

JURNAL CITA HUKUM



- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah
Asmawi
- Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman
Bachtiar Baital
- Praktik Pengawasan Etika DPR-RI
Nur Habibi
- Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum
Ibnu Sina Chandranegara
- THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps
Fajri Matahati Muhammadin
- Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket
Fitria
- Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
Dedy Nursamsi
- Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Sodikin

Jurnal

CITA HUKUM

VOL. II NO. 1 JUNI 2014

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS) UIN Jakarta. Jurnal Cita Hukum mengkhususkan diri dalam pengkajian Hukum Indonesia dan terbit dua kali dalam satu tahun di setiap bulan Juni dan Desember.

Redaktur Ahli

Muhammad Atho Mudzhar (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Muhammad Amin Suma (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Salman Maggalatung (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Ahmad Hidayat Buang (University Malaya Malaysia)
Nadirsyah Hosen (Wollongong University Australia)
JM Muslimin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Stephen Koos (Munche University Germany)
Abdullah Sulaiman (Universitas Trisakti)
Jimly Asshiddiqie (Universitas Indonesia)
Muhammad Munir (IIU Islamabad Pakistan)
Tim Lindsey (Melbourne University Australia)
Raihanah Azahari (University Malaya Malaysia)
Jaih Mubarak (UIN Sunan Gunung Djati Bandung)
Djawahir Hejazziey (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

Editor in Chief

Nur Rohim Yunus

Managing Editor

Muhammad Ishar Helmi

Editors

Fitria

Indra Rahmatullah

Mara Sutan Rambe

Asisten to The Editors

Erwin Hikmatiar

Alamat Redaksi

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta 15412

Telp. (62-21) 74711537, Faks. (62-21) 7491821

Website: www.fsh-uinjkt.net, E-mail: jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id

Permalink: <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum>

Jurnal

CITA HUKUM

Menyambut baik kontribusi dari para ilmuwan, sarjana, profesional, dan peneliti dalam disiplin ilmu hukum untuk dipublikasi dan disebarluaskan setelah melalui mekanisme seleksi naskah, telaah mitra bebestari, dan proses penyuntingan yang ketat.

DAFTAR ISI

- 1** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan-Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah;
Asmawi
- 19** Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang-Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman;
Bachtiar Baital
- 39** Praktik Pengawasan Etika DPR-RI Indonesia;
Nur Habibi
- 53** Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum;
Ibnu Sina Chandranegara
- 67** THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps
Fajri Matahati Muhammadin
- 79** Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket;
Fitria
- 89** Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan-Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
Dedy Nursamsi
- 101** Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Sodikin

117 Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa;
Nur Rohim

133 Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar-Di Indonesia;
Jajang Indra Fadila

147 Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean *Charter* Oleh Mahkamah Konstitusi;
Afidatussolihat

163 Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral-Di Indonesia;
Miki Pirmansyah

Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia*

Miki Pirmansyah

Alumnus Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta
Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel
E-mail: Mickey_ryu@yahoo.com

Abstract: *The DPD existence of Bicameral System in Indonesia.* Bicameral system of representation is a term consisting of two chambers, in Indonesia known as the House of Representatives and the DPD aims to achieve good governance as well as the achievement of checks and balances between state institutions, especially in the legislature, which is one of the most important elements in the implementation of the State. This institution has the main function in the setting and monitoring budgets. Thus, there are two rooms in the legislature is expected to achieve two controls in each policy issued, so it will tend to have a positive impact for the progress of the State and will ultimately achieved good governance as the ultimate goal of a state.

Keywords: DPD, Bicameral System, Check and balance

Abstrak: *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia.* Bikameral merupakan istilah sistem perwakilan yang terdiri dari dua kamar (*cembers*), di Indonesia dikenal dengan istilah DPR RI dan DPD RI yang bertujuan untuk mencapai pemerintahan yang baik (*good government*) serta tercapainya *check and balances* antara lembaga negara khususnya di lembaga legislatif, yang merupakan salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan Negara. Lembaga ini mempunyai fungsi utama dalam pengaturan, anggaran, dan pengawasan. Dengan demikian, adanya dua kamar dalam lembaga legislatif diharapkan tercapainya dua kontrol dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan, sehingga akan cenderung berdampak positif bagi kemajuan negara dan pada akhirnya akan tercapai pemerintahan yang baik sebagai tujuan akhir dari sebuah negara.

Kata kunci: Dewan Perwakilan Daerah, Sistem bikameral, Check and balance

DOI: [10.15408/jch.v1i1.1461](https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1461)

* Naskah diterima: 24 April 2014, direvisi: 26 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 09 Juni 2014.
Permalink: <https://www.academia.edu/10970305>

Pendahuluan

Lahirnya lembaga baru dalam sistem kelembagaan negara selalu membawa pertanyaan mengapa lembaga tersebut perlu ada, apa dasar filosofi atau gagasan apa yang menghendaki kelahiran lembaga baru tersebut. Apabila dilihat dalam tataran kepentingan umum, maka pertanyaan yang akan muncul tentunya apa tujuan dan manfaat lembaga itu untuk masyarakat. Begitupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diketahui juga sebagai lembaga perwakilan baru produk amandemen atau tepatnya pada perubahan ketiga atas UUD 1945 yang dihasilkan melalui Pemilu 2004.¹

Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR RI merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini propinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.²

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk:³ 1). Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. 2). Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah. 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasmita sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan di era sebelum

¹ T.A. Iegowo DKK, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia, 2005) h.132

² Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 ayat 1 perubahan ke empat

³ A.M. fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas penerbit, september 2009), h. 314.

reformasi.⁴ Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis.

Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.⁵

Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis.

Sementara partai politik yang eksis di daerah umumnya merepresentasikan kepentingan menurut kebijakan partai politik pada tingkat pusat atau dengan kata lain partai politik masih berwatak sentralistik. Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis partai politik, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya, sehingga pada akhirnya seringkali gagasan yang timbul di lembaga legislatif bersifat abstrak, dan kesulitan menjabarkannya, sehingga menjadi operasional.⁶ Hal senada juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie, menurutnya pembedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double representation* atau keterwakilan ganda fungsi parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut.⁷

Namun yang terjadi setelah DPD terbentuk dan dilantik pada tahun 2004 tidak ada kewenangan yang signifikan yang dapat mengimbangi peran DPR dalam setiap mengambil kebijakan, hal ini terlihat dari kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D.⁸

Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa konstitusi sangat membatasi kewenangan DPD, sehingga kewenangannya sangat terbatas dan sangat lemah, bahkan dapat dikatakan Konstitusi membuat lembaga DPD seperti singa ompong, kewenangan DPD hanya berkisar pada usulan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) itupun hanya dalam permasalahan otonomi daerah. Sementara itu peran DPR sangat kuat, hal ini berbeda dengan sistem bikameral di negara-negara demokrasi

⁴ Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), h. iii

⁵ Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi republic Indonesia*, h.3.

⁶ Satjipto Raharjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003), h. 138.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *konstitusi dan kontitutionalisme indonesia* (jakarta: sinar grafika, 2011), h.152.

⁸ pasal 22D *Undang-Undang Dasar 1945 pasca Amandemen* (Yogyakarta: New Merah Putih, 2009)

yang menganut sistem presidensial seperti halnya sistem dua kamar yang dianut oleh konstitusi Amerika Serikat yang mengatur posisi *senat dan house of representative* (DPR), yang sama-sama kuat.⁹

Dalam membuat undang-undang misalnya, RUU yang dibuat oleh pemerintah mesti disodorkan anggota kongres (*Senat dan house of representative*), lalu harus mendapatkan persetujuan kedua dewan secara sendiri-sendiri. Setelah itu baru dibawa ke presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden bisa mem-veto, tetapi bila 2/3 anggota masing-masing dewan setuju, veto presiden tidak ada artinya.

Hal ini sangat berbeda jauh dengan sistem bikameral yang ada di Indonesia dimana menurut UUD 1945 pasca amandemen yang menyebutkan bahwa hanya DPR yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, sedang DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR.¹⁰ Itu pun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. Di luar itu, DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang dipaparkan diatas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD sebagai wadah *check and balances* di lembaga legislatif yang selama ini terlihat begitu sentralistik. Selain itu menurut *Bagir Manan* dalam buku *Hukum Tata Negara Indonesia*, menyatakan bahwa:

“DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan Undang-Undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terhadap hal-hal lain pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan pemerintah. Dengan demikian rumusan baru UUD 1945 tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara.”¹¹

Selain hal-hal yang penulis paparkan diatas, ada hal yang paling susah untuk dipahami yaitu dalam rencana awal pembentukan DPD pada sidang umum MPR sejak Oktober 1999 yang berlangsung sangat alot dikarenakan terjadinya pro dan kontra dalam pembentukan DPD, Pro dan kontra ini terjadi karena masih ada semacam kekhawatiran bahwa peningkatan peran Utusan Daerah dengan menjadikannya sebagai lembaga tersendiri dalam tubuh legislatif seperti halnya DPR akan semakin memperkuat kedudukan daerah-daerah dan akan melemahkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Barkenaan dengan permasalahan diatas, Mahfud MD menjelaskan bahwa tidak benar kalau gagasan bikameralisme dikaitkan dengan federalisme maupun sistem pemerintah dalam sebuah negara.¹² Bahkan menurutnya tidak benar jika mengatakan bikameral hanya ada dalam sistem negara federal ataupun hanya terdapat dalam sistem negara parlementer, karena ini menyalahi fakta dan prinsip yang berlaku. Setiap negara berhak membuat konstitusinya sendiri tanpa harus terikat dengan

⁹ T.A. legowo DKK, *lembaga perwakilan*h. 159

¹⁰ T.A. legowo DKK, h. 160.

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (jakarta: PT Raja Grafindo,2005), h, 154.

¹² Mahfud MD, *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu* (jakarta: rajawali pers, 2009), h. 181.

negara lain. Lagi pula menurutnya, teori apa dan negara lain mana yang harus diikuti jika kenyataannya tidak ada teori yang murni dan umum.¹³

Seharusnya, pembentukan DPD tidak terkombinasi dengan kekhawatiran terhadap sistem federalisme. Karena DPD bukan hanya wakil daerah yang hanya memperjuangkan daerah yang diwakilinya, tetapi lebih dari itu yaitu menjaga keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perlu diperhatikan setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh DPR yang sifatnya berskala nasional secara otomatis akan berpengaruh terhadap keberlangsungan hidup di daerah. Seperti dalam pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa hanya presiden dan DPR yang mempunyai kewenangan menyatakan pernyataan perang, damai serta perjanjian internasional.¹⁴

Macam-Macam Lembaga Perwakilan

Sejak awal munculnya gagasan demokrasi perwakilan, muncul pemikiran untuk menciptakan wadah demokrasi perwakilan yang bertugas menghasilkan keputusan-keputusan penting dalam urusan bernegara demi kesejahteraan warga yang diwakili. Pada umumnya dikenal ada 2 (dua) macam lembaga perwakilan atau parlemen, yaitu parlemen dua kamar (*bicameral parliament*) dan parlemen satu kamar (*unicameral parliament*).¹⁵

Sistem satu kamar (*unicameral parliament*) adalah sistem pemerintahan yang hanya memiliki satu kamar pada parlemen atau lembaga legislatif. Banyak negara yang menggunakan sistem satu kamar, terutama negara kesatuan yang kecil dan homogen dan menganggap sebuah majelis tinggi atau kamar kedua tidak perlu, sementara itu lembaga perwakilan dua kamar pada hakikatnya merupakan suatu bentuk wadah demokrasi perwakilan yang terdiri dari dua kamar atau dua dewan dalam lembaga legislatif. Bentuk lembaga perwakilan semacam ini merupakan hasil proses panjang penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia.¹⁶

Lalu atas dasar apa negara memilih kedua sistem tersebut? Para penganjur sistem satu kamar berpendapat bahwa satu kamar mencerminkan mayoritas dari kehendak rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Proses mayoritas inilah yang dianggap sesuai dengan konsep demokrasi dan secara teori prosedur pengambilan pendapat dan keputusan dapat berjalan dengan relatif cepat.¹⁷

Di lain pihak para penganut sistem dua kamar berpendapat bahwa kekuasaan satu kamar harus dibatasi, karena memberi peluang untuk menyalahgunakan wewenang. Anggota-anggotanya akan lebih mudah terpengaruh oleh situasi politik, karena dipilih langsung oleh rakyat melalui partai politik. Dalam sistem dua kamar, lembaga tinggi sedikit lebih banyak akan dapat menetralsir kecenderungan itu melalui pembahasan yang lebih moderat.¹⁸ Hal serupa yang diungkapkan oleh

¹³ Mahfud MD, *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu*, h.182.

¹⁴ Muhamad Ridwan Indra, *Amburadulnya Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Trisula, 2006), h.39.

¹⁵ *Semua harus terwakili studi mengenai reposisi MPR, DPR dan lembaga kepresidenan* (Jakarta, Pusat Studi Hukum dan kebijakan Indonesia, 2000), h.32.

¹⁶ *Semua harus terwakili Studi mengenai Reposisi MPR, DPR dan lembaga kepresidenan*, h. 35.

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h.319.

¹⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h.320.

Ramlan Subakti dan Bagir Manan yang menyatakan bahwa sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *check and balances* antar kamar-kamar dalam suatu badan perwakilan.¹⁹

Sehingga nantinya diharapkan akan mengurangi penyalahgunaan wewenang serta jual beli politik di lembaga perwakilan rakyat yang dapat berpengaruh besar terhadap kelangsungan hidup bernegara dan keutuhan NKRI yang selama ini terlihat sangat timpang dan terkesan sangat sentralistik dan menimbulkan akumulasi kekecewaan yang sangat mengakar bagi masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat.

Bikameral

Istilah struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah lain disebut Bikameral. Dalam beberapa definisi tentang bikameralisme adalah sebagai berikut:

- a. *Bicameral sistem: A legislature which has two chamber rather than one (unicameral sistem), providing check and Balances and lessening, the risk of aletive dictatorship, at the birth of the united, Benjamin Franklin wrote that "a plural legislature is nesesity to good government as a single executive"*

Artinya: sistem bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua kamar untuk melaksanakan mekanisme *check and balances* agar terhindar dari resiko pemerintah yang diktator, Benjamin Franklin menulis kemajemukan pembuat undang-undang adalah cara untuk menjadikan pemerintah yang baik (*good government*) diatas eksekutif yang tunggal.

- b. *Bicameral: the division of legislative or judikal body into to components or cembers. The US congress is a bicameral legislature, sinse its dividedinto to houses, the senate and the house of representative.*²⁰

Artinya: bikameral adalah devisi dalam badan legislatif yang terdiri dari beberapa komponen atau kamar. Di Amerika kongres terdiri dari dua kamar yaitu senat dan house of representative.

- c. *Bicameral of legislature having two legislative House (usu. The house of representatives, or the assembly, and the sanate). The federal government and all states excep nabraska have bicameral legislatures.*²¹

Artinya: sistem bikameral dalam badan pembuat undang-undang terdiri dari dua badan atau kamar (biasanya disebut house of representatives dan senate), setiap pemerintahan yang menganut sistem federal mempunyai dua badan pembuat undang-undang.

Dari beberapa pengertian diatas dapat dipahami bahwa, lembaga perwakilan rakyat dua kamar pada dasarnya merupakan suatu bentuk wadah demokrasi perwakilan yang terdiri dari dua kamar atau dua dewan. Bentuk semacam ini merupakan proses panjang penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia, sejak awal timbulnya gagasan mengenai demokrasi perwakilan, muncul keinginan untuk

¹⁹ Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia , *Konstitusi republik Indonesia menuju perubahan ke-5* (Jakarta : Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2009), h.216, cet, ketiga

²⁰ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi bicameral dalam parlemen di Indonesia* (Jakarta : Raja grafindo persada, 2005), h.13

²¹ Ad.Bryian A. Garner, *Black Law Dictionary*, (United States Of America, 2004), h, 171, Eighth edition.

menciptakan demokrasi yang bertugas untuk menghasilkan keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan negara.

Sistem bikameralisme merupakan salah satu dari klasifikasi sistem keparlemenan yang ada di dunia. Seperti yang dikemukakan Arend Lijphart dalam bukunya *Patterns of Democracy*, bahwa bikameralisme merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upper house*).

Selanjutnya, Lijphart menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dari bikameralisme ini. Secara original, fungsi yang penting dari kamar kedua atau *upper house* yang dipilih dari basis terbatas adalah melayani sikap konservatif yaitu agresifitas dari kamar pertama yang biasanya anggotanya dipilih secara lebih demokratis.

Pertimbangan lain adalah adanya keinginan untuk mengurangi agresifitas DPR (*lower*) dalam hal isu-isu kebijakan terkini. Selain itu, pertimbangan yang tidak kalah penting adalah pentingnya kamar kedua untuk mencegah korupsi atau perebutan kekuasaan oleh lembaga lain, oleh eksekutif atau oleh kepentingan khusus.

Di Amerika Serikat, kehadiran senat sebagai kamar kedua dalam sistem bikameralisme diarahkan untuk mendinginkan situasi dari adanya kekhawatiran dalam praktek sistem keparlemenan tunggal yang cenderung menimbulkan oligarki kekuasaan. Kondisi ini disadari oleh para ahli terkesan menimbulkan intervensi dari lembaga *upper house* dalam hal hubungan normal dari tanggung jawab politik dengan *lower*, lembaga demokratis lainnya serta eksekutif. Tetapi hal tersebut merupakan konsekuensi dari upaya menciptakan mekanisme *checks and balances* antar lembaga.

Menurut Miriam Budiarto, negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar (majelis) biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain, dikhawatirkan bahwa sistem satu kamar memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan, karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik. Majelis atau kamar kedua memiliki wewenang kurang daripada majelis atau kamar pertama.²²

C.F.strong menambahkan, bahwa keberadaan kamar kedua dapat mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang oleh suatu majelis yang merasa kekuasaannya tidak terbatas khususnya dalam pembuatan undang-undang, sehingga ini dimungkinkan akan menyalahgunakan kekuasaan dan tirani.²³ Kemudian ia juga menambahkan bahwa kamar kedua tidak akan ada artinya dan tidak akan membawa kemajuan kecuali jika diupayakan menemukan hal-hal berikut ini:

- a. Sejauh mana majelis tinggi dapat mempertahankan kekuasaannya yang riil.
- b. Sejauh mana majelis tinggi yang dipilih dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.

²² *Ibid*, h.319

²³ C.F. Strong, *konstitusi-konstitusi politik modern terjemahan dari modern constitution (bandung: Nusa media, 2008)hlm,275, cet ke-2*

- c. Dengan cara bagaimana jika terjadi *deadlock* antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk menghalangi tindakan bebas majelis rendah.
- d. Bagaimana kedudukan majelis tinggi jika diberi kekuasaan yang tidak diberikan kepada majelis rendah.²⁴

Selanjutnya mungkin ada dua alasan mengapa mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Alasan pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta yang kedua adalah untuk menampung kepentingan tertentu yang mungkin tidak dapat diwakili sepenuhnya oleh majelis pertama.²⁵

Sejarah Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Kalau dilihat sejarah pembentukan lembaga ini terlihat bahwa ada ketidak sinambungan antara cita-cita awal pembentukan dengan hasil yang didapatkan setelah lembaga ini dibentuk karena tidak dapat dipungkiri kalau kelahiran Dewan Perwakilan Daerah dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja para wakil rakyat.

Dalam UUD 1945 sebelum diubah, dikenal adanya MPR dan DPR. Keduanya sering dianggap lembaga legislatif berdasarkan UUD 1945. Kedua lembaga tersebut memang diakui sebagai parlemen di Indonesia. Masalahnya kemudian bagaimanakah kedudukan kedua lembaga tersebut, MPR dan DPR dalam struktur organisasi parlemen di Indonesia menurut Harun Al-Rasyid dalam bukunya UUD 1945 sudah dirubah empat kali oleh MPR, mengatakan bahwa badan-badan negara yang dibentuk oleh para pembuat UUD 1945 merupakan transformasi dari aparaturnya negara jaman Hindia Belanda.²⁶

Dari latar belakang pemikiran pembentukan DPR menurut para perancang UUD 1945, DPR merupakan wadah wakil-wakil partai politik hasil pemilu. Akan tetapi, tidak semua orang masuk partai politik, sehingga DPR tidak mewakili seluruh rakyat. Sebab itulah maka perlu diadakannya badan yang lebih besar yaitu MPR yang secara struktur kenegaraan lebih tinggi daripada DPR di mana anggotanya terdiri dari semua anggota DPR dan wakil Non Parpol yaitu para utusan daerah dan golongan.

Pemilihan tentang struktur organisasi parlemen di Indonesia, yaitu apakah sistem unikameral atau bikameral menjadi hangat kembali setelah amandemen UUD 1945. Dalam sidang-sidang MPR sejak tahun 1999 sampai 2002 yang menghasilkan empat kali amandemen UUD 1945 yang menghasilkan segala macam perubahan konstitusi.

Perubahan itu sendiri yang merupakan hasil kesepakatan MPR yang tidak akan merubah format sistem pemerintahan presidensil yang sebenarnya banyak memiliki konsekuensi. Kekuasaan MPR dikurangi dengan adanya perubahan ini dengan diadakannya pemilihan presiden dan wakil presiden sebagai kepala negara secara

²⁴ *Ibid*, h.274.

²⁵ *Ibid*, h. 16.

²⁶ Harun Al-Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, (Jakarta:UI-Press, 2003), h.38.

langsung untuk mendapatkan legitimasi yang setara dengan parlemen.²⁷ Termasuk juga didalamnya dari badan legislatif yaitu dengan dipilihnya sistem bikameralisme di Indonesia atau pembentukan dua kamar.²⁸ Di Indonesia kamar pertama atau majelis terendah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kamar kedua atau majelis tinggi dinamakan Dewan Perwakilan Daerah.

Sebenarnya dalam sejarah konstitusi Indonesia, bentuk parlemen bikameral seperti yang dipaparkan di atas, tidak hanya ada pada saat ini yang diakibatkan dari sentralistiknya kekuasaan pada masa-masa sebelumnya, tapi juga pernah ada pada masa berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, walaupun sebenarnya bentuk pemerintahan serikat bukanlah keinginan *Founding Fathers* dan juga bukan keinginan rakyat Indonesia, tetapi merupakan ide dari pihak Belanda yakni Van Mook yang saat itu kedudukannya sebagai *Minister Van Overzeese gebietsdelen*.²⁹

Pada masa awal dibentuknya Negara RIS, Mohamad Hatta yang dikutip dari Koran warta Indonesia mengatakan, bahwa demokrasi harus dijadikan sebagai cita-cita hidup bentuk Negara, apabila tidak ada demokrasi maka tidak akan ada federasi, karena federasi hakikatnya adalah perkembangan dari pada demokrasi.³⁰

Sementara itu presiden Sukarno sendiri berpendapat sebagai berikut:

“Sejak tanggal 27 Desember 1949, pihak Belanda telah menyerahkan kedaulatan kepada RIS dengan susunan ketatanegaraan yang Federalis. Akan tetapi, cita-cita nasional kita tetap menuju kepada Negara Kesatuan. Saya sendiri sebagai presiden RIS, hampir ditiap-tiap pidato saya menerangkan bahwa jiwa kita tetap berhasrat terhadap negara kesatuan.”³¹

Selama negara federal ala Van Mook ini, Republik Indonesia mengalami kemunduran, terutama di bidang ekonomi. Perpecahan serta situasi saling mencurigai menghinggapi para pemimpin Republik. Dengan rezim-rezim dalam wilayah federal yang dikuasai belanda, ternyata mayoritas bangsa Indonesia benar-benar tidak puas dan bahkan sangat kecewa. Meskipun pada akhirnya Republik berhasil mengalahkan Van Mookisme.³²

Pada tanggal 17 Agustus 1950 terbentuklah republik ketiga yakni perubahan dari negara federal ke negara kesatuan, maka berakhirlah seteru antara antara golongan *republic* yang menghendaki negara kesatuan dan golongan *federalis* yang menghendaki negara federal atau negara serikat. Dengan dihapusnya daerah-daerah bagian, kemudian golongan federalis ikut terhapus dalam percaturan politik.³³

Diera reformasi yakni pada awal masa perubahan UUD 1945, pembahasan mengenai kamar kedua kembali mengemuka. Mengenai hal ini Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB mempunyai pandangan tersendiri mengenai istilah untuk mengenai utusan daerah. Hamdan mengatakan sebagai berikut:

²⁷ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), h. 3.

²⁸ Agus Haryadi, *Bikameral Setengah Hati*, (Jakarta: penerbit Kompas, 2002), h.4.

²⁹ *Ibid*, h. 242.

³⁰ *Ibid* h. 248.

³¹ *Ibid*, h. 248.

³² *Ibid.*, h. 248.

³³ *Ibid*, h. 107.

“Selanjutnya untuk susunan majelis, kami mengusulkan majelis ini terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil daerah bisa kita namakan Dewan Daerah akan tetapi kami tidak setuju dengan apa yang disampaikan F-KDB tadi utusan daerah. Istilah Utusan Daerah dengan wakil daerah ini berbeda, utusan kan diutus berarti tidak melalui pemilihan. Wakil ini melalui pemilihan. Jadi kita pertegas istilahnya wakil daerah bukan utusan daerah, seperti sekarang kan utusan golongan diutus oleh golongan masing-masing. Jadi, bukan utusan tetapi istilah wakil, karena dia dipilih langsung oleh rakyat sama halnya Dewan Perwakilan Rakyat itu dipilih langsung oleh rakyat.³⁴

Dalam rapat lebih lanjut belum ada pembahasan yang khusus mengenai DPD, tetapi DPD telah menjadi prioritas pada perubahan kedua serta menjadi bahan pembahsan BP MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan kedua UUD 1945. Selama proses perubahan kedua UUD 1945, pembahasan mengenai rumusan pasal 2, usul mengenai keberadaan DPD masih berlangsung. Pada rapat PAH 1 BP MPR ke-3, yang dilaksanakan pada hari senin tanggal 6 Desember 1999, dengan ketua rapat Jakop Tobing yang mengagendakan pengantar musyawarah fraksi-fraksi MPR, terdapat beberapa fraksi yang menyampaikan pandangan mengenai DPD.

Pandangan tersebut antara lain, disampaikan oleh Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB. Ia mengatakan perlunya pengaturan dewan daerah dalam bab tersendiri sebagai berikut.

“...menurut fraksi kami, MPR hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Daerah yang seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai Dewan Daerah ini perlu diatur dalam bab tersendiri di dalam Undang Undang Dasar ini seperti halnya pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat termasuk mengenai susunan dan kedudukannya serta tugas dan wewenang yang dimilikinya. Di samping itu perlu juga diatur dalam bab mengenai MPR ini tentang sekretariat dan sekretaris Jendral MPR, baik fungsi dan peranannya termasuk cara pengangkatannya.³⁵

Pembahasan mengenai DPD kembali mengemuka pada rapat PAH I BP MPR ke 37, pada tanggal 30 Mei 2000 dengan ketua rapat Selamat Efendi Yusuf. Dengan agenda rapat pembahasan rumusan Bab VII UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, banyak fraksi yang menyampaikan terkait DPD. Kemudian pembahasan terkait DPD kembali dibahas pada rapat lobi PAH I BP MPR, pada hari Rabu 31 Mei 2000, dengan ketua rapat Harun Kamil dengan agenda rapat membahas tentang masalah Dewan, utusan atau Wakil Daerah. Pembahasan selanjutnya pada rapat PAH I MPR ke-40, pada tanggal 7 juni 2000, dengan ketua rapat Harun Kamil. Beberapa anggota Dewan berpendapat mengenai kewenangan DPD dalam penyusunan APBN. Selanjutnya pembahasan tentang DPD masih terus berlanjut diantaranya pada rapat PAH I MPR ke-51, dalam rapat paripurna MPR ke-5 (lanjutan) ST MPR 2000, 10 agustus 2000, dilanjutkan kemudian dalam tahap pembahasan mengenai rancangan perubahan UUD 1945 dilanjutkan pada tingkat komisi, komisi yang dibentuk dan bertugas membahas hal tersebut adalah komisi A.

Dalam rapat komisi A pembahasan tentang DPD terjadi pada bagian terakhir Rapat ST MPR ke-5, 13 Agustus 2000, dengan ketua rapat Zain Badjeber. Kemudian

³⁴ *Ibid*, h.108

³⁵ *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, (Jakarta, sekretariat jendral dan kepanitran Mahkamah Konstitusi 2010),h. 1091.

rapat komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR 2000 dengan ketua rapat Ali Maskur dengan agenda rapat membahas mengenai DPD untuk melanjutkan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya.

Setelah melalui proses pembahasan dan perdebatan panjang yang dilakukan dalam satu putaran, akhirnya ketua rapat, Ali Masykur Musa menawarkan pembahasan selanjutnya tentang DPD dilakukan pada forum Lobi. Pembahasan mengenai DPD selanjutnya dibahas dalam forum rapat lobi komisi A yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan mengagendakan pembahasan materi Warga Negara dan penduduk, pemerintahan daerah, wilayah negara, Hak Asasi Manusia, Dewan Perwakilan Daerah, kekuasaan kehakiman dan pemilihan umum.³⁶

Kemudian hasil pembahasan komisi A dilaporkan dalam rapat paripurna ke-7 ST MPR 2000, pada tanggal 15 Agustus 2000 yang dipimpin oleh ketua MPR/ketua BP MPR, Amin Rais. Pada kesempatan itu ketua komisi A, Jakop Tobing, melaporkan bahwa Bab tentang DPD termasuk dalam materi yang belum dapat diputuskan.³⁷

Dengan demikian, materi tentang DPD belum diputuskan dalam perubahan kedua UUD 1945. Namun, MPR membuat ketetapan Nomor IX/MPR/2000 tentang penugasan BP MPR RI untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Dalam ketetapan tersebut terdapat rancangan perubahan UUD 1945 sebagai acuan pembahasan dalam perubahan ketiga mengenai DPD. Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang merupakan hasil BP MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan perubahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002.³⁸

Materi mengenai DPD dalam UUD NRI 1945 tercantum pada Bab VIIA Pasal 22D dan 22E. Untuk usulan Pasal 22E ayat (2), diajukan dua alternatif. Selengkapnya, usulan kedua pasal tersebut, yaitu:

Pasal 22D

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
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.
3. Susunan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22E

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

³⁶ *Ibid.*, h.1264

³⁷ *Ibid.*, h.1264

³⁸ Bivitri Susanti, dkk, *Sejarah dewan perwakilan Daerah*, , artikel diakses pada tanggal 4 februari 2012 dari www.parlemen.net/parlemen.net V.04 Copyright @ 2007

Alternatif 1

1. Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak; fiskal; agama; 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.

Alternatif 2

1. Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak; fiskal; agama, serta 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.
2. 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 ekonomi, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak dan fiskal, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
3. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya berdasarkan putusan Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah apabila terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, tindak pidana penyuapan, korupsi, dan tindak pidana lainnya yang diancam dengan hukuman pidana penjara lima tahun atau lebih, atau melakukan perbuatan yang tercela lainnya.

Pembahasan DPD berlanjut pada masa perubahan ketiga UUD 1945 tepatnya pada rapat PAH I BP MPR ke-12 dengan ketua rapat Jakop Tobing. Pada rapat tersebut anggota tim ahli Jimly Assiddiqie menyampaikan usulan tim ahli mengenai DPD sebagai salah satu kamar dalam perlemen dan mendukung ide untuk membentuk parlemen bikameral dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam keterangan lebih lanjut Jimly Assiddidie menambahkan bahwa kedua lembaga ini dapat mengadakan sidang bersama yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR yang sudah menjadi forum itu berwenang melakukan dua hal yaitu menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar dan untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden. Ia menambahkan yang dimaksud mengangkat disini apabila terjadi pergantian bukan mengangkat dalam arti memilih. Kemudian untuk membedakan kedua lembaga ini, tim ahli melalui Jimly Assiddiqie mengusulkan undang-undang yang perlu dibentuk dengan fungsi-fungsi, urusan-urusan yang sudah menjadi pusat, maka penetapannya dilakukan oleh DPD. Dalam

hal ini sesuai dengan ketentuan undang-undang No. 22 tahun 1999 yaitu hubungan luar negeri, pertahanan, pertahanan, fiscal, moneter, peradilan, dan agama.³⁹

Dalam kenyataannya pembahasan di PAH I 2001 sikap setiap fraksi tidak banyak berubah, namun setelah mendekati pelaksanaan ST MPR 2001 melalui proses lobi yang intensif dalam rapat-rapat tertutup di PAH I serta melalui upaya *bargaining* diluar MPR, dapat dihasilkan kompromi terutama antara dua fraksi besar, yaitu fraksi Golkar dan fraksi PDIP. Kesepakatannya adalah fraksi Golkar bersedia menurunkan usulannya mengenai kewenangan DPD menjadi kewenangan legislasi terbatas sementara fraksi PDI-P bersedia menerima sistem pemilihan Presiden langsung putaran pertama.⁴⁰

Pada Sidang Paripurna ke-7, tanggal 8 November 2001, barulah Komisi A menyampaikan hasil pembahasannya yang disahkan keesokan harinya sebagai bagian dari perubahan ketiga UUD 1945. Rumusan ini akhirnya disetujui sebagai bagian dari UUD 1945 yang diamandemen.

Dari ketentuan inilah akhirnya DPD dilahirkan melalui Pemilu 2004.⁴¹ Tepatnya pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya.

Hal yang sangat menghambat dan mempengaruhi proses pembentukan DPD RI, sehingga proses pembentukan lembaga ini menjadi sangat alot dan terkesan lamban adalah kekhawatiran yang berlebihan dari sebagian fraksi terhadap sistem bikameral atau sistem dua kamar dalam lembaga legislatif. Hal ini disebabkan karena sebagian fraksi ini memandang bahwa sistem bikameral dapat memperburuk keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Seperti yang terjadi pada awal kemerdekaan Negara Indonesia, tepatnya pada masa berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat dan sistem ini dianggap gagal total karena belum dapat memenuhi aspirasi rakyat dan memperburuk keberlangsungan pemerintahan dan keutuhan negara yang ditandai dengan banyaknya terjadi pemberontakan dan pertikaian dibelahan daerah NKRI. Hal inilah yang melatarbelakangi kekhawatiran sebagian fraksi. Bahkan ada fraksi yang mengatakan bahwa sistem bikameral hanya cocok diterapkan pada negara federal.

Menurut penulis argumen bahwa sistem bikameral hanya cocok bagi negara federal tidak memiliki dasar yang dapat dipertanggungjawabkan. Karena praktik bikameralisme nyatanya juga dilakukan di negara-negara kesatuan. Dari 41 negara kesatuan yang demokratis setidaknya 22 negara menganut sistem bikameral, dan semua negara berpenduduk besar, wilayah luas dan demokratis, menganut sistem ini. Bahkan kesimpulan penelitian International IDEA menyebutkan bahwa setiap negara federal memiliki dua kamar dalam sistem perwakilannya, 1 dari 11 negara federal, terdapat 3 negara yang menerapkan sistem bikameral lunak, yaitu Kanada, Austria, dan India dan dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, tidak ada yang menganut sistem bikameral lunak. Sedangkan Dari 40 negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer terdapat 14 negara yang menganut

³⁹Ibid., h.275

⁴⁰ Valina, Konstitusi Transisi, h.218

⁴¹ *konstruksi perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: pusat kajian konstitusi fakultas hukum brawijaya, 2009), h.1.

sistem bikameral lunak. Contoh Thailand, Polandia, Kanada, Jamaika, India, Austria, Barbados, dan Afrika Selatan.

Dari hasil penelitian tersebut terlihat bahwa tidak ada teori yang baku dan harus sepenuhnya diterapkan dalam sebuah negara. Jadi negara berhak menentukan dan memilih teori mana yang akan dijalankan dan diterapkan dalam sistem ketatanegaraannya, karena setiap negara mempunyai sejarah dan aspek sosiologi yang berbeda.⁴²

Kalau dilihat dari data yang ada dapat disimpulkan bahwa tidak ada alasan bagi para pemimpin dan wakil rakyat negara ini untuk memperkedil kedudukan dan kewenangan lembaga ini dengan menggunakan alasan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat memperburuk keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kalau dilihat dari mekanisme pemilihan anggota lembaga ini terlihat lebih rumit dan lebih berat dibandingkan lembaga perwakilan rakyat atau DPR RI. Hal ini terlihat dari ketentuan UU No 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang menyatakan bahwa di setiap provinsi hanya diwakili oleh empat orang tanpa melihat besar ataupun kecilnya sebuah provinsi dan kalau dibandingkan prosedur pemilihan anggota DPR dan DPD, maka akan terlihat bahwa pemilihan anggota DPD justru memiliki dukungan yang lebih riil dan legitimatif.⁴³ Maka sangatlah wajar kalau konstituen menaruh harapan besar kepada anggota DPD RI, karena mereka menganggap kalau DPD lah yang sebenarnya mewakili mereka.

Urgensi Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

DPD lahir dari hasil amandemen UUD 1945 tepatnya pada perubahan ketiga. Banyak faktor menjadi pertimbangan dihapusnya Utusan Daerah dan Golongan (selain DPR) di antaranya *pertama*, transisi demokrasi dan reformasi melahirkan keleluasaan daerah untuk menjadi lebih otonom bahkan dibakukan dalam Undang-Undang. *Kedua*, utusan daerah selama ini dianggap kurang aspiratif terhadap kepentingan daerah karena mekanisme keanggotaannya ditunjuk bukan dipilih. *Ketiga*, konsep dua kamar yang diharapkan akan menjadi penyeimbang DPR yang selama ini dilihat cenderung bermuatan politik dari pada mewakili rakyat, sehingga aturan-aturan yang dikeluarkan oleh DPR lebih banyak bernuansa politik.⁴⁴

Selanjutnya Perubahan UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antarcabang, kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antarcabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai

⁴² Wawancara pribadi dengan Adam Bactiar, kepala biro persidangan 2 DPD RI, pada tanggal 9 agustus 2012

⁴³ *Ibid*, h.40.

⁴⁴ Dewan Perwakilan Daerah, *konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), h.20.

konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak dapat dipungkiri bahwa munculnya desakan yang begitu kuat dari berbagai kalangan masyarakat untuk mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), salah satu latar belakangnya adalah karena konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewadahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya.

Lemahnya *checks and balances* antar-lembaga negara, antar-pusat dan daerah, maupun antar-negara dan masyarakat, mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan. Telah menjadi hal yang nyata bahwa sentralisme kekuasaan pemerintah di bawah UUD 1945 telah membawa implikasi munculnya ketidakpuasan yang berlarut-larut dan konflik di mana-mana. Konflik tersebut cukup mengakar, karena mengkombinasikan dua elemen yang kuat, yaitu faktor identitas berdasarkan perbedaan ras, agama, kultur, bahasa, daerah, dan lain-lain, dengan pandangan ketidakadilan dalam distribusi sumber-sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.

Penataan kelembagaan negara melalui amandemen konstitusi ketiga yang kemudian melahirkan DPD tidak serta merta muncul jatuh dari langit. Karena ia merupakan pengejawantahan dari ruh yang menjiwai lahirnya UUD 1945 seperti yang sedikit digambarkan di atas, juga merupakan produk sosiologi-politik setelah melalui proses pergumulan panjang dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di negeri ini, sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Sejumlah kondisi itu antara lain:

Pertama, Penyelenggaraan negara yang sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Maka, di awal reformasi semangat itu kemudian diwujudkan dalam sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu suatu pilihan politik dalam pengelolaan NKRI dimana daerah harus menjadi aktor sentral dalam pengelolaan republik ini. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan realisasi dari kebijakan desentralisasi itu, yang kemudian diperkuat dalam Perubahan Kedua UUD 1945 seperti tertuang pada BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A, dan 18B.

Kedua, di masa Orde Baru dan di awal era reformasi (bahkan hingga sekarang) persepsi publik terhadap eksistensi dan perilaku partai politik (parpol) kurang sejalan dengan harapan publik, karena sistem kepartaian kita masih sangat sentralistik. Sistem seperti itu sudahlah pasti selalu menyulitkan perjuangan kepentingan daerah dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tataran nasional, akibat dari kebijakan yang sentralistik yang secara alamiah berseberangan dengan aspirasi desentralistik.

Ketiga, kehadiran DPD merupakan produk dari refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja

merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI.

Keempat, kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis. Dapat diketahui dan disadari, apalagi di era kebebasan berorganisasi dan berekspresi yang dijamin oleh konstitusi, bahwa parpol yang eksis di daerah umumnya merepresentasikan kepentingan menurut kebijakan parpol pada tingkat pusat atau dengan kata lain parpol masih berwatak sentralistik. Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis parpol, maka sangat berpotensi (untuk tidak dikatakan pasti) mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya.

Adam Bactiar juga menambahkan bahwa secara teoritis urgensi pembentukan DPD adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, disamping antarcabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Disamping itu juga untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran orang daerah (*representation in present*). Oleh sebab itu, untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik secara nasional, dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain lembaga DPR yang dapat mewadahi unsur/wakil daerah.

Secara politis, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI; semakin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah; akan meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Keberadaan DPD untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dan memiliki legitimasi yang kuat seperti halnya memberikan implikasi harapan yang kuat pula dari rakyat kepada lembaga DPD, karena anggota DPD secara perorangan

dan secara langsung dipilih oleh rakyat, berbeda dari pemilihan Anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui partai politik.

Selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa urgensi pembentukan lembaga ini adalah untuk membuat sistem pemerintahan yang benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar, karena dapat diperiksa dua kali (*double check*), sehingga terjaminnya kualitas sesuai dengan aspirasi rakyat.⁴⁵

Namun penulis menganalisis bahwa eksistensi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) masih sangat jauh dari apa yang diharapkan. Kehadiran DPD dengan diisi oleh orang-orang populer dan tokoh masyarakat ditingkat daerah dan propinsi, akibatnya sempat muncul kekhawatiran publik bahwa DPD akan menjadi makelar dari segelintir elit lokal yang ingin kepentingan mereka diakomodir dalam pengambilan kebijakan di pusat. Namun demikian hal yang terpenting dari itu adalah mereka betul-betul sudah menjadi pilihan rakyat, sehingga aspirasi rakyat berada dalam pundak mereka.

Pembentukan lembaga ini bukanlah tanpa alasan, karena kalau dilihat dari aspek geografis Indonesia merupakan negara yang berwilayah luas yang terdiri atas ribuan pulau dan ratusan juta penduduk. Keragaman etnis dan budaya turut mengukuhkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang majemuk. Melihat kenyataan ini, maka sudah sewajarnya bangsa ini memiliki suatu sistem perwakilan yang lebih baik dari sebelumnya yang dapat mencegah pergolakan masyarakat dan kesenjangan dan ekonomi antara pusat dan daerah.⁴⁶

Namun kenyataannya setelah lembaga ini lahir, lembaga ini tidak mempunyai kewenangan yang sepadan untuk dapat menjalankan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk daerah. Terlepas dari kuat atau tidaknya kedudukan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia, keberadaannya sedikit banyak telah mampu memberikan stimulasi positif terhadap kemajuan demokrasi di Indonesia.

Di antara kendala dan kenyataan yang dihadapi DPD saat ini adalah lemahnya kewenangan yang diberikan oleh konstitusi, bahkan banyak pakar yang menyatakan kalau DPD hanya mempunyai kedudukan sebagai dewan pertimbangan DPR. Hal ini dapat dimaklumi karena kalau melihat lebih jauh ke dalam konstitusi UUD 1945 pasal 22D dan penjelasan lebih lanjut dalam UU No 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan undang-undang tertentu dan hanya ikut membahas usulannya pada tingkat pertama, kemudian DPD hanya bisa memberikan pertimbangan tanpa bisa memutuskan. Termasuk dalam masalah pengawasan walaupun DPD mempunyai kewenangan yang cukup besar disini, namun dalam kenyataannya semua hasil pengawasan tersebut diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁴⁷

Menurut Adam Bactiar sebenarnya dalam ranah konstitusi, DPD mempunyai kewenangan legislasi yang cukup signifikan, karena fungsi legislasi DPD adalah mengusulkan dan ikut membahas RUU tertentu. Merujuk pengertian "ikut

⁴⁵ Kelompok DPD RI di MPR, *Bikameral bukan Federal* (Jakarta : Kelompok DPD RI di MPR, 2006), h.xviii.

⁴⁶ *Ibid*, Kelompok DPD, untuk apa DPD RI, h. 21.

⁴⁷ *Ibid*, pasal 231c UU No 27 tahun 2009

membahas”, dalam pasal 20 ayat 2 UUD 1945, menurut pengertian bahwa ikut membahas adalah hingga pada tahap memutuskan.⁴⁸ Hal ini juga dapat dilihat pengertian umum sebagaimana terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jadi dalam tataran konstitusi, menurutnya tidaklah terdapat persoalan.

Namun jika dilihat pada tataran perundang-undangan sebagai pelaksanaannya, dapat dilihat bahwa telah terjadi suatu reduksi terhadap fungsi legislasi yang semestinya dimiliki oleh DPD. UU Nomor 27 tahun 2009 tentang MD3 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 hanya menempatkan fungsi legislasi DPD ke dalam ranah yang sangat terbatas. DPD hanya dilibatkan dalam tahap pembicaraan tingkat pertama, namun tidak sampai pada tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Artinya, fungsi legislasi yang disematkan kepada DPD dalam UU tersebut sangat terbatas dan tidak utuh.

Dalam tata tertib DPD disebutkan bahwa DPD hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR.⁴⁹ Bahkan dalam tata tertib DPR terlihat bahwa DPR membatasi keikutsertaan DPD dengan menyebutkan komisi atau badan legislasi yang ditugaskan untuk membahas sebuah RUU yakni DPD RI diundang sebanyak-banyaknya 1/3 jumlah alat kelembagaan DPR. Disini tidak terlihat kesinambungan antara tata tertib DPD dan DPR, dimana DPR membatasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan undang-undang tertentu dalam tatatertibnya yang tanpa disetujui oleh DPD.

Jimly menambahkan dalam urusan legislasi DPD RI hanya sebagai *Colegislator* disamping DPR RI. Di bidang legislasi tugasnya hanya sebagai penunjang (*Auxiliary agency*) bagi DPR RI. Dalam proses pembentukan undang-undang DPD tidak mempunyai kewenangan sama sekali untuk memutuskan ataupun dalam proses pengambilan keputusan.⁵⁰

Sementara itu dalam tataran pemberian pertimbangan disebutkan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama,⁵¹ yang disampaikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.

Permasalahannya adalah mengenai batas waktu pemberian pertimbangan. Karena pembahasan RUU APBN dibatasi oleh waktu, maka regulasi perlu memberikan batasan kepada DPD RI. Hal ini dimaksud agar jadwal pembahasan RUU antara DPR dan pemerintah tidak terganggu. Sering kali yang terjadi DPD hanya menerima surat permintaan pertimbangan dari DPR hanya beberapa saat sebelum pengesahan RUU menjadi UU.⁵² Hal ini terkesan menjadikan peran DPD hanya sebagai lembaga pertimbangan bagi DPR. Seharusnya ada tata tertib bersama

⁴⁸ Wawancara pribadi dengan Adam Bactiar kepala Biro Persidangan 2 DPD RI, pada tanggal 9 Agustus 2012

⁴⁹ *Ibid.*, pasal 116 ayat 1, tata tertib DPD

⁵⁰ Jimly assiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara pasca Reformasi* (Jakarta: sekretariat jendral mahkamah konstitusi, 2006), h.214.

⁵¹ *Ibid.*, Lihat pasal 224 ayat 1d, undang-undang No 27 Tahun 2009

⁵² Kelompok DPD RI, *untuk apa DPD RI*, h. 66.

yang mengatur kedua lembaga dalam tatanan kebersamaan pembahasan sebuah rancangan undang-undang tertentu tertentu.⁵³

Sementara dalam tatanan pengawasan sebenarnya keberadaan DPD dapat dikatakan bersifat utama (*main constitutional organ*) yang kedudukannya sama penting dengan DPR.⁵⁴ Walau pun kemudian hasil pengawasan tersebut sepenuhnya diserahkan kepada DPR RI. Dalam UU No 27 Tahun 2009 pasal 224 ayat 1 disebutkan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.⁵⁵

Selanjutnya menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁵⁶

Namun tidak dijelaskan bagaimana kriteria hasil pengawasan DPD RI tersebut sudah ditindak lanjuti atau belum. Perlu ada ketegasan disini mengenai hal tersebut, sehingga tidak menimbulkan kesan seolah-olah DPD merupakan lembaga pengawas DPR, yang mengawasi setiap pekerjaan DPR yang diterima dari DPD. Hal ini diperlukan karena adanya ketentuan yang mengatur bahwa DPR berkewajiban menindaklanjuti hasil laporan pengawasan DPR tersebut.

Dari permasalahan diatas terlihat bahwa masih banyaknya kendala yang dihadapi oleh lembaga DPD RI khususnya masalah fungsi dan kewenangannya sebagai kamar kedua dalam lembaga legislatif. Seperti dalam kewenangan legislasi yang disebutkan diatas yang mana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan RUU tertentu tanpa punya kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir terhadap RUU yang diajukannya kepada DPR. Begitupun halnya dalam pengawasan, meskipun dikatakan diatas mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dalam pengawasan, namun kalau ditindaklanjuti DPD hanya memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Banyak hal yang menyebabkan lemahnya kewenangan lembaga ini, diantaranya banyak diantara para perancang perubahan UUD 1945 khususnya partai politik menduduki kursi terbesar di DPR yang memandang bahwa bikameral merupakan sistem perwakilan negara federal, sedangkan negara kesatuan kurang cocok untuk menerapkan sistem ini karena ditakutkan akan mempengaruhi sistem negara kesatuan.

Maka wajar kalau anggota DPD berkeinginan keras untuk melanjutkan perjuangan menuju amandeman UUD 1945 kelima. Akan tetapi menurut Jimly Assidique merubah konstitusi bukanlah hal yang mudah, apalagi belum semua

⁵³ Wawancara langsung dengan Muhammad Afnan Hadikusumo anggota DPD RI daerah pemilihan D.I Yogyakarta, pada tanggal 13 april 2012

⁵⁴ *Ibid*, h.214

⁵⁵ *Ibid*, pasal 224 ayat 1 UU No 27 Tahun 2009

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 224

perubahan tersebut terkonsolidasi dan dapat dilaksanakan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵⁷

Menurutnya juga kekurangan dan kelemahan yang dinilai terhadap Undang-Undang Dasar, tidak selalu harus diatasi dengan cara "*formal amendment*" penyempurnaan ketentuan Undang-Undang Dasar, dapat pula ditempuh melalui konvensi ketatanegaraan ataupun melalui penafsiran oleh peradilan konstitusi. Konvensi dapat dikembangkan dalam praktek penerapan normatif di lapangan (*constitutional usages*) yang tidak lazim ataupun melalui pembiasaan praktek yang lazim (kebiasaan ketatanegaraan), sedangkan penafsiran hakim dapat dilakukan melalui peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.⁵⁸

Penutup

Dapat disimpulkan bahwa eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia belum seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat khususnya dalam fungsi dan kewenangannya. Hal ini dapat dilihat pada pasal 22D UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut melalui pasal 223 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MD3 yang menyebutkan bahwa DPD hanya berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang tertentu yang berkaitan dengan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun yang disayangkan, DPD RI hanya ikut membahas usulannya pada tingkat pertama, sedangkan dalam tataran memutuskan usulan tersebut menjadi undang-undang DPD RI tidak mempunyai kewenangan sama sekali.

Kemudian DPD RI hanya bisa memberikan pertimbangan tanpa bisa ikut memutuskan, dan kemudian yang terakhir dalam masalah pengawasan walaupun DPD RI mempunyai kewenangan yang cukup besar bahkan dapat dikatakan bersifat utama (*main constitutional organ*), tetapi dalam kenyataannya semua hasil pengawasan tersebut hanya diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, namun tidak dijelaskan bagaimana kriteria hasil pengawasan DPD RI tersebut sudah ditindak lanjuti atau belum.

Pustaka Acuan

Aritonang, Dinoroy Marganda, *kedudukan dan fungsi DPD dalam kerangkakelembagaan legislatif Indonesia* Bandung: Jurnal Ilmu Administrasi Volume IV, Stia Lan Bandung, 2009

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, cet ke-2

⁵⁷ *Ibid*, h. xix

⁵⁸ *Ibid*, h xix

- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada 2009.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Al-Rasyid Harun, *Naskah UUD 1945 Sudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, Jakarta: UI-Press, 2003.
- Dacey, A.V, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2008, cet ke-2.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009.
- Fatwa, A.M., *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas penerbit, September 2009.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Haryadi, Agus, *Bikameral Setengah Hati*, Jakarta: Kompas, 2002.
- Muhamad Ridwan indra, *Amburadulnya Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Trisula, 2006.
- Kelompok DPD RI, *Untuk apa DPD RI*, Jakarta: Kelompok DPD RI di MPR, 2006, cet ke-2.
- _____, *Mengenal DPD RI*, Jakarta: Kelompok DPD RI di MPR, 2006, cet ke-2.
- _____, *Bikameral bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD RI di MPR, 2006.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonsia*, Legowo T.A, DKK, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008 , Cet, ke-4.
- Mahpud MD, Muhamad, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Jakarta: sekretariat jendral dan kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Purnomowati, Reni Dwi, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen di Indonesia* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Brawijaya, *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: PPK, 2009.
- Poerdarminta, W.J.S., *Kamus umum bahasa Indonesia* Jakarta: Balai Pustaka, 2007, cet, Ke-3.
- Raharjo, Satjipto, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas Penerbit, 2003.
- Ridwan Indra, Muhamad, *Amburadulnya Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Trisula, 2006.
- Susanti, Bivitri, dkk, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*, , artikel diakses pada tanggal 4 februari 2012 dari [http:// www.parlemen.net/parlemen.net](http://www.parlemen.net/parlemen.net) V.04 Copyright @ 2007.
- Susunan dalam satu naskah keputusan DPD Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 tentang peraturan tata tertib DPD RI
- Tutik, Titik Triwulan, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010

Miki Pirmansyah

Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Teransisi penguatan kepentingan dan pemikiran dalam proses perubahan UUD 1946.*

Undang-undang Dasar 1945 pasca mandemen, Yogyakarta: New Merah Putih.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang *Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 nomor 123.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51.

Jurnal Cita Hukum merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-Legnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berkala ilmiah ini mengkhususkan diri dalam pengkajian ilmu hukum dan berupaya menyajikan pelbagai hasil riset ilmiah terkini dan bermutu. Seluruh artikel yang disajikan dalam berkala ilmiah ini merupakan pandangan dari penulisnya dan tidak mewakili berkala ilmiah atau lembaga afiliasi penulisnya

