing untuk memudahkan dalam mengabstraksikannya ke dalam penelitian. Sedangkan data sekunder yang bersumber pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier diinventarisasi, diklasifikasikan sesuai jenisnya, serta dicatat pada kartu-kartu yang sudah disiapkan, kemudian dikelompokkan sesuai dengan subbahasan untuk memudahkan analisis dan pengejawantahannya ke dalam pembahasan penelitian.

6. Metode Analisa Data

Pada prinsipnya metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis yuridis kualitatif. Metode analisis tersebut disesuaikan dengan karakteristik masing-masing data. Data primer dianalisis dengan menggunakan metode berpikir penalaran induktif yaitu menggambarkan suatu keadaan hukum dari keseluruhan obyek penelitian secara umum kemudian ditarik disimpulkan pada keadaan yang khusus. Sedangkan data sekunder yang berbentuk bahan hukum primer dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi hukum dan metode konstruksi hukum yang berlandaskan pada filsafat hermeneutika hukum.

G. Rencana Pembahasan

Rencana pembahasan yang akan dituangkan dalam penelitian ini meliputi:

Bab I Pendahuluan yang akan membahas tentang latar belakang masalah, yang dalam hal ini adalah minimnya kontribusi DPD terhadap daerah akibat kendala normatif pengaturan kewenangan DPD dalam konstitusi. Beranjak dari latar belakang masalah tersebut, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut: Bagaimana upaya penguatan kedudukan dan fungsi DPD berdasarkan kewenangan yang ada saat ini? dan Bagaimana mekanisme konstitusional formal penguatan DPD dalam parlemen Indonesia? Kemudian pembahasan dalam Bab I dilanjutkan dengan tujuan dan kegunaan penelitian yang relevan dengan rumusan masalah. Selain itu dalam bab ini membahas kajian terdahulu dari Peneliti lain dan menguraikan kerangka teoretis yang digunakan yaitu, Teori Demokrasi, Teori Pembagian Kekuasaan, dan Teori Parlemen. Sedangkan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif-empiris.

Bab II Kajian Pustaka yang akan memuat definisi, konsep-konsep, teori atau doktrin hukum yang mengkaji tentang parlemen, model-model parlemen unikameral dan bikameral serta penerapannya di berbagai negara, baik negara kesatuan maupun negara federal. Kajian pustaka ini berguna bagi Peneliti dalam menunjang penjelasan terhadap obyek penelitian yang akan dibahas dalam Bab III dan Bab IV.

Bab III Sejarah Perkembangan Keterwakilan Daerah dalam Parlemen Indonesia. Pada bab ini akan membahas sejarah pembentukan parlemen mulai dari perumusan konstitusi, pembentukan di awal kemerdekaan, serta kedudukan, fungsi, dan kewenangan parlemen pada setiap masa konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945 masa Orde Baru, sampai dengan masa UUD NRI Tahun 1945.

Bab IV Pembahasan yang akan membahas upaya yang telah dilakukan oleh DPD dalam rangka penguatan kedudukan dan fungsinya berdasarkan kewenangan yang ada saat ini maupun yang belum dilakukan namun merupakan peluang yang dapat dilakukan untuk penguatan peran dan fungsi DPD. Selain itu, pada bab ini juga akan membahas gagasan rekonstruksi kedudukan dan fungsi DPD melalui mekanisme formal konstitusi yang akan merumuskan format ideal bikameralisme di masa yang akan datang. Bab V Penutup yang terdiri dari Simpulan dan Saran.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

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 feudal sistem*".⁶⁹

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

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 Bintan R. Saragih, "Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan & Indonesia", Jakarta: Perintis Press, 1985, Hlm. 98

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

republik, Jepang sebelum perang, Afrika Selatan, Eire yang masih berlaku sampai sekarang,⁷¹ Utusan Golongan pada era orde baru,⁷² dan lain-lain.

Tugas utama dari parlemen ini adalah membuat aturan perundangan-undangan.⁷³ Kalau lahan 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 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

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

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.

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. Pembicaranya 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 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

⁷⁶ *Ibid.*

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.

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 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.
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 dimana 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 mempengaruhi proses pengawasan legislatif terhadap *performance* pemerintah.

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

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 biasa dikenal dengan adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Pengertian parlemen itu di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga MPR, 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.⁸²

B. Unikameral

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

⁸² Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah..., Loc.Cit.

Struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar ini, terdiri dari satu kamar atau satu dewan ($bi = \text{dua}; unus = 1$).⁸³ 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.⁸⁴ Sistem inilah sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia 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.⁸⁵

Ada beberapa keuntungan dalam penerapan sistem parlemen unikameral yaitu:⁸⁶

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);
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan

⁸³ Solly Lubis, "Hukum Tata Negara..., Op.Cit, Hlm. 74.

⁸⁴ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia", Jakarta: Rajawali Press, 2005, Hlm. 12.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, "Pergumulan Peran Pemerintah ..., Op.Cit., Hlm. 33.

⁸⁶ Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral", Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945, Yogyakarta: UII Press, 2002, Hlm. 9-10.

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.⁸⁷ Sistem dua kamar (*bicameral system*) pada umumnya dianut dan dilaksanakan di negara-negara yang berbentuk kerajaan atau republik yang federalistik.⁸⁸ Di banyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*).⁸⁹

Wadah dari dua unsur tersebut seperti di Belanda disebut *Staten General*, yang kewenaragannya dijalankan oleh kamar-kamarnya yaitu Majelis Rendah (*Tweede Kamer*), dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*).⁹⁰ 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*),⁹¹

⁸⁷ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru", Yogyakarta: UI Press, 2003, Hlm. 4

⁸⁸ Max Boboy, "DPR RI dalam Perspektif..., Op.Cit, Hlm 25

⁸⁹ Ni'matul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", *Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*", Yogyakarta: FH UII Press, 2003, Hlm. 258

⁹⁰ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR..., Loc.Cit.

⁹¹ Mohtar Mas'oed, dan Colin Mac Andrews, "Perbandingan Sistem Politik", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006. Hlm. 211.

Majelis Tinggi yang dulu bernama *House of Peers*, diubah menjadi *House of Councilors*.⁹² Sedangkan di Amerika disebut *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*.⁹³

Garis kritik terhadap sistem parlemen bikameral antara lain menyangkut beberapa hal antara lain:⁹⁴

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 mempengaruhi preferensi dalam pembuatan kebijakan.
2. In-efisiensi dana yaitu karena banyak anggota terpilih dan mekanisme kerja yang berbellit-bellit, 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 kecaburan wilayah peran dan saling tuduh (*blame unsatisfactory*) antar kamar.

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

⁹² *Ibid.* Hlm. 214.

⁹³ C.F. Strong, "Konstitusi-Konstitusi Politik ..., Op.Cit., Hlm. 297.

⁹⁴ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal", Jakarta: Institute for Local Development, 2006, Hlm. 17.

tersebut yaitu: "*if a second chamber represents popular interest, it is useless, if it represents only a particular interest, it is mischievous*".⁹⁵

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 *redundancy* 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 perwakilan bagi kepentingan tertentu dan bagi daerah-daerah.⁹⁶ 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 Martosoewilgnjo 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

⁹⁵ Lewis Rockow, "Bentham on the Theory of Second Chambers", dalam Jurnal The American Political Science Review Vol. 22 No. 3/1992, Hlm. 576-590.

⁹⁶ Solly Lubis, "Hukum Tata Negara..., Op. Cit, Hlm. 76.

menolak seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh Majelis Rendah (DPR). Dengan demikian Majelis Rendah mernpunyai hak-amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen,⁹⁷ tapi memiliki hak veto.

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*.⁹⁸ Dengan demikian sistern bikameral dapat digolongkan menjadi *"strong bicameral"* dan *"soft bicameral"*.

Menurut Andrew S. Ellis, dalam sistem yang kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama. Dalam sistern *soft bicameral*, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misal majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Laica Marzuki, "Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 2 Nomor 3 Tahun 2005, Hlm. 3.

anggotanya yang hadir.⁹⁹ Majelis kedua juga bisa dibatasi secara ketat hak vetonya terhadap RUU Keuangan.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

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.¹⁰² Namun ada juga di beberapa negara yang Majelis Tingginya hanya diberikan wewenang yang terbatas, karena mewakili 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 mempengaruhinya.

Penelaahan, yang lebih detail, diketahui bahwa kemunculan gagasan bikameralisme didasari oleh ide *mixed-government* dari sejumlah filsuf Yunani kuno, dengan Aristoteles sebagai figur terkemuka.¹⁰³ Teori *mixed-government* tersebut menghendaki suatu bangunan kekuasaan dalam negara harus merupakan konstruksi yang mengakomodasi unsur monarki,

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit.* Hlm- 23-24

¹⁰² C.F. Strong, "Konstitusi-Konstitusi...", *Op.Cit*, Hlm. 258-259

¹⁰³ 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

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 (*Apella/Eclessia*). Di Romawi ide Aristoteles ini diteruskan oleh 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.¹⁰⁴

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 ketiga unsur tersebut 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 *mixed-government*.¹⁰⁵

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

¹⁰⁴ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD..., Op.Cit., Hlm. 2

¹⁰⁵ George Tsebelis and Jeanette Money, "Bicameralism", USA: Cambridge University, 1997, Hlm. 19

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.¹⁰⁶

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 kekuasaan yang meliputi upaya-upaya memecahkan persoalan-persoalan di bidang sosial dan ekonomi dan perundang-undangan melalui perdebatan-perdebatan yang bebas dan terbuka.¹⁰⁷

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

¹⁰⁶ Bagir Manan, “*Teori dan Politik Konstitusi*”, Yogyakarta: UII Press, 2013, Hlm. 58

¹⁰⁷ 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

ditetapkan parlemen. Akibatnya adalah terbentuknya sebuah Majelis yang disebut *House of Lords*.¹⁰⁸ Selanjutnya pada tahun, 1295 ada perkembangan lebih lanjut ketika 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- 14.¹⁰⁹

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,¹¹⁰ yang beranggotakan 1.067 orang.¹¹¹ Sedangkan anggota-anggota Majelis Rendah (*House of Commons*), dipilih melalui Pemilu,¹¹² yang beranggotakan 659 orang.¹¹³ 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

¹⁰⁸ Robert Endi Jaweng, dkk, “Mengenal DPD..., Op.Cit., Hlm. 6

¹⁰⁹ *Ibid*, Hlm. 21

¹¹⁰ Mohtar Mas'oed dan Collin Mac Andrews, “Perbandingan Sistem..., Op.Cit, Hlm. 145

¹¹¹ Reni Dwi Purnomowati, “Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit, Hlm. 328

¹¹² Mohtar Mas'oed dan Collin Mac Andrews, “Perbandingan Sistem..., Op.Cit, Hlm. 50

¹¹³ Reni Dwi Purnomowati, “Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit, Hlm. 82

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 melakukan pengawasan terhadap tindakan Pemerintah yang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara.¹¹⁴

Philipina 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 *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

¹¹⁴ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen..., Op.Cit, Hlm. 50

diangkat oleh Raja, 2 orang lagi diangkat oleh *National Assembly*, dan 57 orang dipilih dengan pemilihan umum (*functional constituencies*).¹¹⁵

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* untuk memecahkan masalah-masalah negara yang penting.¹¹⁶

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.¹¹⁷

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*

¹¹⁵ Reni Dwi Pumomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 332

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 51

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 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.¹¹⁸

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.¹¹⁹

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.¹²⁰

Bandingkan dengan Belanda yang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan, dimana parlemennya terdiri dari Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dan Majelis Rendah (*Tweede Kamer*). Majelis Tinggi terdiri dai 75 orang anggota. Masa jabatan anggota kedua majelis tersebut adalah empat tahun yang dipilih melalui pemilihan umum dengan

¹¹⁸ C.S.T. Kansil, “*Hukum Antar Tata Pemerintahan*”, (*Comparative Government*), Jakarta: Erlangga, 1986, Hlm. 147.

¹¹⁹ Mohtar Mas'oed dan Collin Mac Andrews, “*Perbandingan Sistem...*, Op.Cit, Hlm. 219.

¹²⁰ S. Prajudi Admosudirdjo, dkk (Ed), “*Konstitusi Jepang*”, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, Hlm. 66.

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*.¹²¹

Bandingkan dengan Australia yang juga menerapkan sistem parlemen bikarneral, 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 diperbaharui setiap tiga tahun sekali. Tiap negara bagian (ada enam negara bagian) diwakili oleh dua belas anggota *Senate*.¹²²

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.¹²³ *Senate* Australia dalam pembuatan undang-undang mempunyai kekuasaan yang sama dengan *House of Representative*. Terhadap RUU finansial, *Senate* tidak dapat mengusulkan dan mengamandemen RUU tersebut, tetapi hanya dapat mengembalikan legislasi dengan permintaan amandemen dari kamar pertama.¹²⁴

¹²¹ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 330

¹²² *Ibid*, Hlm. 328

¹²³ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 53

¹²⁴ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 88

Sistem parlemen di Amerika juga menerapkan sistem bikameral. Badan legislatif Amerika dinamakan *Congress* yang terdiri dari *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.¹²⁵

Sejumlah poin penting terkait keberadaan *Senate* dalam bidang pemerintahan yaitu:¹²⁶ Pertama, misalnya terlihat dalam kewenangan 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.¹²⁷ *Senate* dalam bidang yudikatif dapat dilihat

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 56-57

¹²⁶ Robert Endi Jaweng, "Mengenal DPD..., Op.Cit. Hlm 36

¹²⁷ *Ibid*.

dalam mengadili kejahatan politik khusus, kadang-kadang juga dalam putusan kasus-kasus sipil yang khusus.¹²⁸

Majelis rendah di Amerika atau *House of Representative* mempunyai kekuasaan yang diberikan konstitusi sebagai berikut:¹²⁹

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 Representatives* dan *Senate* untuk mencari suatu kompromi.
2. Memajukan dakwaan (*impeachment*) kepada pejabat-pejabat penting yang telah melakukan kesalahan, dan dapat mengarah pada pemecatan.
3. Memilih Presiden apabila tidak ada seorang calonpun 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

¹²⁸ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 57

¹²⁹ Pamudji, "Perbandingan Pemerintahan", Jakarta: Bina Aksara, 1988, Hlm. 95-96.

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 Representatives*).¹³⁰

Catatan sejarah Indonesia modern, gagasan perwakilan politik berbasis 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 mewujud 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 keanggotan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bertahan selama beberapa dekade kemudian, sampai akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.¹³¹

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

¹³⁰ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral...", *Op.Cit*, Hlm. 335-336

¹³¹ Robert Endi Jaweng, "Mengenal DPD...", *Op.Cit*, Hlm. 41

pada, perubahan ketatanegaraan Indonesia, yaitu iihwal perubahan bentuk negara dari bentuk negara kesatuan menjadi federa/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.¹³²

Dibentuknya RIS, mengakhiri kedudukan KNIP sebagai DPRS yang bersifat nasional.¹³³ 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.¹³⁴ Dalam waktu yang hampir bersamaan, kamar lain dari lembaga perwakilan RIS juga terbentuk, yang berdasarkan konstitusi diberi nama Senat RIS. Untuk pertama kalinya "*parlemen bikameral*" terbentuk.¹³⁵

Senat bersama-sama Pemerintah dan DPR memegang kedaulatan Republik Indonesia Serikat.¹³⁶ Dalam makna keberadannya, Senat merupakan perwakilan daerah-daerah bagian yang berjumlah 16 daerah bagian di mana setiap daerah memiliki dua orang wakil¹³⁷ dan setiap anggota memegang satu suara dalam Senat.¹³⁸ Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah Daerah

¹³² *Ibid*, Hlm. 42

¹³³ Bagir Manan, "DPR, DPD, dan MPR...", *Op.Cit*, Hlm.10-11

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Robert Endi Jaweng, "Mengenal DPD...", *Op.Cit*, Hlm. 43

¹³⁶ Rumusan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS.

¹³⁷ *Ibid*, Pasal 80 ayat (2)

¹³⁸ *Ibid*, ayat (3)

bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap kursi.¹³⁹

Ketua Senat diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Senat yang diajukan sekurarig-kurangnya dua orang, baik dari antaranya sendiri maupun tidak.¹⁴⁰ Ketua bukan anggota dan mempunyai suara penasihat.¹⁴¹ Apabila salah seorang anggota telah diangkat menjadi Ketua, maka Pemerintah Daerah bagian yang bersangkutan menunjuk orang lain menjadi anggota sebagai pengganti.¹⁴² Senat menunjuk dari antaranya seorang Wakil Ketua yang tetap mempunyai keanggotaan dan hak suara.¹⁴³

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.¹⁴⁴ Kewenangan DPR dan Pemerintah,¹⁴⁵ kecuali bagian di luar itu mendapat tembusan untuk sekedar diketahui.¹⁴⁶

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

¹³⁹ *Ibid.*, Pasal 81 ayat (1)

¹⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 85 ayat (1)

¹⁴¹ *Ibid.*, ayat (3)

¹⁴² *Ibid.*, ayat (4)

¹⁴³ *Ibid.*, ayat (5)

¹⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 127A

¹⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 127B

¹⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 128

yang diubah DPR tersebut 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 merubahnya.¹⁴⁷

Tampak jelas, ruang peran Senat terbatas pada materi undang-undang terkait masalah daerah bagian atau hubungan RIS dengan negara bagian, dan itupun dengan kewenangan yang marginal, yaitu hanya memberikan pertimbangan dan nasihat,¹⁴⁸ dan bahkan bisa diabaikan dalam keadaan mendesak.¹⁴⁹ Ditinjau dari kewenangan yang dimiliki oleh majelis tinggi atau kamar kedua dalam sistem parlemen yang menganut *strong bicameral* maupun *soft bicameral* di berbagai negara kesemuanya memiliki hak 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 sepertinya 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

¹⁴⁷ Robert Endi Jaweng, “Mengenal DPD..., Op.Cit, Hlm. 46

¹⁴⁸ Lihat Pasal 123 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi RIS.

¹⁴⁹ Rumusan Pasal 123 ayat (3), Konstitusi RIS.

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 III

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/BPUIPKI) 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.¹⁵⁰

Pada waktu itu, para pembentuk UUD 1945 menghadapi persoalan bagaimana caranya menyusun suatu sistem pemerintahan yang demokratis menurut penilaian mereka. Ternyata para *finding 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*

¹⁵⁰ Harun Al Rasyid, “*Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*”, Jakarta: UI-Press, 2004, Hlm. 151.

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 *Algemmene Rekenkamar* 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.¹⁵¹

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.¹⁵² 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.¹⁵³

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

¹⁵¹ *Ibid*, Hlm. 119.

¹⁵² *Ibid*, Hlm. 151.

¹⁵³ *Ibid*.

mengingat situasi dan kondisi revolusi kemerdekaan yang 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”.¹⁵⁴

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 sebagai (diberi kewenangan untuk melaksanakan fungsi dan tugas) MPR.¹⁵⁵ 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 diserahi 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

¹⁵⁴ Firdaus, “Pertanggungjawaban Presiden..., Op.Cit., Hlm. 96.

¹⁵⁵ Moh. Mahfud MD, “Politik Hukum”, Jakarta: Renika Cipta, 2020, Hlm. 34.

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 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.¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷

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 menterinya bertanggungjawab, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri kepada parlemen.¹⁵⁸

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)

¹⁵⁶ Moh. Tolcha Mansoer, “Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia”, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977, Hlm. 43.

¹⁵⁷ Joeniarto, “Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Jakarta: Bumi Aksara, 1990, Hlm. 65.

¹⁵⁸ Reni Dwi Purnomowati, “Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit., Hlm. 138.

Negara Belitung, 11) Negara Riau, 12) Negara Kalimantan Barat, 13) Negara Dayak Besar, 14) Negara Banjar, 15) Negara Kalimantan Tenggara, 16) Negara Kalimantan Timur.¹⁵⁹

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”. 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.¹⁶⁰ 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 kondisi DPR-RIS. Hal

¹⁵⁹ *Ibid*, Hlm. 140.

¹⁶⁰ Lihat Pasal 82 KRIS.

ini lebih beralasan lagi karena Senat merupakan badan baru dalam kehidupan negara dan berdemokrasi di Indonesia.¹⁶¹

Senat mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai 2 (dua) perwakilan dalam Senat.¹⁶² Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah Daerah Bagian dari daftar yang disampaikan oleh perwakilan rakyat yang memuat 3 (tiga) calon untuk tiap-tiap kursi.¹⁶³ 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.¹⁶⁴ Terkait dengan mekanisme penunjukan Anggota Senat tersebut, daerah-daerah bagian perlu mengaturnya dalam peraturan daerah bagian untuk menunjuk Anggota Senat tersebut.¹⁶⁵

Ketua Senat bukan Anggota Senat atau dengan kata lain Ketua Senat tidak termasuk sebagai Anggota Senat dan mempunyai suara sebagai penasihat bagi Anggota Senat.¹⁶⁶ Apabila salah seorang Anggota telah diangkat sebagai Ketua Senat, pemerintah daerah bagian dari Ketua Senat tersebut menunjuk orang lain sebagai anggota untuk mengantikannya.¹⁶⁷ Dalam hal Ketua dan

¹⁶¹ BN. Marbun, “*DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*”, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2015, Hlm. 92.

¹⁶² Lihat Pasal 80 ayat (2) KRIS.

¹⁶³ Lihat Pasal 81 ayat (1) KRIS.

¹⁶⁴ Lihat Pasal 81 ayat (2) KRIS.

¹⁶⁵ Lihat Pasal 81 ayat (3) KRIS.

¹⁶⁶ Lihat Pasal 85 ayat (3) KRIS.

¹⁶⁷ Lihat Pasal 85 ayat (4) KRIS.

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.¹⁶⁸

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 *Bundesrat*, yang merupakan Senat di negara federal yang bersistem pemerintahan parlementer. Anggotanya diangkat oleh pemerintah *lander* atau negara bagian.¹⁶⁹

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 perundangan 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 dengan daerah-

¹⁶⁸ Lihat Pasal 85 ayat (6) KRIS.

¹⁶⁹ Reni Dwi Purnomowati, “*Implementasi Sistem Bikameral...*, Op.Cit., Hlm. 263-264.

daerah bagian. Sedangkan selebihnya merupakan lapangan pengaturan Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹ 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.¹⁷² Keputusan tersebut hanya bisa diambil dalam rapat DPR yang didalamnya dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota sidang.¹⁷³

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

- a. Senat bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat memberikan izin kepada Presiden dalam menyatakan perang.¹⁷⁴
- b. Dalam hal dianggap perlu, Senat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah atas inisiatifnya sendiri.¹⁷⁵
- c. 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.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Lihat Pasal 127 KRIS.

¹⁷¹ Lihat Pasal 131 KRIS.

¹⁷² Lihat Pasal 132 ayat (1) KRIS.

¹⁷³ Lihat Pasal 132 ayat (2) KRIS.

¹⁷⁴ Lihat Pasal 183 KRIS.

¹⁷⁵ Lihat Pasal 123 KRIS.

¹⁷⁶ Lihat Pasal 123 KRIS.

- d. Senat dapat meminta keterangan baik lisan maupun secara tertulis kepada Pemerintah kecuali mengenai kepentingan umum Republik Indonesia Serikat.¹⁷⁷

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

¹⁷⁷ Lihat Pasal 124 KRIS.

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.¹⁷⁸ 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”. 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

¹⁷⁸ Mahmuzar, “*Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan: (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)*”, Bandung: Nusa Media, 2019, Hlm. 153.

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,¹⁷⁹ yang menurut Eddy Purnama dan Bintan R. Saragih seluruhnya berjumlah 235 orang dengan komposisi berasal dari anggota DPR RIS sebanyak 146 orang, Senat RIS 28 orang, BP-KNP 48 orang dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) 13 orang.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹

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 Senat pada masa Konstitusi RIS, maka secara tidak langsung masih

¹⁷⁹ *Ibid*, Hlm. 151.

¹⁸⁰ Bintan R. Saragih, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*”, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2003, Hlm., 93.

¹⁸¹ Albert Hasibuan, “*Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982*”, Disertasi Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta: UGM, 1992, Hlm. 98.

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 dilantiknya Anggota DPR hasil Pemilu tanggal 29 September 1955, yang mana semua anggotanya berasal dari unsur partai politik dan organisasi peserta Pemilu.¹⁸² Menurut Bintan R. Saragih, partai politik atau organisasi peserta Pemilu tahun 1955 lebih dari 40 partai, memperebutkan 257 kursi DPR.¹⁸³ Sedangkan menurut Eddy Purnama merebutkan 272 kursi DPR.¹⁸⁴ Oleh 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 Anggota DPR masa itu berasal dari partai politik atau organisasi peserta Pemilu yang merupakan perwakilan politik seluruh rakyat Indonesia.¹⁸⁵

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

¹⁸² Edy Purnama, “Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain”, Bandung: Nusa Media, 2007, Hlm. 164.

¹⁸³ Bintan R. Saragih, “Majelis Permusyawaratan Rakyat...., Op.Cit., Hlm. 98.

¹⁸⁴ Edy Purnama, “Negara Kedaulatan Rakyat..., Op.Cit., Hlm. 165.

¹⁸⁵ Mahmuzar, “Parlemen Bikameral..., Op.Cit, Hlm. 152.

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

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 MPRS (MPRS) dan DPA (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.¹⁸⁶ 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

¹⁸⁶ Robert Endi Jaweng dkk, "Mengenal DPD..., Op.Cit, Hlm. 48.

tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu alasan dibubarkannya DPR hasil pemilu 1955 yaitu dikarenakan dianggap tidak harapan harapan presiden agar bekerja atas dasar saling membantu sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945. Selain itu alasan lainnya karena susunan DPR masih berdasarkan UUDS 1950.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸

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 mendapatkan 3 orang wakil untuk menduduki kursi di DPR.¹⁸⁹

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

¹⁸⁷ Aisyah Aminy, “*Pasang Surut Peran DPR-MPR Periode 1945-2004*, Jakarta: Pancar Kasihi, 2004, Hlm. 152.

¹⁸⁸ Robert Endi Jaweng dkk, “*Mengenal DPD..., Loc.Cit.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

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.¹⁹⁰

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 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

¹⁹⁰ 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.

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 konsekuensi. 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.¹⁹¹ 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 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

¹⁹¹ A.S.S. Tambunan, “*MPR RI Perkembangan & Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis*”, Jakarta: Sinar Harapan, 1997 Hlm. 48.

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.¹⁹²

Mengacu pada konsep Utusan Daerah yang berasal dari unsur Pimpinan Daerah dan tokoh masyarakat yang dipilih oleh DPRD, kemudian setelah

¹⁹² Robert Endi Jaweng dkk, "Mengenal DPD..., Op.Cit., Hlm. 55.

berada di MPR melebur dan menyebar ke dalam fraksi-fraksi berbagai partai politik menyebabkan kekaburuan konsep Utusan Daerah itu sendiri dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik.¹⁹³ Melihat kondisi tersebut, sesungguhnya para Anggota Utusan Daerah tidak lebih dari wakil partai politik itu sendiri, yang membedakannya hanyalah mekanisme rekruitmennya 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.¹⁹⁴

E. Periode Amandemen UUD 1945

Salah satu agenda reformasi yang diusung adalah Amandemen UUD 1945, karena sakralisasi UUD 1945 pada masa Orde Baru telah melegitimasi pemerintahan otokratik Presiden Soeharto selama 32 tahun. Melalui amandemen 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 amandemen UUD 1945 hanya dapat dilakukan setelah melalui proses

¹⁹³ Lihat Moh. Mahfud MD, “*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*”, Jakarta: Rineka Cipta, 2013, Hlm. 154.

¹⁹⁴ Robert Endi Jaweng dkk, “*Mengenal DPD..., Loc.Cit.*

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.¹⁹⁵

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 Amandemen 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.¹⁹⁶ Hal ini dikarenakan keberadaan Utusan Daerah kurang memberikan makna dan kontribusi signifikan bagi daerah. Apalagi 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.

¹⁹⁵ *Ibid*, Hlm. 57.

¹⁹⁶ 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, Hlm. 1.

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

RIS 1949, keterwakilan daerah diakomodasi melalui Senat RIS yang merupakan salah satu kamar di lembaga perwakilan, bahkan ketika berlakunya UUDS 1950 yang menganut lembaga perwakilan berstruktur *unicameral* (satu kamar), keterwakilan daerah masih ada yakni dari unsur Senat RIS sampai dilantiknya DPR hasil pemilu 1955 sebagaimana dikehendaki UUDS 1950. Kemudian, semenjak kembali ke UUD 1945 yang dikenal dengan masa berlakunya UUD 1945 tahap II, keterwakilan daerah diakomodasi melalui utusan daerah di MPR RI sampai terbentuknya DPD berdasarkan hasil perubahan UUD 1945.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Penguatan Kedudukan dan Fungsi DPD Berdasarkan Kewenangan yang Dimiliki.

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 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 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:

- a. Rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah;
- b. Rancangan undang-undang hubungan pusat dan daerah;
- c. Rancangan undang-undang pembentukan dan pemekaran daerah;
- d. Rancangan undang-undang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. 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:

- a. Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah;
- b. Rancangan undang-undang hubungan pusat dan daerah;
- c. Rancangan undang-undang pembentukan dan pemekaran daerah;
- d. Rancangan undang-undang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
- e. 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 pemilihan-pemilihan terhadap kewenangan DPD tersebut dikarenakan prosedur perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara “dicil” atau bertahap. Pada tahap pertama atau amandemen 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*”.¹⁹⁷

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

¹⁹⁷ Hasil wawancara dengan Refly Harun Pakar, Hukum Tata Negara dari Universitas Tarumanegara secara virtual via Zoom pada tanggal 25 Mei 2023.

dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Amandemen Kesatu yang berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Sebaliknya, pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen kesatu berubah menjadi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Kedua pasal tersebutlah yang mengubah paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.¹⁹⁸

Dampak dari euforia penguatan fungsi DPR tersebut, maka ketika terjadi amandemen kelima UUD 1945, yang didalamnya terdapat gagasan pembentukan kamar kedua dalam sistem parlemen Indonesia, DPR sudah terlanjur merasa nyaman dengan kewenangan yang telah dimilikinya melalui amandemen 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 amandemen tersebut “mengakalinya” dengan argumentasi bahwa agar proses amandemen berjalan efektif dan tidak berulang-ulang membahas hal yang sama, maka ketentuan UUD 1945 yang telah diamandemen dalam amandemen kesatu dan kedua tidak boleh diganggu gugat

¹⁹⁸ *Ibid.*

lagi. Keputusan politik inilah 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.¹⁹⁹ 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.²⁰⁰

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

- a. mengenai otonomi daerah;
- b. hubungan pusat dan daerah;
- c. pembentukan dan pemekaran daerah;
- d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- e. pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- f. pendidikan; dan
- g. agama.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*”, Bengkulu: Vanda, 2016, Hlm. 8.

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:²⁰¹

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak termasuk ke dalam jenis pelayanan dasar yaitu meliputi:²⁰²

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;

²⁰¹ Rumusan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰² *Ibid*, ayat (2).

- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olahraga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. 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:²⁰³

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;

²⁰³ *Ibid*, ayat (3).

- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. 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.²⁰⁴

Jika dibandingkan dengan parlemen di negara lain, kedudukan yang demikian sangat bertolak belakang dengan peran parlemen bikameral di

²⁰⁴ Hasil wawancara dengan Ardilafiza, Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Bengkulu, di Universitas Bengkulu pada tanggal 19 Mei 2023.

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.²⁰⁵

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa setiap kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan daerah secara otomatis juga menjadi kewenangan DPD dalam 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.²⁰⁶ 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.

Menurut Nono Sampono, terhadap kewenangan DPD yang lemah tersebut, sebenarnya DPD secara kelembagaan telah berupaya berjuang

²⁰⁵ Ade Kosasih, “*Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945*”, Jurnal Mizani, Vol. 26, No. 2, 2016, Hlm. 140.

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, “*Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*”, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, Hlm. 10.

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 kepada DPR agar bersedia mendukung terjadinya Amandemen Kelima UUD 1945. Begitu juga kepada masyarakat, DPD selalu mengampanyekan Amandemen Kelima UUD 1945 agar mendapat dukungan dari rakyat. Namun, sampai saat ini upaya tersebut belum berhasil.²⁰⁷

Lobi-lobi politik untuk memperoleh dukungan amandemen kelima UUD 1945 yang dilakukan oleh DPD dulu, tepatnya pada tahun 2006 pernah hampir berhasil. Usul amandemen 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

²⁰⁷ Hasil wawancara dengan Nono Sampono, Wakil Ketua 1 DPD RI pada tanggal 24 Mei 2023 di Gedung DPD RI Senayan Jakarta.

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

Berdasarkan jumlah dukungan yang telah memenuhi syarat pengajuan usulan amandemen UUD 1945 sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Ketua DPD mengajukan usulan amandemen 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 melakukan penarikan atau pembatalan dukungan amandemen 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

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.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

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 (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

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.

kekuasaan pembentuk undang-undang. Bagaimanapun, 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 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 “DPD”, yang artinya diakuiinya keberadaan DPD sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan

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.

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

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 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 menurut Nono Sampono hanya bisa dilakukan melalui peningkatan intensitas dan domain pengawasan terhadap pelaksanaan

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

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.

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 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 penjaringan aspirasi masyarakat yang diperoleh melalui reses, kemudian ditindaklanjuti dengan mengadakan rapat dengar pendapat dengan Pemerintah, yang biasanya diwakili oleh kementerian yang menjadi *leiding sector* obyek pengawasan. Setiap tahun, hasil pengawasan DPD yang disampaikan kepada DPR paling sedikit 10 rekomendasi untuk ditindaklanjuti.²¹⁷

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

²¹⁷ Hasil wawancara dengan Nono Sampono, Wakil Ketua 1 DPD RI pada tanggal 24 Mei 2023 di Gedung DPD RI Senayan Jakarta.

negara Universitas Pembangunan Nasional Veteran, upaya tersebut belum maksimal, karena masih banyak upaya yang lain yang dapat dilakukan oleh DPD.²¹⁸ Lebih lanjut Taufiqurrohman Syahuri mengatakan bahwa jika amandemen 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.²¹⁹

Secara teoretis menurut Struyken 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'etat*.²²⁰ Menurut 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.²²¹ Atau dengan kata lain, perubahan konstitusi secara *de facto*

²¹⁸ 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.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Djokosutono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2013, Hlm. 47.

²²¹ Taufiqurrohman Syahuri, “Hukum Konstitusi:...”, Hlm. 46.

yang kemudian ternyata dapat diterima oleh seluruh rakyatnya, maka secara konvensi statusnya berubah menjadi *de jure*.²²²

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:

1. *Verfassungs anderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan oleh konstitusi.²²³
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.²²⁴

Dua prosedur perubahan konstitusi tersebut dapat dirincikan lagi menjadi empat macam prosedur sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare yaitu:²²⁵

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

²²² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973, Hlm. 117.

²²³ 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.

²²⁴ Ranggawijaya, "Wewenang Menafsirkan UUD", Bandung: Cita Bakti Akademika, 1996, Hlm. 52. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, "Pengantar Hukum..., Loc.Cit.

²²⁵ K.C. Wheare, "Konstitusi Modern", Bandung: Nusa Media, 2016, Hlm. 67-136.

Formal amendment adalah prosedur perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai 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.²²⁶

Sejalan dengan pendapat tersebut, C.F. Strong mengemukakan pendapatnya bahwa perubahan konstitusi secara formal sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dapat dibagi ke dalam 4 (empat) macam cara atau prosedur perubahan yaitu:²²⁷

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);

²²⁶ Taufiqurrohman Syahuri, “Hukum Konstitusi..., Op.Cit., Hlm. 48-49.

²²⁷ C.F. Strong, “Konstitusi-Konstitusi Politik Modern”, Bandung: Nusa Media, 2019, Hlm. 143. Lihat juga Taufiqurrohman Syahuri, “Hukum Konstitusi..., Op.Cit., Hlm. 50.

3. *That methods peculiar to federal state where all or a proportion of the federating units must agree to 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.).

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-udang 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.²²⁸

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 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

²²⁸ 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.

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.²²⁹

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 menurut Sultan Bachtiar Najamuddin, 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 berikutnya adalah pembahasan antara DPR dan Presiden. Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, DPD tidak lagi diperlakukan

²²⁹ Mahmuzar, “Parlemen Bikameral..., Op.Cit., Hlm. 326-327.

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.²³⁰

Mengingat *bargaining position* DPD yang saat ini sudah cukup kuat, maka DPD perlu memaksa DPR bersama-sama Presiden agar pendapat DPD atau setidak-tidaknya 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.²³¹

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

²³⁰ Hasil wawancara dengan Sultan Bachtiar Najamuddin, Wakil Ketua 3 Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia di Gedung DPD RI pada tanggal 24 Mei 2023.

²³¹ *Ibid.*

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.²³²

Begitu juga di bidang anggaran *bugeting*, 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.²³³ 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

²³² 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.

²³³ 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.²³⁴ 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 inkonstituional, dan APBN yang telah disetujui bersama antara DPD dan Presiden tersebut tidak dapat digunakan.²³⁵

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 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

²³⁴ 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.

²³⁵ *Ibid.*

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 Daerah lah 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.²³⁶

Pengaturan hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah tersebut dapat dilakukan melalui kerjasama antara kedua lembaga yang tentunya harus diawali oleh kesepahaman kedua 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 mengurnya dalam produk hukum masing-masing. DPD menindaklanjutinya dengan mengurnya ke dalam Peraturan Tata Tertib DPD, sementara Pemerintah Daerah dapat mengurnya ke dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah. Sehingga, agenda koordinasi antara DPD dengan Pemerintah Daerah dapat dilakukan secara

²³⁶ Hasil wawancara dengan Ardilafiza, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Bengkulu, di Universitas Bengkulu pada tanggal 19 Mei 2023.

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.²³⁷

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

²³⁷ Hasil wawancara dengan Ahmad Wali, Pakar Hukum Administrasi Negara Universitas Bengkulu, di Gedung Fakultas Hukum Universitas Bengkulu pada tanggal 14 April 2023.

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.²³⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas, paradigma hukum progresif memiliki karakter yang membedakannya dengan paradigma hukum lainnya, khususnya paradigma legisme atau positivistik.²³⁹ 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.²⁴⁰ 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.²⁴¹ 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.²⁴² Hukum yang diterapkan dengan mekanisme tersebut sejalan dengan cara positivistik, normatif, dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu,

²³⁸ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 8 No. 2 Tahun 2005, Hlm. 186.

²³⁹ Satjipto Rahardjo, “*Biarkan Hukum Mengalir*”, Jakarta: Penerbit Kompas, 2017, Hlm. 139-147.

²⁴⁰ Mahrus Ali, “*Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum Progresif*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 1, Februari 2010, Hlm. 71.

²⁴¹ Asmaeny Azis dan Izlindawati, “*Constitutional Complaint & Constitutional Question*”, Jakarta: Kencana, 2018, Hlm. 56.

²⁴² Mahrus Ali, “*Mahkamah Konstitusi..., Op.Cit*, Hlm. 72.

maka siapapun tidak dapat berbuat banyak kecuali hukumnya diubah lebih dulu.²⁴³

Dengan demikian, 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 manuver-munuver 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 amandemen 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

²⁴³ Asmaeny Azis dan Izlindawati, “*Constitutional Complaint...*, Loc.Cit.

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 di Masa yang Akan Datang

Untuk memperkuat argumentasi pentingnya keberadaan DPD dalam sistem parlemen Indonesia setidak-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:²⁴⁴

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

²⁴⁴ Ramlan Surbakti, “*Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*”, dalam Maruto MD & Anwar WMK, “*Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*”, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002, Hlm. 45-46.

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, Masyarakat Indonesia adalah kesatuan masyarakat yang plural dan memiliki wilayah hukumnya masing-masing, oleh karena itu sebagai bentuk pernghormatan 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:²⁴⁵

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 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.²⁴⁶ Akan tetapi, hal tersebut tampaknya masih jauh dari

²⁴⁵ Bagir Manan, “*Teori dan Politik Konstitusi*”, Yogyakarta: UII Press, 2003, Hlm. 58-59.

²⁴⁶ Reni Dwi Purnomowati, “*Implementasi Sistem Bikameral...*, Op.Cit, Hlm. 5.

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.²⁴⁷ Berdasarkan legitimasi DPD yang kuat dari para konstituennya, maka sangat wajar jika ekspektasi masyarakat kepada DPD juga sangat besar, terutama dalam rangka memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat.²⁴⁸

Melalui proses demokrasi yang lebih demokratis, telah memposisikan 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.²⁴⁹ 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 konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara diametral, hal ini bertentangan dengan spirit otonomi daerah dan semangat reformasi yang menghendaki

²⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Naskah UUD..., *Op.Cit.*, Hlm. 32.

106. ²⁴⁸ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah..., *Op.Cit.*, Hlm. 155.

²⁴⁹ *Ibid*, Hlm. 155.

terbangunnya sistem politik yang bersifat *bottom up* secara demokratis dan bertanggungjawab.²⁵⁰

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.²⁵¹

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, 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.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid*, Hlm. 151.

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
Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.	Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat	Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.
Pasal 11 (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat 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. (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.	Pasal 11 (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 . (3) Tetap
Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan	Pasal 20 (1) Tetap (2) Tetap (3) Khusus rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

<p>lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undangundang 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>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.</p> <p>(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.</p> <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 undangundang 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>
Pasal 22C	Pasal 22C
<p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.</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>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah ditunjuk oleh Pemerintah Daerah Provinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang berjumlah dua kali lebih banyak dari jumlah kursi.</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) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.</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, 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>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p> <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.</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, 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) 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 berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.</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</p>

	undang-undang yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
<p style="text-align: center;">Pasal 22E</p> <p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, 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 style="text-align: center;">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, 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 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 style="text-align: center;">Pasal 23</p> <p>(1) Tetap.</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.²⁵² 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,²⁵³ 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 (*original*) di luar kewenangan DPR dan DPD.²⁵⁴ Jika MPR berkedudukan sebagai *joint session*, seharusnya MPR tidak memiliki keanggotaan dan kepemimpinan serta kewenangan tersendiri. Sedangkan kenyataannya MPR

²⁵² A. Mukthie Fadjar, “Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatis”, Malang: In-Trans, 2013, Hlm. 76.

²⁵³ *Ibid*, Hlm. 84.

²⁵⁴ Indra Muchlis Adnan, “Negara Hukum dan Demokrasi: Dinamika Negara Hukum Pancasila di Indonesia”, Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019, Hlm. 47.

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 insidentil, namun mengingat secara kelembagaan MPR merupakan lembaga tersendiri selain DPR dan DPD, maka struktur parlemen yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie mencerminkan parlemen trikameral,²⁵⁵ 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

²⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, “Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945”, Jakarta: UI Press, 2014, Hlm. 13-14.

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 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 dijelmakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua majelis atau dua kamar tersebut.²⁵⁶

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 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.

²⁵⁶ Denny Indrayana, “Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran”, Bandung: Mizan, 2007, Hlm. 33.

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, malainkan 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, diantaranya 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.²⁵⁷

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

²⁵⁷ Hasil wawancara dengan Taufiqurrohman Syahuri, Pakar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran pada tanggal 25 Mei 2023.

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 yangikhawatirkan adalah ketika Anggota DPD merasa bahwa Anggota DPD tidak perlu bertanggungjawab kepada siapapun, 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 manapun.

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 siapapun, 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 penjaringan 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 mengantinya 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.²⁵⁸ Di Filipina seorang Senator adalah warga negara asli yang lahir di Filipina, dan pada saat hari pemilihan, paling sedikit berumur 35 (tiga puluh lima) tahun.²⁵⁹ 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.²⁶⁰ Di Venezuela seorang untuk menjadi Anggota Senado syaratnya adalah harus seorang warga negara Venezuela karena kelahiran, dan sudah berumur 30 (Tiga Puluh) tahun.²⁶¹

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 bahwa warga negara Indonesia yang bisa menjadi Anggota Senat adalah warga negara Indonesia yang sudah berusia

²⁵⁸ Konstitusi Thailand, Part. 3, Section, 125.

²⁵⁹ Konstitusi Filipina 1986, Art. Vi, Sec. 2.

²⁶⁰ 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.

²⁶¹ Konstitusi Venezuela 1961, Art 137.

30 (tiga puluh) tahun dan tidak termasuk orang yang dicabut hak pilihnya.²⁶²

Sedangkan persyaratan untuk menjadi Anggota DPD saat ini diatur dalam undang-undang, dengan persyaratan minimal berusia 21 (dua puluh satu) tahun.²⁶³ 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 asas kecermatan dan kehati-hatian (*principium praecisione*).

Salah satu pertimbangan yang rasional adalah aspek kematangan emosional, pengalaman, dan urgensitas 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

²⁶² Lihat Rumusan Pasal 82 Konstitusi RIS.

²⁶³ Pasal 182 huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

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.

Begini 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.²⁶⁴

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, 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

²⁶⁴ 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.

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 diantara lembaga-lembaga tersebut saling mengimbangi dan tidak 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:²⁶⁵

²⁶⁵ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, "Hubungan Kewenangan..., Op.Cit., Hlm. 133.

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. 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.²⁶⁶

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 meminimalisir kecurangan juga untuk mengadaptasikan sistem Pemilihan umum dengan kemajuan teknologi informasi digital.

Pertimbangan Perubahan Pasal 23

²⁶⁶ Ade Kosasih, “Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis”, Jurnal Al Imarah, Vol. 2 No. 1 Tahun 2017, Hlm. 41.

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 setidak-tidaknya 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, dimana DPR secara berkala setiap tahun menetapkannya dalam bentuk otorisasi. Di samping itu, juga memiliki

makna sosial ekonomis, dimana 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.²⁶⁷

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 dan menyetujui atau menolak

²⁶⁷ John Pieris dan Aryanti Baramuli, “Dewan Perwakilan Daerah..., Op.Cit., Hlm. 180-181.

anggaran yang dirancang terkait dengan kewenangan DPD itu sendiri, yaitu terhadap kepentingan daerah.

BAB V

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 amandemen 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 realistik 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 amandemen 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 amandemen formal terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang sudah diupayakan selama ini, namun selalu menemui hambatan. Sehingga jika upaya amandemen 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 amandemen 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.
- 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: UI Press, 2003.
- _____, “*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.
- 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.

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

Denny Indrayana, “*Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*”, Bandung: Mizan, 2007.

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

Donald Shell, “*The British House of Lord*”, dalam Samuel C. Pettersson 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: Oxford 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.
- Ismail Suny, “*Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*”, Jakarta: Aksara Baru, 1997.
- Jeffri Arlinandes Chandra, M. dkk, “*Teori dan Konsep Pembentukan Perundangan Undangan di Indonesia*”, Bengkulu: Zegie 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.
- _____, “Konstitusi dan Konstitutionalisme 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.
- 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'oed, 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.
- Pamudji, “*Perbandingan Pemerintahan*”, Jakarta: Bina Aksara, 1988.
- Peter H. Russel, “*Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*” (edisi kedua), 1993.
- Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Jakarta: Prenada Media Group, 2022.
- Prajudi Admosudirdjo, S., dkk (Ed), “*Konstitusi Jepang*”, Jakarta: Ghilia 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.
- Samsul Wahidin, "MPR RI dari Masa ke Masa", Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- 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.
- Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Soerdjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum", Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- 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.
- 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.

Wahyu Widodo, “*Peran dan Fungsi DPD RI dalam Menuju Sistem Parlemen Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen*”, 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.