

EKSISTENSI PARLEMEN INDONESIA SETELAH AMANDEMEN KONSTITUSI

Fajlurrahman Jurdi
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Email: jurdi_ngali@yahoo.co.id

Abstrak

Parlemen Indonesia terdiri atas tiga pilar kelembagaan, yakni Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketiga lembaga tersebut masing-masing memiliki kewenangan yang berbeda secara substantif. Salah satu lembaga, yakni Dewan Perwakilan Daerah diberi kewenangan hanya sebagai “Dewan Pertimbangan DPR”, sehingga hal ini yang menyebabkan tidak efektifnya fungsi lembaga perwakilan ini dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Di samping itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan ciri khas Indonesia sehingga kelembagaan parlemen Indonesia tidak menganut konsep bikameralisme sebagaimana yang dikonseptualisasikan oleh para ahli, tetapi menganut *tricameralisme*. Hanya saja secara umum, fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga belum seimbang dan masih dominan satu atas yang lainnya. Itulah sebabnya, Parlemen Indonesia disebut sebagai “*tricameralisme deterministik*” atau disebut juga dengan “*trikameralisme setengah hati*”.

Kata kunci: DPR, DPD, MPR, Parlemen, Konstitusi, Amandemen, Lembaga Perwakilan

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya dibaca: konstitusi) sebanyak empat kali telah meletakkan ketatanegaraan Indonesia sebagai negara hukum yang kuat. Konstitusi yang semula hampir berubah menjadi “kitab suci” selama Soeharto berkuasa, ternyata berubah oleh arus demokratisasi yang didendangkan oleh para penguat reformasi. Ditengah transisi demokrasi yang bergulir inilah, konstitusi di ubah untuk menjawab perubahan politik dan dinamika ketatanegaraan.

Amandemen pertama sampai amandemen ke empat konstitusi masih menyiratkan hubungan yang tidak seimbang antar lembaga negara, terutama dalam lingkup kekuasaan legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat masih bersama-sama dengan Presiden dalam penyusunan Undang-Undang, hal mana seharusnya tidak terjadi dalam sistem presidensialisme. Meskipun juga diakui, bahwa itulah yang menjadi ciri khas Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula menjadi lembaga tersendiri dan memiliki kekuasaan *ultra*

power, karena seluruhnya bertumpu disana sehingga menjadikannya sebagai lembaga tertinggi negara diubah menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Meskipun eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat masih dipertanyakan oleh sebagian kalangan, apakah lembaga ini merupakan kamar tersendiri dalam parlemen, ataukah tetap mengikuti logika konstitusi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah merupakan gabungan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Selain itu, konstitusi memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat dari pada Dewan Perwakilan Daerah, sementara jika ditinjau dari sudut pandang sistem parlementarisme dan partisipasi demokrasi, antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sama-sama memiliki kekuatan legitimasi, meskipun dengan variabel legitimasi yang berbeda. Secara substansif, keduanya sama-sama di pilih oleh rakyat dalam Pemilu yang demokratis, namun secara konstitutif, derajat keterwakilan kedua lembaga ini tidak sama, karena Dewan perwakilan Rakyat mewakili konstituen yang direpresentasikan melalui partai politik sehingga disebut sebagai perwakilan politik (*political representative*) sedangkan Dewan Perwakilan Daerah adalah merupakan perwakilan territorial (*territorial representative*).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan adalah, bagaimanakah eksistensi parlemen Indonesia setelah amandemen konstitusi, serta bagaimana hubungan kelembagaan antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam lembaga perwakilan Indonesia

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif atau penelitian doktrinal. Tipe penelitian ini adalah pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku juga kajian teoritis dari literatur yang ada kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas di dalam penelitian ini.

Berdasarkan pendekatan dalam penelitian ini, data diperoleh dari bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya bahan hukum yang bersifat otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Selain itu, data juga diperoleh dari bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang yang terkait dengan obyek penelitian. Publikasi tentang obyek penelitian meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar para ahli. Setelah bahan-bahan hukum berhasil dikumpulkan kemudian dilakukan penyusunan secara sistematis terhadap

bahan-bahan tersebut selanjutnya mengidentifikasi bahan hukum sesuai dengan kelompok permasalahan yang dilakukan dalam penelitian ini.

Data penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan yang didalamnya berisi aturan hukum dan informasi lain terkait dengan suatu aturan dan peristiwa hukum yang disebut dengan bahan hukum. Bahan-bahan hukum diperoleh dengan cara melakukan penelusuran dokumen hukum peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dan penelusuran arsip. Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini meliputi bahan

Data dalam penelitian ini adalah berupa hukum, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹ Bahan hukum primer adalah dokumen yang berisi ketentuan hukum yang bersifat mengatur serta keputusan-keputusan hukum tindak pidana pencucian uang. Dokumen yang menjadi bahan hukum primer adalah dokumen yang memiliki suatu bentuk hukum sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu bahan hukum primer juga meliputi keputusan-keputusan yang bersifat konkrit. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang adanya suatu ketentuan hukum, materi yang diatur dalam suatu ketentuan hukum, pelaksanaan suatu aturan hukum, adanya suatu keputusan atau peristiwa hukum. Bahan-bahan sekunder ini juga meliputi bahan-bahan yang memberikan informasi mengenai latar belakang adanya suatu aturan hukum dan peristiwa hukum tertentu, serta kondisi sosial pada saat aturan hukum diterapkan atau suatu peristiwa hukum terjadi.

Setelah bahan hukum terkumpul, maka dilakukan analisis data. Analisis data dilakukan dengan proses pengorganisasian dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema sebagaimana yang diinginkan oleh data, selanjutnya diangkat menjadi teori substantif. Sebab prinsip pokok penelitian kualitatif adalah penemuan teori, rekonstruksi teori dan penguatan terhadap teori atau pendapat sebelumnya.

Dalam melakukan proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber baik itu pada wawancara, observasi maupun dokumen-dokumen dan sebagainya, kemudian dilakukan redaksi data dengan jalan abstraksi.

C. PEMBAHASAN

1. Konsep Lembaga Perwakilan

Menurut Jimly Asshiddiqie², secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi politik (*political representation*)
- b. Representasi teritorial (*territorial representation*)

¹ Sumaryati Hartono, 1994, Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Edisi Pertama, Alumni, Bandung, hal, 134.

² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, 2007, hlm. 154

c. Representasi fungsional (*fungsional representation*)

Yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double-check*” sehingga aspirasi dari kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat tersalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan territorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara besar dan kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem “*double check*” ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bikameral atau dua kamar.

Senada ini dengan pendapat John A. Jacobson³ yang mengatakan bahwa struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*). Praktik *unicameral* dan *bicameral* menurut Bagir Manan⁴, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.

Di Britania Raya sistem dua kamar ini dipraktikkan dengan menggunakan Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*). Di Amerika Serikat sistem ini diterapkan melalui kehadiran Senat dan *House of Representatif*. Sedangkan beberapa negara lain seperti Australia, Amerika Serikat, India, Brasil, Swiss, dan Jerman, mengaitkan sistem dua kamar mereka dengan struktur politik federal mereka..

Pasca reformasi konstitusi Indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam konteks inilah reformasi meniscayakan lahirnya paradigma kelembagaan negara yang bisa melakukan *cek and balances*, sehingga konstitusi sebagai hukum dasar disusun untuk mengatur eksistensi semangat *cek and balances* tersebut sehingga kekuasaan tidak berada di satu tangan seperti dimasa lalu.

Menurut Roeslan Abdulgani⁵ bahwa: “*sistem bikameral hanya dianut oleh negara federal, tidak tepat diterapkan dalam negara kesatuan (unitaris)*”. Kritik Roeslan Abdulgani tersebut sebenarnya tidak mendasar, karena *unicameralisme* yang diterapkan semasa Orde Baru juga ternyata tidak mampu menciptakan kelembagaan negara yang seimbang.

Oleh karena *unicameralisme* yang berpusat di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menyebabkan terjadinya keseimbangan kekuasaan di masa Orde Baru, maka amandemen konstitusi menghendaki agar dilakukan perombakan dengan mendorong parlemen dua kamar.

³ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm 116

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 184-185.

⁵ Roeslan Abdulgani (2004:9)

Menurut Ramlan Surbakti⁶, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.

Sejalan dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan⁷ memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasikan dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Dalam kaitannya dengan bikameralisme kuat dan bikameralisme lunak, Menurut Andrew S. Ellis⁸, bentuk kamar kedua dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikategorikan sebagai bikameral lunak. Dalam hal ini DPD hanya berhak mengajukan RUU tertentu saja, tetapi tak mempunyai hak veto.

Menurut Reni Dwi Purnomowati⁹, watak lunak parlemen Indonesia tersebut “terlalu lunak.” Di Prancis, sebagai negara kesatuan dengan sistem bikameral lunak, kamar kedua dinamakan senat yang seluruhnya berjumlah 321 di mana sepertiga dipilih secara tidak langsung tiap 3 (tiga) tahun sekali.

⁶ Ramlan Surbakti, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK(edit.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta. 2002. Dikutip dari Saldi Isra, *Ibid*.

⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003. Di kutip dari Saldi Isra, *Ibid*.

⁸ Andrew S. Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*. Makalah, Jakarta, 2001. Dikutip dari Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen Bikameral Di Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 69, September-Desember 2006, hlm 44-55

⁹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali, Jakarta: 2005, hlm. 4

Kekuasaan Senat secara umum subordinat terhadap Majelis Nasional (Kamar Pertama), tetapi agak lebih besar dalam mempengaruhi organic law dan financial bills. Senat boleh mengusulkan RUU, tetapi kata putus ada di Majelis Nasional. Selain itu, senat dapat mengadakan penyelidikan atas administrasi negara, tetapi tidak dapat memecat pejabat negara.

Di Inggris, negara kesatuan dengan watak bikameral lunak, kamar kedua disebut House of Lords yang secara eksklusif berhak mengajukan RUU Keuangan. Meskipun demikian para Lords tidak berhak mengubah dan sekali aturan itu memperoleh persetujuan House of Commons (DPR), maka House of Lords hanya boleh “melawan” dengan menunda persetujuan maksimal 1 (satu) tahun.¹⁰

Masih dalam bangun negara kesatuan, Konstitusi Jepang (1946) mengatur bahwa Diet (Parlemen) berwatak bikameral dengan susunan lembaga House of Representative atau Sanguin dan House of Councillors atau Sangiin (Pasal 42). Kedua kamar dipilih langsung. Dalam proses legislasi, House of Councillors berperan penting karena suatu undang-undang harus memperoleh persetujuan kedua house. Selanjutnya, House of Councillors dapat menunda APBN dalam 30 hari dan menunda RUU biasa selama 60 hari. Jika hal ini terjadi, dibuat komisi gabungan atau mengabaikan keberatan House of Councillors dengan syarat dukungan DPR duapertiga yang hadir¹¹.

Di Belanda kapasitas kedua kamar parlemen relatif sebanding. Parlemen Belanda terdiri kamar pertama (*Eerste Kamer*) dan kamar kedua (*Tweede Kamer*). Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas untuk 4 (empat) tahun. Peran *Eerste Kamer* lebih banyak saat *jointsession* dan dalam proses legislasi kamar ini yang akan memutuskan RUU yang dikirimkan oleh *Tweede Kamer*¹²

Di Thailand, negara dengan bangun kesatuan yang berbentuk monarki, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Majelis Nasional (*Rathasapha*) yang merupakan parlemen bikameral dan terdiri atas DPR (*Sapha Phuthaen Rotsaden*) dan Senat (*Wuthisapha*). Senat mempunyai 200 anggota yang dipilih oleh rakyat untuk 6 (enam) tahun. Dalam proses legislasi, Senat tidak mempunyai hak mengajukan RUU, karena hal ini monopoli DPR. Tetapi, Senat mempunyai hak veto dalam mempertimbangkan suatu bills, meskipun dapat ditolak dengan dukungan suara duapertiga anggota DPR¹³.

2. Lembaga Perwakilan Indonesia.

Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun ada juga pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia memiliki tiga lembaga perwakilan, ditambah satu yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Itulah sebabnya

¹⁰ Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen Bikameral Di Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 69, September-Desember 2006.

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

terdapat dilemma untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem *bicameral* atau *tricameral*.

Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan. Diantaranya, Jimly Asshiddiqie¹⁴ mengatakan bahwa:

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003, Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat yang menjadi forum antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebuah fenomena yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain seperti misalnya Amerika Serikat yang hanya memiliki dua kamar yang diberi kewenangan yang sama-sama kuat.

Di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat yang telah lama memang ada dalam konstitusi harus membagi kekuasaannya dengan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil Pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi yaitu: "*fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan*". Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sudah merupakan resiko sejarah dan keharusan bagi sebuah negara demokrasi, karena proses pelebagaan demokrasi secara formal ada dalam lembaga ini.

Tetapi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Undang-Undang Dasar ini tidak diberi kewenangan yang begitu signifikan.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 13.

Hal ini senada dengan tuduhan Yusdar, Ilmar dan Halim¹⁵ yang menyatakan bahwa: “di satu sisi DPD dapat menjadi ”pengimbang” bagi DPR dalam forum sidang MPR, namun nampak ter subordinasi karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Artinya kemampuan voting DPD dirancang agar tidak mampu mengganggu atau mengalahkan DPR”.

Padahal Happy Bone Zulkarnain¹⁶ mengatakan bahwa:

Munculnya gagasan Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil rakyat daerah adalah pelaksanaan prinsip pembatasan kekuasaan, dalam hal ini pembatasan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya selama ini Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sebagai lembaga yang memiliki otoritas penuh yang berkaitan dengan masalah-masalah parlemen, karena yang paling banyak jumlahnya memang adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara utusan daerah dan utusan golongan tidaklah sebesar jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam kaitannya dengan sistem kamar dalam parlemen ini, Karel Brantz sebagaimana yang dikutip oleh Laica Marzuki¹⁷ mengatakan bahwa salah satu keuntungan sistem bikameral adalah manakala salah satu kamar membuat kesalahan, maka masih dapat dikoreksi oleh kamar lainnya. Brantz juga berpendapat, tatkala salah satu kamar konflik dengan eksekutif maka kamar lainnya dapat menjadi penengah. Namun manakala kedua kamar secara bersama-sama bertikai melawan lembaga negara Presiden maka penyelesaian hukumnya adalah Mahkamah Konstitusi.

Keseimbangan posisi antara kedua kamar parlemen inilah yang melahirkan demokratisasi dalam parlemen. Tetapi kita harus kecewa dengan redaksi konstitusi yang tidak terlalu mengakomodasi gagasan keseimbangan kamar parlemen, seperti soal hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah

Dalam hal ini, Ginandjar Kartasasmita dalam “*DPD dan Penguatan demokrasi*” mengatakan bahwa:

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah Dewan Perwakilan Daerah diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan

¹⁵ Yusdar, Aminuddin Ilmar, dan Hamzah Halim, *Format Kelembagaan Dan Pola Hubungan MPR Dengan DPR Dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*, Jurnal Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, (tt)

¹⁶ Happy Bone Zulkarnain, *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lain, Dalam ‘Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI’*, dan UNDP, Jakarta: 2003, hlm. 153

¹⁷ Laica Marzuki, *Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan UU*, Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 2 No.3 – September 2005.

pengelolaan negara, tentunya sesuai ruang lingkup sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, dan mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (termasuk untuk kebutuhan daerah-daerah).

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar parlemen yang menangani Otonomi Daerah adalah semata-mata sebagai respon terhadap arus sentralisasi kekuasaan selama orde baru. Karena keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya adalah merupakan representasi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang dianggap berpeluang melahirkan nepotisme. Maka munculnya amandemen untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah, dimana ekspektasinya adalah didorong oleh keinginan agar semua anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih oleh rakyat.

3. Struktur dan Formasi Parlemen Indonesia Dalam UUD NRI 1945

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Parlemen Indonesia meletakkan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang dianggap satu-kesatuan. Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dari daerah-daerah (Provinsi) sementara Dewan Perwakilan Rakyat adalah merupakan perwakilan politik.

Adanya Dewan Perwakilan Daerah merupakan fenomena baru dalam parlemen kita, karena awalnya Indonesia dalam kerangka yang di idealkan dianggap sebagai Negara yang menganut sistem parlemen dengan menggunakan satu kamar (unicameral) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai institusinya. Memang tidak bisa di nafikkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat-lah sebagai lembaga perwakilan tertinggi menurut konstitusi lama, karena ia sekaligus merupakan wujud kedaulatan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat pada masa sebelum amandemen di anggap sebagai wakil rakyat yang sudah tergabung dalam Majelis Perwakilan Rakyat. Karena di dalam Majelis Perwakilan Rakyat ada utusan golongan, ada utusan daerah yang juga duduk sebagai anggota Majelis.

Tetapi setelah di amandemen mekanisme penempatan utusan golongan dan utusan daerah untuk duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dilakukan, karena setelah reformasi, mekanisme tersebut dianggap tidak demokratis dan banyak menimbulkan nepotisme. Pada saat yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat juga sudah bukan lagi lembaga tertinggi Negara sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 ayat 2 konstitusi sebelum di amandemen; *“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Sebab itulah Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian di sebut sebagai penjelmaan

rakyat, karena ia di beri penegasan oleh konstitusi sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi Negara.

Tetapi setelah reformasi berlangsung dan setelah amandemen konstitusi dilakukan, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menjadi lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya. Artinya konstitusi yang sebelumnya mengenal ada lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, kemudian setelah amandemen konstitusi, lembaga tertinggi kemudian di hapus.

Dalam konteks ini Jimly Asshiddiqie¹⁸ menyebutkan bahwa “dari enam lembaga Negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang khas di Indonesia itu adalah MPR. Karena Lima yang lainnya berasal dari cetak biru kelembagan yang di contoh dari zaman hindia Belanda. Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikaitkan dengan sejarah “*volkstrad*” (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga “*gouveernuur General*”, Mahkamah Agung berkaitan dengan ‘*landraad*’ , yang ada di negeri Belanda. Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari ‘*raad van Rekenkamer*’, dan Dewan Pertimbangan Agung berasal dari ‘*raad van Nederlandshce Indie*’ yang ada di Batavia atau “*Raad van State*’ yang ada di negeri Belanda. Sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara belum ada contoh sebelumnya.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga tertinggi pada masa lalu dianggap sebagai sebuah lembaga yang bukan hanya secara institusional memang tertinggi, tetapi seluruh tugas dan kewenangannya memiliki kekuatan tersendiri yang sangat berbeda dengan yang lainnya. Bahkan karena dianggap sebagai lembaga tertinggi ia kemudian berhak memberhentikan Presiden ditengah jalan jika ada tindak pidana atau pelanggaran dan kejahatan yang diatur di dalam konstitusi. Hal ini terjadi, karena yang memilih Presiden adalah mereka, maka mereka juga berhak menarik kembali jabatan presiden. Sebagai contoh, ketika Presiden Abdurrahman Wahid memerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menarik dukungannya dan mengganti Abdurrahman Wahid di tengah jalan. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif pada masa pasca reformasi sebelum amandemen konstitusi tidak memiliki kekuatan ketika berhadapan dengan legislatif.

Sebab itulah Jimly Asshiddiqie¹⁹ mengatakan, ada tiga faktor penting yang akan mempengaruhi keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara. Pertama, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kedua, pemilihan Presiden secara langsung

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* hlm. 37

¹⁹ *Ibid*, hlm. 39

yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat. Ketiga, restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*) dalam rangka menampung aspirasi daerah-daerah yang terus berkembang menjadi makin otonom di masa yang akan datang.

Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara memungkinkan lembaga ini memainkan peran-peran strategis bahkan dapat saja mengintervensi lembaga-lembaga negara yang lain. Berarti tidak ada pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga-lembaga Negara, karena lembaga-lembaga yang ada di dalamnya bisa saja saling mengintervensi, sementara tuntutan reformasi adalah bagaimana agar dapat memisahkan lembaga Negara yang diatur dalam konstitusi secara proporsional.

Tetapi perubahan konstitusi tersebut tidak secara radikal mengubah dan menggeser kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena lembaga ini masih memiliki kewenangan lain sekalipun sebahagian dianggap sebagai acara seremonial seperti pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan hasil dari “perkawinan” antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis, padahal kalau dilihat, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanyalah merupakan majelis bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana bunyi pasal 2 konstitusi setelah Perubahan Keempat adalah: *“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”*.

Konstitusi hasil amandemen ke tiga dan ke empat menegaskan seperti diatur dalam pasal 3 ayat (1), dimana; *“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dan (2), Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian di dalam pasal 7A di tegaskan, bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden”*.

Tetapi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sebagaimana tercantum dalam pasal 7B yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas pengajuan Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah

melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga "supra", karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Pemilihan Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta wewenang untuk melakukan Judicial Review.

Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan hanya sekedar forum bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, tetapi Majelis kalau dikaji dari sudut kewenangan tersebut adalah merupakan lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan yang setara dengan lembaga Negara lainnya, bahkan bisa dikatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki posisi yang besar dalam menentukan posisi ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks inilah sebenarnya parlemen kita mencoba untuk menghilangkan paradigma *subordinate* dan kemungkinan saling mengintervensi antar lembaga negara, tetapi kenyataannya warisan sejarah ketatanegaraan masa lalu masih menghinggapi proses amandemen pertama sampai keempat. Sifat "supra" dari Majelis Permusyawaratan Rakyat menunjukkan bahwa ada karakteristik sistim Parlementer yang masih kuat dalam sistim pemerintahan sehingga terjadi kerancuan dalam mekanisme *cek and balances*, dimana di satu pihak Presiden melaksanakan sistim Presidensial sedangkan parlemen seringkali menginterpretasikan kinerjanya berdasarkan sistim Parlementer.

Padahal perubahan konstitusi yang dilakukan itu sebenarnya untuk merubah mekanisme yang ada di parlemen sehingga masing masing lembaga negara secara konstitusional setara, baik dari segi institusi maupun dari segi fungsional. Oleh karena itu sebelum amandemen, kata Jimly Asshiddiqie²⁰ jika MPR di tentukan sebagai lembaga tertinggi yang membawahi semua lembaga tinggi negara lainnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat di tentukkan sederajat (*neben*) dengan kedudukan Presiden sebagai penyelenggara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun ia bersifat "*nebengeordnet*" terhadap Presiden, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat itu sangat kuat, tidak dapat dibubarkan oleh Presiden – meskipun sebaliknya sebagai konsekuensi sistem presidensial (*quasi*) juga tidak dapat menjatuhkan presiden – dan dapat senantiasa

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*; Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2005. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*; Konstitusi Press, Jakarta: 2005.

mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Tetapi Presiden dapat di berhentikan dengan mekanisme “*impeachment*” tanpa harus ada keputusan dari pihak manapun oleh MPR, dan kita mengetahui bahwa MPR itu adalah merupakan parlemen.

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Sebagai parlemen memiliki hak-hak yang sudah berbeda dengan ketika sebelum amandemen. sebagai representasi rakyat dari sistem demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat diberi mandat konstisional guna menjalankan fungsi dan kewenangannya. Sebagaimana yang diatur dalam Bab VII pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, dan 22B, Dewan Perwakilan Rakyat menjadi kekuatan parlemen dan menempati kamar yang terpisah dengan lembaga lain, yakni Dewan Perwakilan Daerah yang juga merupakan perwakilan teritorial. Pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di pilih melalui pemilihan umum. (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat di ditetapkan dengan undang-undang. (3) Dewan Perwakilan Rakyat sedikitnya bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”. Sedangkan Pasal 20 berbunyi sebagai berikut:

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 suatu rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh di ajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam rancangan undang-undang yang telah di setujui bersama tersebut tidak di sahkan oleh Presiden alam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut di setujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib di undangkan.

Konstitusi jelas menempatkan hubungan-hubungan antara lembaga negara dalam lingkup kekuasaan legislatif, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Hubungan ketiganya dapat dipahami karena lingkungnya yang berada dalam satu sistem kekuasaan legislatif. Namun kewenangan “*membahas rancangan undang-undang bersama dengan presiden*” adalah merupakan salah satu problem dalam sistem presidensial. Karena mestinya itu menjadi kewenangan parlemen, sementara eksekutif dalam hal ini presiden diberi hak untuk mem-veto suatu rancangan undang-undang yang diajukan oleh parlemen untuk disahkan.

Selain itu, dapat juga dilihat dalam pasal 20 ayat (4) sebagaimana tersebut di atas, bahwa; “*rancangan undang-undang itu harus di sahkan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang*”, Meskipun pengesahan oleh presiden hanyalah sekedar peran “*basa-basi*”, karena ayat (4) bisa hilang oleh ayat (5), karena justru yang memiliki kekuatan itu sebenarnya ayat (5), karena dalam “*jangka waktu 30 hari jika presiden tidak menandatangani, maka secara otomatis Rancangan Undang-Undang tersebut berlaku*”.

Kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat sendiri dalam parlemen Indonesia terkait dengan tiga fungsi sebagaimana yang tercakup dalam pasal 20A ayat (1), yakni:

1. Fungsi legislasi
2. Fungsi anggaran.
3. fungsi pengawasan.

Sementara hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagaimana yang tercantum dalam pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) yaitu:

1. Hak interpelasi.
2. Hak angket.
3. Hak menyatakan pendapat.
4. Hak mengajukan pertanyaan.
5. Hak imunitas.

Dengan melihat beberapa realitas konstitusi yang ada dengan adanya pergeseran fungsi dan tugas parlemen serta bertambahnya pilar Dewan Perwakilan Daerah, kita bisa mengatakan bahwa konsep pemisahan kekuasaan itu berjalan secara efektif dalam ketatanegaraan kita. Tetapi masih banyak norma-norma konstitusi yang memuat adanya kecenderungan kompromi di antara parlemen dan eksekutif sehingga tidak memisahkan kekuasaan secara tajam, tetapi pemisahan kekuasaan itu dengan tetap menggunakan sistem *chek and balances*.

c. Dewan Perwakilan Daerah.

Menurut Hamdan Zoelva²¹, DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Perbedaannya pada penekanan posisi anggota DPD sebagai wakil dan representasi dari daerah (provinsi). Setiap anggota DPD selalu berpikir tentang kepentingan daerahnya tanpa terhambat oleh garis dan kepentingan partai politik, karena anggota DPD adalah dari perseorangan bukan wakil partai politik. Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru, adalah dalam rangka

²¹ Hamdan Zoelva, *Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah yang disampaikan pada acara Diklat Departemen Dalam Negeri yang dilaksanakan pada tanggal 13 November 2003 di Bidakara, Jakarta. Makalah ini dengan beberapa revisi, pernah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, yang dilaksanakan di Hotel Horison Jakarta oleh Inti Media Network.

memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah. Pembentukan ini diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah.

Walaupun kedudukan DPD adalah sejajar dengan kedudukan DPR dalam struktur ketatanegaraan kita, tetapi kewenangannya, baik kewenangan bidang legislasi maupun bidang pengawasan adalah sangat terbatas. Kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD adalah dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang yang terkait 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. Disamping itu DPD, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Apakah DPD memiliki *voting right* atas RUU yang ikut dibahasnya itu?. Tidak ditegaskan dalam UUD ini. Akan tetapi jika memperhatikan ketentuan pasal 20 UUD, maka *voting right* yang penuh hanya dimiliki oleh DPR²².

Apabila divalidasi lebih jauh, DPD dalam konteks konstitusi hanyalah lembaga yang memberi "*pertimbangan*" kepada Dewan Perwakilan Rakyat, karena Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan untuk setuju atau tidak setuju terhadap keputusan yang ada di parlemen. Setiap rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada sidang Dewan Perwakilan Rakyat kalau ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan undang-undang tersebut tidak akan dibahas lagi, sementara Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuatan hukum apapun untuk melakukan upaya terhadap kenyataan ini.

Representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat di daerah dipahami diantaranya karena: *pertama*, Secara sosiologis ikatan masyarakat dengan propinsi jauh lebih kuat dibandingkan kabupaten. *Kedua*, Secara teknis pelaksanaan juga jauh lebih mudah karena sudah ada pembagian wilayah administratif yang jelas. *Ketiga*, Pemilihan berbasis propinsi lebih representatif mewakili semua daerah dibandingkan dengan basis kabupaten, mengingat jumlah kabupaten yang ada di pulau jawa tidak seimbang dengan daerah diluar pulau jawa. Namun konsep ini tidak sejalan dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah di dalam konstitusi.

²² *Ibid.*

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah seharusnya dipahami sebagai upaya untuk mengimbangi terlalu kuatnya partai politik di masa demokrasi liberal. Sehingga perlu untuk dilakukan perubahan-perubahan dalam konstitusi untuk memperkuat eksistensinya. Hal ini sejalan dengan liberalisasi politik yang membuat partai politik memiliki kekuasaan *ultra power* dalam menentukan arah politik parlemen. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Parlemen tidak hanya sekedar mengurus partai politik semata, tetapi sesuai dengan perkembangan demokratisasi dengan adanya otonomi daerah, itulah sebabnya, kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah sangat penting untuk diberi penguatan.²³

Sebagaimana dalam praktiknya, bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah saat ini berjumlah 128 orang dari 678 anggota Majelis Perwakilan Rakyat. Sekalipun jumlahnya tidak sama kuantitasnya dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi harapan yang paling penting adalah Dewan Perwakilan Daerah diberi kewenangan yang sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan mengubah konstitusi, sehingga untuk saat ini, harapan penguatan Dewan Perwakilan Daerah tanpa perubahan konstitusi hanyalah “angan-angan”, karena Undang-Undang Dasar tidak memberikan peluang yang sama terhadap kedua lembaga tersebut. Pasal 22D secara jelas menyebutkan sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembenrukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan peerimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang ang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;

²³ Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah jelas telah melahirkan satu konsep ketatanegaraan baru, dari parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar, menjadi parlemen yang memiliki dua kamar, - - dan oleh sebagian ahli menyebutnya tiga kamar - walaupun konsep bikameralismenya masih dipertanyakan karena ketidakseimbangan wewenang antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta masih adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang permanen. Paling tidak ada dua alasan utama lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini. Pertama, kebutuhan untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Adanya badan khusus yang merepresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat di daerah melalui institusi formal di tingkat nasional. Alasan kedua, mereformulasi sistem ketatanegaraan dan demokratisasi melalui mekanisme *checks and balances*. Adanya Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar baru dalam parlemen Indonesia diharapkan dapat memberikan peran artikulasi penting bagi daerah, karena dengan demikian rakyat di daerah dapat diperjuangkan nasibnya di tingkat nasional melalui wakil yang berasal dari daerahnya masing-masing.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

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 ditindak lanjuti.
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Nomenklatur di atas jelas dan tegas memperlihatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai dewan “*pertimbangan*” Dewan Perwakilan Rakyat. Karena kewenangan konstitusionalnya hanya memberi “*pertimbangan*” saja kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

4. Soft Becameralism atau Strong Becameralism.

Menurut Jimly Asshiddiqie²⁴ semula sistem bicameral yang disarankan oleh banyak kalangan para ahli supaya dikembangkan adalah sistem bicameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu, masing-masing kamar di usulkan dilengkapi dengan hak veto.

Tetapi dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen tersebut justru tidak terdapat hal-hal seperti itu. Tetap saja Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan yang lebih kuat dari pada Dewan Perwakilan Daerah. Kita dapat melihat bagaimana posisi Dewan Perwakilan Daerah yang hanya memiliki posisi sebagai dewan yang selalu memberi pertimbangan semata kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana yang telah ditegaskan dalam pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah “dapat” mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Dewan Perwakilan Daerah “ikut membahas” rancangan Undang-Undang, (3) Dewan Perwakilan daerah “dapat mengawasi” dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai “bahan pertimbangan” untuk ditindaklanjuti. Kata-kata seperti “dapat”, “ikut membahas”, “dapat mengawasi” dan “bahan pertimbangan” adalah kata-kata yang tidak seharusnya ada dalam Undang-Undang Dasar. Bahkan seakan-akan Dewan Perwakilan Daerah bukan lembaga tinggi negara yang memiliki legitimasi kuat dan tidak dipilih oleh rakyat. Sekalipun menyangkut masalah kedaerahan,

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan..... Op.Cit.* hlm.51

kata-kata seperti itu sebenarnya tidak perlu dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar karena penafsirannya mendeterminasi lembaga Dewan Perwakilan Daerah itu secara fungsional, padahal sama-sama dipilih secara demokratis melalui Pemilu.

Sebelumnya Keberadaan sistem bikameral pada lembaga perwakilan rakyat adalah untuk meningkatkan fungsi legislasi dan pengawasan dalam rangka menciptakan sistem parlemen yang mampu saling mengimbangi. Tetapi dengan hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dorongan untuk menciptakan sistem bikameral sebagaimana yang di inginkan, tidaklah diadopsi secara utuh. Sebagaimana diungkapkan di atas, Dewan Perwakilan Daerah dilahirkan, tapi konsep bikameralnya masih dapat dipertanyakan. Dewan Perwakilan Daerah seakan-akan hanyalah “Dewan Pertimbangan DPR”. Kalau memang Undang-Undang Dasar pasal 22D tidak mau di amendemen kembali, maka nama Dewan Perwakilan Daerah harus di ganti dengan “Dewan Pertimbangan DPR”.

5. Persoalan Sistem Dua Kamar Atau Tiga Kamar.

Setelah melihat dan membaca konstitusi, secara substantif sulit untuk menyebut Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem bikameralisme. Majelis Permusyawaratan Rakyat jelas memiliki kewenangan tersendiri dalam konstitusi, begitu juga dengan Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Lembaga perwakilan dengan Masing-masing dengan kewenangan ini menunjukkan kekhasan Indonesia, namun tidak *fair* juga apabila melihat kewenangan masing-masing lembaga terutama Dewan Perwakilan Daerah yang secara fungsional memiliki fungsi-fungsi keterwakilan, namun tidak memiliki kewenangan sebagai lembaga perwakilan.

Karena konstitusi menegaskan mengenai posisi Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan yang jangkauannya lebih luas dari Dewan Perwakilan Daerah, dimana secara langsung menangani secara umum tugas utama cabang kekuasaan legislatif dalam konteks *trias politica*. Sementara Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan terbatas pada bidang otonomi daerah namun tidak dibarengi dengan kewenangan yang menunjukkannya sebagai lembaga perwakilan. Konstitusi hanya menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanyalah lembaga “pertimbangan” Dewan Perwakilan Rakyat.

Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga negara yang oleh konstitusi ternyata diberi kewenangan, yang tidak kalah besarnya dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Hanya saja berbeda kontennya, dimana Majelis adalah merupakan lembaga tersendiri, meskipun keanggotaannya adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam konstitusi yang mencakup persoalan yang terkait dengan pelanggaran

konstitusi oleh Presiden, pemakzulan presiden dan pemilihan presiden apabila presiden/wakil presiden berhenti/mangkat di tengah masa jabatannya dengan serangkaian proses yang rumit menurut tata cara konstitusi.

Jadi secara institusional Indonesia menganut sistem “tricameralisme”, yakni kamar Dewan Perwakilan Rakyat, kamar Dewan Perwakilan Daerah dan kamar Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang di dalamnya diberi fungsi dan kewenangan masing-masing. Tetapi secara fungsional inilah parlemen Indonesia menganut sistem “*Becamealisme setengah hati*”, atau lebih menyentuh di bahasakan menganut “*trikameralisme deterministic*”.

Untuk tidak di katakan tiga kamar, seharusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat di bubarkan, karena jika tidak demikian maka parlemen Indonesia masih memiliki Majelis Permusyawaratan Rakyat ditambah Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sehingga tidak bisa dikatakan dua kamar. Maka, kalau Majelis Permusyawaratan Rakyat di bubarkan, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah harus diberi kewenangan yang sama-sama kuat. Apabila kedua lembaga ini akan melakukan rapat bersama, maka ada forum yang dibentuk dan sifatnya tidak permanen seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan.

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai bahwa Parlemen secara umum – terutama di negara-negara federal menganut bikameralisme, meskipun sejumlah negara kesatuan juga menerapkan hal yang sama. Hal ini guna menghindari praktik ketatanegaraan yang menyimpang dari hukum dan menghindari kesewenang-wenangan, sehingga di dalam lembaga perwakilan dibentuk dua kamar agar bisa saling *cek and balances*.

Kewenangan antara Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di dalam konstitusi tidak seimbang, karena konstitusi menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai “Dewan Pertimbangan DPR”. Padahal seharusnya, derajat kewenangan keduanya harus seimbang berdasarkan konsep bikameralisme. Sedangkan dalam konteks Indonesia menganut konsep “*tricameralisme deterministic*”, atau sering disebut “*bikameralisme setengah hati*”, dimana hal ini ditunjukkan oleh tidak seimbangannya kewenangan antar lembaga perwakilan. Ketidakseimbangan inilah yang melahirkan konsep parlemen yang lemah, bukan *strong bicameralism*, tetapi *weak bicameralism*.

2. Saran

Dengan melihat ketidakseimbangan kamar parlemen Indonesia sebagaimana tersebut di atas, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat harus menyiapkan upaya secara politis untuk segera melakukan perubahan terhadap konstitusi. Dalam proses perubahan tersebut, perlu dilakukan

kajian ulang terhadap eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan bila tidak terlalu diperlukan, maka sebaiknya dibubarkan untuk meneguhkan sistem bikameral dalam parlemen Indonesia. Hal ini dilakukan dengan catatan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah diperkuat. Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi *joint session* yang sifatnya *ad hoc*, tidak bersifat tetap.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew S. Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*. makalah. Jakarta, 2001. Dikutip dari Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen Bikameral Di Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 69, September-Desember 2006
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003
- Baharoeddin, Z, *Menyongsong Lahirnya Undang-Undang Dasar Baru*, Tinta Mas, Jakarta: 1957.
- Hamdan Zoelva, *Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah yang disampaikan pada acara Diklat Departemen Dalam Negeri yang dilaksanakan pada tanggal 13 November 2003 di Bidakara, Jakarta. Makalah ini dengan beberapa revisi, pernah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, yang dilaksanakan di Hotel Horison Jakarta oleh Inti Media Network.
- Happy Bone Zulkarnain, *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lain, Dalam 'Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI'*, dan UNDP, Jakarta: 2003
- Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen Bikameral Di Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 69, September-Desember 2006.
- Jimly Asshiddiqie , *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*; Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2005.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*; Konstitusi Press, Jakarta: 2005.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, 2007
- Jurnal Legislasi Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang, Vol. 2 No.3 – September 2005.
- Laica Marzuki, *Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan UU*, Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 2 No.3 – September 2005.

- Ramlan Surbakti, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK(edit.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta. 2002
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali, Jakarta: 2005
- Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011
- Yusdar, Aminuddin Ilmar, dan Hamzah Halim, *Format Kelembagaan Dan Pola Hubungan MPR Dengan DPR Dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*, Jurnal Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, (tt)
- Happy Bone Zulkarnain , *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lain, Dalam 'Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI' , dan UNDP, Jakarta: 2003.*

Undang-Undang dan Internet

- Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta: 2002.
- Berebut Posisi Di MPR, Apa Motifnya?<http://www.suarapembaharuan.com/news/2004/10/10/Utama/uto1.htm>
- Jurnal dan Siaran Pers DPD Dan Federalisme, 18 Mei 2005
- <http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-August/000092.html>
- Ginandjar Kartasasmita, *DPD dan Penguatan Demokrasi*, (tt)

BIODATA PENULIS

Fajlurrahman Jurdi adalah staf pengajar pada Departemen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Unhas. Mengajar beberapa mata kuliah di antaranya; Hukum Konstitusi, Hukum Tata Negara, Hukum Acara dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Pemilu, Hukum Keuangan Negara, Hukum Kelembagaan Negara, Ilmu Negara, Sengketa Ketatanegaraan dan *Jucial Review*, Hukum Pemerintahan Daerah, *Legal Audit dan Legal Opinion*, dll.

Menulis Buku antara lain: *Membalut Luka Demokrasi dan Islam* (2004); *Aib Politik Muhammadiyah* (2007); *Komisi Yudisial; Dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim*; (2007); *Predator-Predator Pasca Orde Baru; Membongkar Aliansi Leviathan dan Kegagalan Demokrasi di Indonesia* (2008); *Aib Politik Islam* (2009); *Paradoks Konstitusi* (2009); *Gerakan Sosial Islam* (dkk, 2009); *Relasi Kuasa, Ideologi dan Oligarki* (2013); *Melawan Kekuasaan* (2015); *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha* (2015); *Hukum di Bawah Tekanan Oligarki* (2016); *Teori Negara Hukum* (sedang dalam proses di penerbitan). Negara Dua artikel panjangnya juga di muat di dua edisi jurnal konstitusi, yaitu *Sistem Presidensial dan Masa Depan Demokrasi Politik* (2009) *Konstitusi Pasca Kolonial* (2010). Menulis diberbagai media massa mengenai tema-tema politik, oposisi dan hukum. Pikiran-pikirannya “membenteng” dalam “hutan rimba” Hukum, Politik, Ideologi, Ekonomi dan Gerakan Sosial.