

**DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF TEORI *BICAMERALISME***

Dody Nur Andriyan

IAIN Purwokerto
Email: *dody@iainpurwokerto.ac.id*

Abstrak

Pasca Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, muncul perdebatan mengenai posisi dan kedudukan DPD dalam kaitannya dengan fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Artikel ini mengupas mengenai konsep teori dan penerapan bikameralisme dan unicameralisme yang ada di berbagai belahan dunia dan mengkontekstualisasikannya dengan di Indonesia. Beberapa hal yang bisa gagas untuk *ius constituendum* adalah sebagai berikut: Pertama DPD mempunyai wewenang legislasi, pengawasan, dan anggaran; Kedua, DPD mempunyai wewenang untuk membahas dan ikut memutuskan seluruh RUU yang dibahas DPR; Ketiga, DPD memiliki hak inisiatif untuk mengajukan RUU, tetapi terbatas pada bidang-bidang tertentu yang terkait dengan urusan daerah; Keempat, Susunan dan kedudukan MPR dirombak sehingga MPR hanya berfungsi sebagai rumah bersama bagi dua kamar DPR dan DPD. Kelima, MPR tidak perlu memiliki Sekretariat Jenderal sendiri. MPR juga tidak memerlukan pimpinan permanen, karena bisa dijabat secara bergantian oleh pimpinan DPR dan DPD.

Kata Kunci: *bicameral, unicameral, DPD, DPR, MPR, lembaga perwakilan*

Abstrac

After the amended of Indonesian Constitution 1945, there is controversy about the position and function of the DPD as representative institution. This article examines the theoretical concepts and applications of bicameralism and unicameralism in many countries in the world and contextualizes them in Indonesia. There are five concepts of *ius constituendum* that can be explored in this article; First the DPD has the authority of legislation, supervision, and valuation; Second, the DPD has the authority to discuss and participate in deciding all the draft bills proposed by the DPR; Third, the DPD has initiative right to submit a draft bill, but is limited to certain regional affairs; Fourth, the structure and position of the MPR were substituted as a joint house for the DPR and DPD. Fifth, the MPR does not need its own General Secretariat. The MPR also does not require permanent leadership, because it can be held alternately by the leaders of the DPR and DPD.

Keyword: *bicameral, unicameral, DPD, DPR, MPR, representative institution*

A. Pendahuluan

Dalam sistem pemerintah demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan

lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan

badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.¹ Lembaga perwakilan atau lembaga legislatif, saat ini di banyak negara disebut dengan nama Parlemen. Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan *bicameral*. Yang pertama terdiri atas satu kamar, sedangkan yang kedua mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun literatur ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.²

Dalam memilih suatu sistem apapun, mungkin ada kekurangan dan kelebihan, namun dalam suatu sistem ketatanegaraan, suatu pilihan sistem diharapkan dapat memenuhi kepentingan rakyat mereka pada saat itu. Saat ini di dalam konstitusi Indonesia, yaitu Perubahan Ke-III dan Ke-IV UUD 1945, parlemen Indonesia bersistem *bicameral* dengan kamar pertama atau majelis tingginya bernama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Kamar kedua atau majelis tingginya bernama DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sistem parlemen *bicameral* ini dibentuk dengan tujuan menyuarakan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan

sehingga diharapkan dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa.

Jika kemudian Narasi Besar tentang *bicameralism* di bawa kedalam ranah Ketatanegaraan Republik Indonesia, maka harus ada beberapa agenda terkait dengan reformasi keparlemenan yang harus di laksanakan dengan melalui amandemen UUD 1945. Sebagaimana yang telah kita ketahui, bahwa setelah Amandemen I-IV UUD 1945 muncul sebuah lembaga “parlemen” yang dinamakan DPD. Namun ternyata peran fungsi DPD tidak signifikan dan memiliki posisi tawar sebagai *the second chamber*. Ini terlihat dari fungsi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945,:

1. Dapat mengajukan RUU tertentu (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah);
2. Ikut membahas RUU tertentu;
3. Memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama, dan RAPBN;
4. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat (1));
5. melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.

Terlihat jelas bahwa peran dan fungsi DPD hanyalah sebagai lembaga “penyokong” DPR. Dengan peumusan seperti itu, eksistensi DPD hanya sebagai sebuah kamar parlemen yang “lumpuh”. Sebab DPD tidak mempunyai

¹ PSHK, *Semua Harus Terwakili; Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta, PSHK, 2000), hlm. 39-40.

² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002), hlm.33.

tugas dan wewenang untuk ikut serta dalam bidang *legislasi*, *budgeting* dan *controlling*. Suatu tugas dan fungsi fundamental yang harusnya juga dimiliki oleh kamar *the second chamber*.

Jika kita berdebat mengenai *bicameral* dan *unicameral*, maka sebenarnya yang harus kita kembalikan adalah parameter untuk mengkategorikan *bicameral* dan *unicameral*. Definisi *bicameral* dan *unicameral* atau bahkan *multicameral* adalah dikembalikan pada fungsi utama parlemen yaitu *legislasi*. *Unicameral*, sebagaimana telah di terangkan dalam narasi di atas, adalah sebutan untuk sistem parlemen dimana hanya ada satu kamar, atau katakanlah satu Dewan, yang mempunyai kewenangan mutlak untuk membuat Undang-undang. Dan di sebut sebagai *bica-meral*, jika terdapat dua buah kamar atau Dewan yang mempunyai fungsi legislasi. Demikian juga dengan *multicameral*, berarti ada lebih dari dua atau banyak kamar yang diberi fungsi dan wewenang legislasi.

Artikel akan fokus membahas mengenai teori-teori tentang parlemen baik *unicameral*, *bicameral* dan kemudian mengkontekstualisasikannya dengan Parlemen di Indonesia, khususnya terkait dengan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

B. Pembahasan

1. *Unicameral* dan *Bicameral* : suatu tinjauan teoritis

Dalam struktur parlemen, tipe unikameral/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Tetapi justru sistem unikameral³ inilah yang sesungguhnya lebih populer karena

³ Di Asia, sistem unikameral ini misalnya dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait, dan lain-lain.

sebagian besar negara dunia sekarang ini menganut sistem ini.⁴

Dalam buku *Parliament of The World* (1986), dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengapa begitu banyak negara-negara mengadopsi sistem unikameral⁵ yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik adalah sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan. Selama abad ke-20, negara-negara Scandinavia mengganti sistem bikameral dengan unikameral, misalnya; Konstitusi Norway, pada awalnya disusun pada tahun 1814, terdapat contoh tentang parlemen yang mempunyai karakteristik yang jelas dari parlemen dua kamar. Parlemen-parlemen unikameral mendominasi sejumlah negara-negara yang memperoleh kemerdekaannya baru-baru ini, dan dengan perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan yang ada di eropa pada saat pemerintahan parlemen dilahirkan.⁶

Dengan membandingkan konstitusi-konstitusi yang ada di Asia, sistem unikameral yang dianut oleh Vietnam,

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit* hlm. 33.

⁵ 55 negara, dari 83 negara yang dipelajari.

⁶ The Inter-Parliamentary Union. *Parliaments of The World A Comparative Reference Compendium* Vol. I- II. Second Edition, (New York: Oxford, 1986), page 13.

Singapura, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait dan lain-lain, fungsi Dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁷

Beberapa definisi tentang bikameralisme dan *Second chamber*, sebagai berikut

1. Bicameral system : A term applied by Jeremy Bentham to the division of e legislative body into two chamber, as in the United States Government (Senate and House).⁸
2. Bicameral system : A legislature which has two chamber rather than one (a unicameral system), providing checks and balances and lessening, the risk of elective dictatorship. At the birth of the United, Benjamin Franklin wrote that “aplural legislature is as necessary to good government as a single executive”.⁹
3. Bicameral : The division of legislative or judicial body into two components or chambers. The U.S. Congress is a bicameral legislature, since its divided into two houses,

the Senate and the House of Representatives.¹⁰

4. Second Chambers : Historically second chambers are rooted in the medieval idea of representation of orders or ESTATES. The various sosial orders were considered to require representation in different methods of selection.¹¹

Second chamber atau *Upper House* di berbagai negara dikenal dengan variasi nama yang bermacam-macam: sebagai contoh di Inggris dengan nama *House Of Lords*,; di Switzerland, *Council Of State (Standerat)*, Di Jerman, *Bundesrat*, Di Malaysia, Dewan Negara, dan sebagian besar, seperti di Australia, Amerika Serikat, Canada, Perancis, masing-masing dinamakan dengan *Senate*.

Mengenai kamar kedua atau *second chamber* seorang utilitarian, John Stuart Mill dalam bukunya *Representative Government* mengatakan ‘But the houses need not both be of the same composition; they may be intended as check on one another. One being supposed democratic, the other will naturally be constituted with aview to its being some restraint upon democracy.’ Kemudian ia juga berpendapat, ‘If one House represents populer feeling, the pther should represent personal merit, tested and guaranteed by actual public service, and fortified by practical experience. If one is the People’s Chamber,

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit*, page 36

⁸ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary; Definition of the Terms and Phrases and English Jurisprudence, Anciet and Modern*, Ed. VI, (Minnesota: West Group, 1991), page. 111.

⁹ *Brewer’s Politics A Phrase And Fable Dictionary*, (London, Nicholas Comfort, 1993), page. 35

¹⁰ Patricia A. Lewis, *The Guide To American Law*, (Minnesota: West Publishing Co, 1984), page. 80-81.

¹¹ Bogdanor., Vernon, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, (Massachusetts: T.J. Press Ltd, 1991), page.555.

the other should be the Chamber of Statesmen.¹²

Penjabaran klasik tentang fungsi dari *second chamber* atau kamar kedua dikemukakan oleh Lord Bryce. Bryce mengatakan bahwa *second chamber* atau kamar kedua mempunyai 4 fungsi, yaitu:

1. Revisions of Legislation
2. Initiation of non-controversial bills
3. Delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', and
4. Public debate.¹³

Selain fungsi *second chamber* atau *upper house* yang disebutkan oleh Lord Bryce, argumentasi dibentuknya *second chamber* atau *upper house* menurut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* adalah:

1. The existence of a Second Chamber prevent the passage of precipitate and ill considered by a single house;
2. The sense of unchecked power on the part of single Assembly, concious of having only itself to consult, may lead to abuse of power ang tyranny;
3. The should be a centre of resistance to the pre dominate power in the state at any given moment, whether it be the people as a whole or a political party supported by a majority of voters;

In the case of a federal state there is a special argument in favour of a Second Chamber which is so arranged as to embody the

¹² John Stuart Mill, *Representative Government*, Fifth Printing, (Chicago: Encyclopaedia Britannica Inc, 1994), page. 406-408.

¹³ Bryce, Viccount (Chairman), 'Conference on the Reform of the second chamber', London: HMSO Cd 9038, 1918, in Vernon Bogdanor, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, (Massachusetts: T.J. Press Ltd., 1991), page.555-556.

federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinc from that of the federation as a whole.¹⁴

Wacana mengenai keunggulan dan kekurangan relatif dari lembaga legislatif *bicameral* masih terus menerus dilakukan oleh para ahli politik, wakil rakyat, dan pemerhati masalah politik dan konstitusi. Unikameralisasi berpendapat bahwa sistem dua majelis tidak lagi memenuhi kebutuhan keterwakilan karena anggota-anggota kedua majelis memiliki konstituen yang sama. *Bicameralisasi* berpendapat bahwa sistem dua majelis lebih mewakili banyak kepentingan yang saling tumpang tindih dari masyarakat majemuk. Terutamanya, keunggulan atau kekurangan dari sistem *bicameral* biasanya diperdebatkan dalam konteks keunggulan atau kekurangan sistem unikameral, dan kadang-kala perdebatan juga menyentuh issue federalisme. Kedua pihak menekankan bahwa struktur yang mereka dukung itu lebih responsif terhadap rakyat dan tidak terlalu terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan masyarakat yang dominan.¹⁵

Namun demikian, tidak ada satu sistem pun, baik unikameral atau *bicameral*, bahkan federalis, dapat diterapkan secara universal, dan tipe sistem yang dipilih oleh satu masyarakat terutama tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya. Pengalaman

¹⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study Of Their History ang Existing Forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963), page.195-196.

¹⁵ YM. Michael Hishikushitja, *Model-Model Perbandingan Bikameral Dan Proses Perubahan Konstitusional*, dalam kumpulan tulisan 'Bikameralisme Dan Perubahan Konstitusi', (Jakarta: NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm.79.

dibeberapa bagian eropa, Afrika, Amerika Latin dan Asia telah menunjukkan bahwa hampir semua orang ingin menjadi pemimpin mencari legitimasinya dari istilah demokrasi, membuat hal ini semakin sulit menjawab pertanyaan-pertanyaan dan pertentangan di dalamnya.¹⁶

Seperti yang dikatakan oleh Melvin J Urofsky dalam tulisannya yang berjudul ‘Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi’, adalah sebagai berikut: Demokrasi adalah sesuatu yang berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban: sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang.¹⁷

Mengenai demokrasi kita dapat merujuk pada pembagian demokrasi menurut Arend Lijphart. Demokrasi yang dikenal, biasanya adalah demokrasi perwakilan: pemerintahan oleh perwakilan yang dipilih secara bebas oleh rakyat. Dalam hal ini terdapat banyak cara yang berbeda untuk sukses menjalankan demokrasi.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, hal. 79.

¹⁷ Lihat kumpulan tulisan mengenai ‘Demokrasi’, diterbitkan oleh Office of International Programs U.S. Department Of State 2002.

¹⁸ Arend Lijphart, *Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven And London: Yale University Press, 1984), page.3-4.

Berbagai model demokrasi, baik model *majoritarian democracy* yang tepat untuk masyarakat yang homogen, maupun model *concensus democracy* yang tepat untuk masyarakat yang pluralistis, menawarkan suatu sistem *bicameral* untuk parlemen mereka. Dalam model majoritarian biasanya terdapat *Asymmetric bicameralism* atau asimetris *bicameral* dan model konsensus biasanya kecenderungan untuk memilih *balanced bicameralism* atau *bicameral* seimbang.¹⁹

Dalam praktek, pilihan apakah suatu parlemen bersistem unikameral atau *bicameral*, terlihat sederhana. Negara-negara federal hampir tanpa pengecualian memilih sistem *bicameral* dengan alasan struktur konstitusional mereka yang khas, negara kesatuan lebih bebas untuk memilih sistem yang mereka inginkan.²⁰

Banyak alasan mengapa begitu banyak negara mengadopsi sistem unikameral.²¹ Beberapa kecenderungan penting yang dapat dicatat adalah negara-negara yang berukuran kecil kemungkinan besar mempunyai satu kamar daripada dua kamar. Hal ini karena masalah keseimbangan kekuasaan politik lebih mudah diatasi daripada di negara besar. Di negara-negara Kesatuan sosialis, sistem *bicameral* dipandang membawa komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, daripada keuntungannya.²²

Penerapan sistem *bicameral* itu, dalam prakteknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara yang

¹⁹ Arend Lijphart, *Loc. Cit.*

²⁰ The Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of The World A Comparative Reference Compendium*, Vol. I, Second Edition, (New York: Oxford, 1986), hlm.13.

²¹ 55 Negara dari 83 yang dipelajari: IPU, 1986.

²² Inter-Parliamentary Union, *ibid*, p.13.

bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau *bicameral* yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Yang penting bahwa sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.²³

Mengenai keunggulan sistem unikameral maupun *bicameral*, penulis akan mengutip pula pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M. Si., tentang kelebihan/keuntungan dalam sistem legislatif *bicameral* adalah kemampuan anggota untuk:

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
3. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Beberapa keuntungan dalam sistem legislatif unikameral, meliputi:

1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-Undang (karena hanya satu badan yang

diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).

2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.²⁴

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki, sistem *bicameral* pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem *bicameral* di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok *bicameral* yang lemah.

Arend Lijphart kemudian memberikan penjelasan antara parlemen bikameral kuat dan lemah yang dibedakan menjadi tiga ciri-ciri: *Pertama*, kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut; *kedua*, bagaimana metode seleksi mereka, biasanya memengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut; *ketiga*; perbedaan yang krusial antara dua kamar

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 39.

²⁴ Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, oleh Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M. Si, *Menuju Parlemen Bikameral Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945*, (Yogyakarta: UII, 2002), hlm. 9-10.

dalam legislative bicameral adalah kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan (overrepresent) minoritas tertentu/khusus.²⁵

2. Sejarah terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah

Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.²⁶ DPD juga lahir dari kritik dan otokritik terhadap mekanisme dan pola rekrutmen MPR di masa orde baru yang mana terdapat anggota MPR yang melalui mekanisme pengangkatan, sehingga kemudian koreksi terhadap tatanan dan mekanisme tersebut digagaslah sebuah Dewan Perwakilan Daerah yang diangkat melalui pemilihan oleh rakyat.

Pada saat rumusan Amandemen I - IV UUD 1945 dilakukan dan dimintakan uji sah dengan melibatkan berbagai kampus di berbagai penjur

²⁵ Arend Lijphart, *Op.Cit* page.34.

²⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003), hlm. 32.

Indonesia²⁷, terlihat bahwa aspirasi yang berkembang memang menginginkan semua anggota perwakilan di MPR harus melalui mekanisme pemilihan oleh rakyat. Pengalaman selama Orde Baru tentang pengisian anggota perwakilan rakyat yang ditunjuk oleh Presiden bukan dipilih oleh rakyat ternyata memang meninggalkan trauma khususnya terkait bagaimana kemudian lembaga legislatif bisa disetir dan dikendalikan untuk memupuk dan memperlama kekuasaan otoriter Orde Baru. Hal ini dapat dilacak dari notulensi sidang Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001.²⁸

Selain itu, DPD adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah.²⁹ Masalah ini menguat dengan

²⁷ Dilakukan di Jakarta, Universitas Sumatera Utara, Universitas Sriwijaya, Universitas Padjajaran, Universitas Negeri Semarang, Universitas Brawijaya, Universitas Makasar, Universitas Lambung Mangkurat, Universitas Udayana, Universitas Mataram, Universitas Sam Ratulangi, Universitas Tanjung Pura, dan Universitas Negeri Yogyakarta. Badan Pekerja MPR RI, *Kompilasi Kesimpulan Hasil Uji Sah Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 Tanggal 16 – 23 Mei 2002*, Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR, Jakarta, 2002.

²⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001*, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Tahun 2001, hal. 47.

²⁹ Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan, pada Bab II tentang Identifikasi Masalah angka 9 menyebutkan sebagai berikut: "Pemerintahan yang sentralistis telah menimbulkan kesenjangan

isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰ Dalam perkembangannya kemudian muncullah upaya dan isu untuk menjadikan Indonesia menjadi negara federal, yang kemudian di ambil “jalan tengah” dengan membentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.³¹ Muncul kemudian ide dan gagasan untuk mempermanenkan utusan daerah dan utusan golongan menjadi sebuah lembaga perwakilan tersendiri yang bisa mengimbangi perwakilan politik (DPR). Lembaga yang kemudian diberi nama Dewan Perwakilan Daerah merupakan “reinkarnasi” utusan daerah dan utusan golongan yang diharapkan mampu menjadi jembatan, memperjuangkan dan mengawal setiap proses legislasi dan kebijakan yang terkait dengan kepentingan daerah. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi

dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

³⁰Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan, pada Bab II tentang Identifikasi Masalah angka 9 menyebutkan sebagai berikut: “Pemerintahan yang sentralistis telah menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

³¹ Adanya keinginan untuk mempertahankan NKRI, mencegah disintegrasi bangsa dan ketimpangan Pusat dan Daerah, sehingga diperlukan lembaga perwakilan yang memang concern dan fokus mengawal kepentingan-kepentingan daerah Lihat, Sri Soemantri Martosoewignjo, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003), hal. 23.

teritorial keterwakilan wilayah.³² Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan konsep DPD sebagai berikut:³³

1. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.
2. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “the winner takes all”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (political institutional building).

³² Mohammad Fajrul Falaakh, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, dalam Gaffar et al. (ed.), Op cit., hal. 54

³³ Jimly Asshiddiqie, “Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001.

3. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.
4. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (impeachment), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
5. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
6. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
7. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.
8. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang membahasnya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme checks and balances diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.
9. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ jumlah anggota (override). j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Bagir Manan juga mengemukakan beberapa pemikirannya tentang DPD adalah sebagai berikut:³⁴

1. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

³⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal. 59 – 62. 8

2. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi dengan masa jabatan lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali.
3. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut: (1) membentuk undang-undang, (2) mengawasi jalannya pemerintahan, (3) menetapkan APBN, (4) mengesahkan perjanjian internasional, (5) memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (6) memberhentikan presiden, wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya, (7) mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.
4. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berhak: (1) mengajukan rancangan undang-undang, (2) meminta keterangan (interpelasi), (3) melakukan penyelidikan (angket), (4) melakukan perubahan atas rancangan undang-undang, (5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lainlain hal yang diatur dalam undang-undang.
5. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
6. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
7. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
8. DPD dan DPR dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atau kesepakatan bersama. Dalam sidang bersama rapat dipimpin bersama oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.
9. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Hampir semua pakar dan ahli ketatanegaraan awalnya yakin dan sepakat bahwa dengan terbentuknya DPD maka terbentuklah struktur parlemen bikameral. Yang mana struktur parlemen terdiri atas dua kamar yang memiliki kedudukan yang sama dan kewenangan yang berimbang. Apabila terdapat perbedaan antara sistem bikameral dengan negara kesatuan Indonesia sebenarnya masih mendapatkan pembenaran dari sisi tipe demokrasi yang dianut Indonesia. Arend Lijphart menyatakan³⁵

“The pure majoritarian model calls for the concentration of legislative power in single chamber; the pure consensus model is characterized by a

³⁵ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 200.

bicameral legislature in which power is divided equally between two differently constituted chambers.”

Lijphard mengemukakan bahwa dari 10 karakteristik model demokrasi baik *executives-party dimension* dan *federal-unitary dimension* maka demokrasi di Indonesia lebih mengarah pada *consensus model*. Oleh karena itu sebenarnya secara teoritis Indonesia menganut sistem parlemen bikameral, bahkan lebih cenderung *strong bicameralism* jika Indonesia adalah negara *pure consensus model democracy*.

3. **Strong Bicameral: Beberapa Upaya Untuk Memperkuat DPD**

Untuk itulah, maka yang pertama kali harus dilakukan untuk mendorong parlemen Indonesia menuju sistem Parlemen *Strong Bicameral*, mau tidak mau peran, fungsi dan tugas DPD haruslah diperkuat. Seperti pemilihan presiden langsung, juga Pilkada langsung, yang pada awalnya banyak yang menentang dan meragukan apakah cocok untuk diterapkan di Indonesia, demikian juga dengan DPD. Banyak yang mempertanyakan apakah lembaga perwakilan seperti DPD cocok untuk negara kesatuan seperti Indonesia, bukankah sistem seperti itu hanya cocok untuk negara federal? Ada juga yang merasa khawatir bahwa proses pembuatan undang-undang bisa menjadi terhambat kalau harus melibatkan dua lembaga perwakilan. Karena selama ini kita tidak menganut sistem *bicameral* tentu jawabannya tidak bisa kita peroleh dari pengalaman kita sendiri. Jawaban yang paling mendekati dan obyektif adalah dengan mempelajari bagaimana selama ini sistem itu diterapkan di negara-negara lain.

Sebagai referensi, kita dapat

melihat hasil studi yang dirangkum oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*). Diindikasikan bahwa dari 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi, sebanyak 32 negara memilih *bicameral*, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem *bicameral* dianggap lebih cocok. Dari 32 negara yang memiliki sistem *bicameral* tersebut, 20 diantaranya adalah negara kesatuan. Maka berarti bahwa sistem *bicameral* tidak hanya berlaku di negara yang menganut paham federal. Negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar umumnya memiliki dua majelis (kecuali Bangladesh). Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas juga memiliki dua majelis (kecuali Mozambique).³⁶

Selanjutnya mari kita lihat pada spektrum negara-negara ASEAN. Tercatat dari 10 negara anggota ASEAN, diantaranya 7 negara menganut sistem demokrasi dan 3 negara (Brunei, Myanmar dan Vietnam) menganut paham yang berbeda. Dari 7 negara yang menganut sistem demokrasi tersebut, 5 negara menerapkan sistem parlemen *bicameral*, yaitu masing-masing Malaysia, Philipina, Kamboja, Thailand (sebelum kudeta militer), dan terakhir Indonesia. Sistem *bicameralisme* Indonesia memang mengalami perdebatan panjang selama proses sidang-sidang MPR lalu, namun fakta menunjukkan bahwa telah lahir lembaga legislatif kamar kedua di Indonesia yaitu DPD yang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan satu di antara lima negara dengan sistem *bicameral* tersebut.³⁷

³⁶http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=745&Itemid=135

³⁷ Ibid

Dalam “manajemen politik” seperti juga di bidang administrasi publik maupun bisnis, ada faktor rentang kendali yang perlu dipertimbangkan. Demikian pula dengan negara sebagai suatu unit manajemen negara, maka Indonesia sebagai negara demokrasi baru, yang besar penduduknya dan besar wilayahnya adalah yang terakhir memilih sistem *bicameral*.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem *bicameral* adalah efisiensi dalam proses legislasi; karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem *bicameral* akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Untuk itu negara-negara yang menganut sistem *bicameral* dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut, sehingga dewasa ini masalah tersebut tidak lagi menjadi faktor penghambat.³⁸

Sistem *bicameral* juga mencerminkan prinsip *checks and balances* bukan hanya antar cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Dengan demikian maka sistem *bicameral* dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem

bicameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem *bicameral* di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah. Dari 32 negara demokrasi yang menganut sistem *bicameral*, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16 negara (belum termasuk Indonesia).

Pada umumnya, legitimasi dari majelis tinggi menentukan kuat lemahnya sistem *bicameral* di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan anggota majelis. Majelis yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Ada hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya, contohnya seperti Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina.

Dengan konsep tersebut, maka Indonesia merupakan sebuah “anomali” karena dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan demikian bisa dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem *bicameral* yang anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Dalam sistem bikameral, DPD dan DPR seharusnya memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan

³⁸ *Ibid.*

menetapkan produk perundang-undangan. Tugas, Pokok dan Fungsi antara DPR dan DPD ini kemudian menjadi isu politik yang panas, seiring dengan keinginan dari sejumlah anggota DPD untuk mengajukan inisiatif amandemen UUD 1945 pasal 22 D yang dinilai hanya memberi kewenangan “setengah hati” kepada DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dibandingkan dengan kewenangan DPR yang hampir menguasai semua proses pengesahan RUU menjadi UU. Legitimasi konstitusional Pasal 22 D UUD 1945 dinilai belum memberi kesetaraan peran antara DPD dengan DPR terutama dalam proses legislasi. Apabila dikaitkan dengan otonomi daerah dan peran DPD dalam mengawal dan memperjuangkan proses legislasi dan kebijakan terkait dengan otonomi daerah maka ruang gerak dan posisi tawar DPD dengan DPR relatif terbatas. Apabila ditinjau dari konteks sejarah kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah, memang keberadaan DPD adalah sebagai penyeimbang perwakilan politik (DPR) yang harus dimbangi dengan perwakilan daerah (DPD) sehingga aspirasi yang beredar dan dijadikan program legislasi bukan hanya aspirasi politik melainkan juga harus mengutamakan aspirasi dari daerah. Apa yang diperjuangkan oleh DPR sebagai perwakilan politik, tentu saja berbeda dengan apa yang diperjuangkan DPD sebagai perwakilan daerah. Proses *check and balance* antara DPR dan DPD inilah yang diharapkan terjadi dan efektif. Sehingga sistem perwakilan akan diimbangi dengan kehadiran DPD yang kuat secara kelembagaan dan mengakar dalam masyarakat yang diwakilinya.

Sekurang-kurangnya ada empat alasan mengapa DPD harus diperkuat. *Pertama*, sistem dua kamar lebih

menjamin demokrasi dan kesejahteraan. Negara-negara besar dengan jumlah suku dan agama yang beragam umumnya mengadopsi sistem parlemen dua kamar. Negara-negara besar yang makmur secara ekonomi dan demokratis secara politik menerapkan parlemen dua kamar, seperti Amerika, Jerman, Kanada, Belanda, Italia, Jepang, dan Australia. Bahkan Malaysia dan Filipina juga mengadopsi sistem tersebut.³⁹

Bicameralisme tidak lagi identik dengan negara federal, tetapi semakin lazim di negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi seperti Indonesia. Sekarang ini, sekurang-kurangnya terdapat 22 negara kesatuan yang mempraktikkan *bicameralisme* dengan berbagai variasinya.⁴⁰ *Bicameralisme* juga tidak identik dengan sistem pemerintahan tertentu.

Kedua, memperkuat sistem *checks and balances*. Hadirnya kamar kedua (*second chamber*) mengandaikan terciptanya *checks and balances* bukan hanya antarcabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi juga di dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri. Kamar kedua memungkinkan bekerjanya sistem *double checks*, yaitu terbukanya peluang pembahasan yang berlapis terhadap setiap produk legislatif yang berdampak bagi rakyat. Kamar kedua berfungsi, mengutip CF Strong, untuk mencegah lahirnya undang-undang yang dibuat secara tergesa-gesa oleh satu majelis.

Ketiga, memperjelas sistem parlemen Indonesia. Dengan memper-

³⁹ Lihat Satya Arinanto dkk, *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI*, Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI *bekerja sama dengan United Nations Development Programme* 2006

⁴⁰ *Ibid*

kuat DPD, parlemen Indonesia semakin didorong ke arah *bicameralisme* murni, tidak *pseudo-bicameralism* seperti sekarang. Memperkuat DPD juga merupakan bentuk dari tindakan politik yang *fair*. Sebab, syarat untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Untuk menjadi calon saja, anggota DPD harus memperoleh dukungan 1.000 sampai 5.000 tanda tangan pemilih. Mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik.

Keempat, terkait dengan konsistensi pilihan yang sudah dilakukan Negara kita. Indonesia sudah menyepakati untuk mempertahankan Bentuk Negara Kesatuan, namun dengan kompromi berupa otonomi daerah. Otonomi daerah yang ada di Indonesia adalah suatu bentuk kompromistis terhadap tuntutan adanya federalisme yang dahulu pernah diusung oleh beberapa kelompok yang menginginkan menjadi Negara Serikat. Konsekuensi dengan adanya otonomi daerah, maka perkembangan dan urusan daerah diserahkan kepada daerah, dengan tanpa mengurangi kewenangan pusat. System otonomi daerah mengharuskan parlemen lebih peka dan responsive terhadap perkembangan yang ada dan terjadi di daerah. Maka dengan mengadopsi system *strong bicameral* yang disesuaikan dengan kondisi Indonesia, maka diharapkan justru akan memperkuat ketahanan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab, hal itu akan menunjukkan bahwa parlemen bukan hanya menampung aspirasi dan kemajuan daerah melalui DPD, namun lebih dari itu, mampu memperjuangkan dan menghasilkan suatu produk hukum yang lebih responsive dalam mengimbangi keinginan daerah untuk maju melalui lembaga DPD.

C. Penutup

Berdasarkan hal-hal yang sudah dikemukakan tersebut, dapat diambil beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Sistem bicameral memang pada awalnya terdapat di negara-negara sistem federalis, namun jika melihat sistem Indonesia yang cenderung *pure consensus model democracy* maka sistem bicameral cocok dan dapat diterapkan di Indonesia
2. Berdasarkan *original intent* terbentuknya DPD sebenarnya dikehendaki bahwa struktur parlemen Indonesia *bicameral*
3. Kedudukan dan fungsi legislasi DPD jika dibandingkan dengan DPR memang terlihat adanya ketidaksetaraan peran. DPD lebih hanya sebagai “staf ahli” DPR yang hanya berfungsi untuk mengusulkan RUU, tapi tidak memiliki kewenangan “*decision maker*” dalam proses RUU menjadi UU.

Oleh karenanya beberapa saran dan rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. DPD mempunyai wewenang legislasi, pengawasan, dan anggaran;
2. DPD mempunyai wewenang untuk membahas dan ikut memutuskan seluruh RUU yang dibahas DPR;
3. DPD memiliki hak inisiatif untuk mengajukan RUU, tetapi terbatas pada bidang-bidang tertentu yang terkait dengan urusan daerah;
4. Susunan dan kedudukan MPR dirombak sehingga MPR hanya berfungsi sebagai rumah bersama bagi dua kamar DPR dan DPD.
5. MPR tidak perlu memiliki Sekretariat Jenderal sendiri. MPR juga tidak memerlukan pimpinan permanen, karena bisa dijabat secara bergantian oleh pimpinan DPR dan DPD.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Azhari, A. F. 2008. "Materi Muatan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Revolusi." *Publikasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Surakarta*. Surakarta: <http://publikasiilmiah.ums.ac.id>. 59-76.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran. 2014. *J. Suyuthi Pulungan*. Yogyakarta: Ombak Press, 2013.
- Konstitusi, Mahkamah. n.d. *Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia*. Accessed Juni 2, 2018. http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/profil/keudukan/UUD_1945_Perubahan.
- Magnis, Franz. *Etika Politik : Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016.
- Manan, Bagir, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: Rosdakarya, 2015.
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Pohan, Rahmad Asril. *Toleransi Inklusif: Menapak Jejak Sejarah Kebebasan Beragama dalam Piagam Madinah*. Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2014.
- Santosa, Arif,. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Mahkota Kita, 2015
- Sinamo, Nomensen, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Permata Aksara, 2014.
- Sirajuddin, and Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Aturan Peraturan Perundang-Undangan.
- Warastra, Amrullah Karebet. "Konstitusi Sebagai Instrumen untuk Membatasi Kekuasaan Negara." *Jurnal Konstitusi* II (2): 47-62. 2009