

Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

**FUNGSI DAN WEWENANG
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
PERSPEKTIF IUS CONSTITUENDUM**

**Suatu Sumbangan Pemikiran Mengenai Model Ideal
Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD
Secara Konstitusional**



PUBLIKA
GLOBAL MEDIA

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor
28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemen, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan, h. Komuni kasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/ atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

**FUNGSI DAN WEWENANG
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
PERSPEKTIF IUS CONSTITUENDUM**

**Suatu Sumbangan Pemikiran Mengenai Model Ideal
Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD
Secara Konstitusional**



PUBLIKA
GLOBAL MEDIA

FUNGSI DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH PERSPEKTIF IUS CONSTITUENDUM

Suatu Sumbangan Pemikiran Mengenai Model Ideal Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Secara Konstitusional

Copyright © I Gusti Bagus Suryawan
All right reserved

Penulis : Dr. I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.
Editor : Jamaludin Hadi Kusuma
Desain : Muhammad Aufa Cholil Fayyadl
Layout : Iwan Priyadi
Cetakan I : Januari 2020
xii+ 137 hlm, 15,5 x 23 cm

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-602-6332-24-0

Penerbit:

Publika Global Media

Jl. Diponegoro 44, Gowongan, Jetis, 55232, Kota Yogyakarta, DIY

Tel/fax: 081329535335

Email: publikaglobalmedia@gmail.com

Dicetak oleh **Diandra Creative**

Jl. Kenanga No. 164, Sambilegi, Maguwoharjo, Sleman, Kabupaten
Sleman, DI. Yogyakarta, 55281

KATA PENGANTAR

Jalan panjang reformasi. Mengandaikan kerja masih ada didepan mata. Semoga buku ini membantu Anda yang tengah membacanya menemukan cara mempersingkat jalannya transisi politik kita ke arah politik demokratis yang sesungguhnya. Hal itu, menggambarkan periode transisi politik Indonesia pasca reformasi. Berawal di tahun 1998, hingga kini proyek besar reformasi *not the end*. Sebagian pengamat politik dan ahli hukum tata Negara bahkan menyebut Indonesia tengah mengalami transisi yang permanen. Sebuah fase yang bersifat *contradiction in terminis*, namun menggambarkan secara tepat sebagai paradoks transisi demokrasi di Indonesia yang jalan ditempat. Kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan untuk memenuhi ekspektasi rakyat untuk mengartikulasikan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Hal itu terlihat dari Fungsi dan kewenangan DPD sangat kecil, tidak sebanding dengan peranan DPR. Dalam segala hal, DPD dapat dikatakan sebagai pelengkap demokrasi dan sistem ketatanegaraan. Pembatasan ini tidak hanya dalam pembuatan undang-undang tertentu, fungsi-fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang serba terbatas, juga dalam fungsinya sebagai anggota MPR untuk mengawasi Presiden dan/atau Wakil Presiden pada saat dilakukan *impeachment*.

Buku yang berjudul **Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif *Ius Constituendum*** (*Suatu Sumbangan Pemikiran Mengenai Model Ideal Pengaturan Fungsi & Wewenang DPD Secara Konstitusional*) memuat gagasan tentang Prospek DPD ke depannya, terutama mendesain fungsi dan kewenangan institusi demokrasi, *in casu* Dewan Perwakilan Daerah yang ideal dan tidak sekadar terjebak pada *mainstream* relasi politik antar-organ negara *an sich*, sehingga tidak menyimpangi tujuan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk mencegah kekuasaan monopolistik atau hegemonik serta terbukanya ruang bagi penguatan hak konstitusional warga Negara (pemilih) sebagai sumber legitimasi, berdasarkan prinsip demokrasi substansial, prinsip *check and balance* serta prinsip konstitusionalisme, agar parlemen (DPD dan DPR) dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran dan kewenangannya dengan terukur serta menghindari *abuse of power* oleh DPR atau DPD.

Dengan selesainya buku ini, penulis menyadari banyak pihak turut memberikan bantuan dan dukungannya. Karenanya, ruang ini sengaja dimanfaatkan untuk menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada mereka semua. Tanpa peran mereka tidak mungkin buku ini sampai di hadapan pembaca. Meskipun disadari tidak mungkin menyebut nama mereka satu persatu, namun di antara nama-nama berikut menjadi sebuah keniscayaan untuk menyebutkannya.

Dalam kesempatan yang sangat baik ini, penulis berutang budi kepada dua sosok penting, yaitu: Prof. Dr. I Dewa Putu Wijana, sebagai Rektor Universitas Warmadewa serta Dekan Fakultas Hukum Universitas Warwadewa, Prof. Dr. I Nyonan Putu Budiarta, SH., MH. Mereka semua tidak pernah henti-hentinya memberikan dorongan moril kepada penulis selama dalam proses penyelesaian buku ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak baik dosen dan pimpinan fakultas hukum khususnya Bagian Hukum Tata Negara Universitas Marwadewa, serta kepada pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, yang turut membantu penulis dan tidak pernah mengenal lelah dalam membantu dan meluangkan waktunya dalam menyukseskan penyusunan buku ini. Begitu juga, ucapan terima kasih di sampaikan juga kepada penerbit Publika Global Media. Bagimanapun, kepercayaan penerbit Publika Global Media telah mempercepat buku ini sampai kepada pembaca.

Terkahir, sosok luar biasa yang selalu menjadi bagian hidup penulis, yaitu: Ayahanda LetkolPol Purn IGB Meraku Tirtayasa (alm)-, Ibunda IGA Darsini (alm). Begitu juga bapak mertua Prof. Drs. AA Ketut Oka, Mpd. (emiritus Undiksha) dan Ibu Sri Tentrem Widayati-, terimah kasih bayak atas segala dorongan, doa, ketabahan dan ketulusan menggantikan sebagai peran dan tanggung jawab penulis dan istri anak-anak terrcinta ditengah macam bentuk aktifitas. Kepada istri penulis aA Istri Mariatini Dewantari, SE, A.Par dan anak-anak; IGA Sarita Handayani Spd., IGB Yoga Sastera yang sedang bersemangat menyelesaikan skripsi hukumnya, serta IGA Suryawantari terima kasih atas segala pengertian dan pengorbanannya selama ini. Penulis sadar betul, sebagian hak mereka untuk mendapatkan perhatian dan kasih anyang 'terampas' selama proses penyelesaian buku ini karenanya, kepada mereka buku ini secara khusus didedikasikan.

Untuk itulah buku ini menjadi penting, tidak saja bagi pengembangan ilmu hukum tata Negara, tetapi juga buku ini memberikan rekomendasi untuk merekonstruksi ketatanegaraan Indonesia ke depan di tengah masih langkahnya bahan rujukan teoretis ilmu hukum tata Negara yang mutakhir tentang diskursus

mengenai tema ini di berbagai belahan dunia. Bahkan, penulis juga berharap muncul lebih banyak lagi karya sejenis dari ahli hukum tata Negara lain untuk memperkaya khazanah keilmuan hukum tata Negara, sekaligus mencegah munculnya hegemoni pemikiran yang menjadi salah satu tanda kemunduran suatu bangsa.

Semoga buku ini dapat menjadi asupan nutrisi intelektual para pengkaji dan penikmat hokum tata Negara, politisi, Mahasiswa di semua tingkatan serta sebagai pembuka jalan bagi lahirnya buku karya saya selanjutnya. Kehadiran buku ini juga, senantiasa membuka ruang koreksi dan kritik dari seluruh sidang pembaca, sekaligus menunjukkan bahwa penulis adalah manusia biasa tempat bersemayamnya sekaligus bersarangnya kubangan kelemahan.

Bali, 2 Januari 2020
I Gusti Bagus Suryawan, S.H., M.H.

Daftar Isi

| | |
|--|-----|
| Kata Pengantar | vii |
| Daftar Isi | xi |
| BAB I: Pendahuluan | 1 |
| BAB II: Teori Pembagian Kekuasaan Negara | 7 |
| BAB III: Teori Perwakilan | 11 |
| BAB IV: Teori Sumber dan Lahirnya Wewenang | 21 |
| BAB V: Dewan Perwakilan Daerah | 29 |
| a. Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah | 29 |
| b. Hubungan Wewenang DPD dan DPR Dalam Penyelenggaraan Fungsi Konstitusionalnya | 36 |
| c. Konfigurasi Politik dan Hukum DPD Dengan Majelis Tinggi di Berbagai Negara | 43 |
| BAB VI: Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD | |
| Perspektif <i>Ius Constituendum</i> | 57 |
| a. Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD dalam Parlemen Bikameral di Indonesia dan Perbandingan di berbagai Negara Perspektif Konfigurasi Politik dan Hukum | 57 |
| b. Rekonstruksi Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Secara Konstitusional Melalui Konstitusionalisasi Perspektif <i>Ius Constituendum</i> | 80 |
| c. Rekonstruksi Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD dalam kaitan Daerah Otonomi berdasarkan Desentralisasi Asimetris Perspektif <i>Ius Constituendum</i> | 96 |
| BAB V: Penutup | 117 |
| Curriculum Vitae | 137 |

Daftar Tabel dan Gambar

| | |
|---|----|
| Tabel 1. Perbandingan Fungsi dan Wewenang Parlemen Bikameral di Berbagai Negara | 72 |
| Tabel 2. Komparasi Konfigurasi Politik Legislasi di Indonesia dan di berbagai Negara | 83 |

BAB I

PENDAHULUAN

Landasan konstitusional sebagai dasar terbentuknya DPD ditemukan pengaturannya dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Bab I: Pendahuluan

Sebagai penjabaran Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan DPD, diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagaimana terakhir kali diubah melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat UU MD3).

Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan menyatakan ada 2 latar belakang pembentukan DPD. Pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikut sertakan 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.¹

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.²

Latar belakang kedua pembentukan 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.³ Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa

¹ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan. Dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta. Hlm. 32.

² Masalah ini secara formal juga diakui dalam *Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan*. Salah satu masalah yang diidentifikasi pada angka 8 ketetapan ini adalah: "Berlangsungnya pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejolak politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan, dan keadilan."

³ 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 dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan

dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.⁵

Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut:⁶

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.

Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut:⁷

Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa kalau negara kesatuan ini dikehendaki tetap *ajeg* maka dalam pengambilan keputusan politik negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak

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

⁴ Di sisi lain, masih terdapat kehendak yang kuat untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dibutuhkan sistem untuk menyalurkan aspirasi (rakyat) daerah, sekaligus sebagai upaya untuk menjaga tetap tegaknya NKRI. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignjo. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. Jakarta. Hlm. 23.

⁵ Mohammad Fajrul Falaakh. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, dalam Janedjri. M Gaffar et al. (ed.), Op cit., hal. 54.

⁶ I Dewa Gede Palguna. *Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dalam Janedjri M. Gaffar. *Ibid*. Hal. 62.

⁷ Palguna. 2002. *Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?*. Bali Post Online Senin, 22 April 2002.

Bab I: Pendahuluan

(yang dalam hal ini mewujud dalam lembaga DPR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujud dalam lembaga DPD). Setiap daerah (propinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya, akan mendapatkan jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan inilah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/ perwakilan (yang mewujud dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional, terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotetis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang mengancam persatuan nasional.

Pembentukan DPD untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:⁸

...DPD ini adalah satu cara untuk menjaga Negara Kesatuan RI kita ini dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.

Dengan terbentuknya DPD sebagai hasil reformasi politik sekaligus hukum, maka susunan MPR mengalami perubahan yang semula terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah Utusan Daerah dan Golongan-Golongan, menjadi terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD. Dengan demikian Perubahan Ketiga dan Keempat UUD NRI 1945 membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR.⁹

Subtansi dari beberapa poin permohonan yang diajukan DPD adalah 4 poin yang merupakan pokok eksistensi DPD sebagai lembaga negara yang perlu ditegakkan kembali sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Keempat poin itu adalah Wewenang DPD dalam mengajukan RUU seimbang dengan DPR dan Presiden, Wewenang DPD ikut membahas RUU, Wewenang DPD memberikan persetujuan atas RUU, dan keterlibatan DPD dalam menyusun Program Legislasi Nasional (selanjutnya disingkat Prolegnas). Poin-poin di atas sebagai

⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Buku Keempat Jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-2 (Lanjutan) s/d Ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001. Masa Sidang Tahunan MPR.*

⁹ IGN Wairocana. 2009. *Optimalisasi Peran Legislasi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan RI.* Makalah. Hlm. 3.

upaya merekonstruksi Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 dalam kaitan dengan Fungsi dan Wewenang DPD, dengan tujuan memaksimalkan peranan DPD.

Dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) menilai bahwa UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disingkat UU P3) yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan prolegnas adalah mereduksi wewenang DPD yang diatur oleh UUD NRI 1945.

Setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen ternyata masih memunculkan masalah yang memerlukan jawaban sebagai produk analisis dari optik Hukum Tata Negara dan Ilmu Konstitusi.¹⁰ Salah satu masalah itu ialah wewenang DPD yang tidak proporsional, sehingga diskursus tentang rekonstruksi pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD tetap menarik untuk dikaji. Dalam pada itu berkembang pula diskursus apakah lembaga – lembaga perwakilan Indonesia menerapkan sistem *tricameral* (MPR-DPR-DPD), *bicameral*¹¹ (DPR dan DPD) atau *unicameral* dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan penuh pembentukan undang-undang.

Ditinjau dari segi kelembagaan, lembaga perwakilan di Indonesia cenderung dikategorikan sebagai *soft bicameral*, atau *weak bicameral*. Sementara itu, jika ditinjau secara fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem parlemen Indonesia dikatakan sebagai *unicameral*, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR. Menurut Saldi Isra, dengan adanya kewenangan yang masih dimiliki MPR, di samping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD, maka sebenarnya Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar.¹²

Substansi keterwakilan daerah di DPD adalah akomodasi kepentingan daerah yang dijamin secara konstitusional dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi dasar pembuatan keputusan tata usaha negara; menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan; menjadi dasar hubungan hukum antar para

¹⁰ Moh. Mahfud MD (I). 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta. Hlm. ix.

¹¹ Menurut Robert L. Madex bahwa yang pertama kali yang mengeluarkan istilah *bicameral* tersebut adalah Jeremy Bentham. Lihat, Robert L. Madex. 1996. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Congressional Quarterly Inc. Washington. Hlm. 28.

¹² Saldi Isra (I). 2004. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*. Jurnal Konstitusi. Vol.1. Juli. Hlm. 129-132

Bab I: Pendahuluan

warga masyarakat dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi sarana yang amat penting dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.¹³

¹³ Achmad Ruslan. 2011. *Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Negara*. Orasi Guru Besar. Hlm. 6.

BAB II

TEORI PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA

Terjaminnya negara demokrasi konstitusional modern dalam proses perumusan kebijakan apabila mekanisme kawal dan imbang (*checks and balances*) di antara lembaga perumus kebijakan publik berjalan dengan baik. Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, di mana unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar dalam proses perumusan kebijakan, masing-masing lembaga memiliki proporsi wewenang yang seimbang sehingga disebut sebagai pembagian kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan yang dikenal saat ini telah dikemukakan oleh James Harrington berabad-abad yang lalu dalam tulisannya yang berjudul *Oceana* (1656). John Locke dalam bukunya yang berjudul *Of Civil Government* (1690) menyatakan bahwa salah satu cara untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ialah dengan membuat pemisahan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Baron de Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *Spirit of the Laws* (1748) menambahkan kekuasaan yudisial sebagai kekuasaan ke tiga sehingga teori pemisahan kekuasaan lebih terkenal dengan teori *Trias Politica*. Dalam pemikiran Montesquieu, pemisahan kekuasaan ketika itu semestinya terjadi diantara raja yang memegang kekuasaan eksekutif, parlemen yang memegang kekuasaan legislatif dan peradilan yang memegang kekuasaan yudisial.¹⁴

Konsepsi pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Realitasnya menunjukkan bahwa suatu

¹⁴ Wahyudi Kumorotomo. *Mempebraiki Mekanisme Kawal dan Imbang (checks and balances) dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. kumoro.staff.ugm.ac.id. Hlm. 2. Diakses pada tanggal 1 Juli 2015.

Bab II: Teori Pembagian Kekuasaan

pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan,¹⁵ bahkan J.J. Von Schmid mengatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata tidak mungkin dilaksanakan bahkan di Amerika Serikat sendiri. Argumentasi tidak dapat dilaksanakan teori pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh Rousseau, yaitu apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga sependapat dengan J.J. Von Schmid, yang menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *Trias Politica*, dalam kenyataannya mempraktikkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*check and balance system*), sehingga akibatnya teori *Trias Politica* itu tidak dipraktikkan secara murni.¹⁶ Ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ke tiga kekuasaan itu terpisah karena dalam realitasnya secara faktual, hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.¹⁷

Dalam konteks Indonesia menurut Ismail Sunny,¹⁸ UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil sehingga pemisahan kekuasaan tidak dapat dipertahankan secara prinsipil. Dengan perkataan lain UUD NRI 1945 hanya mengenal konfigurasi hukum dalam ketatanegaraan yakni *division of power* bukan *separation of power*. Teori pembagian kekuasaan secara primordial lahir di Eropa Barat sebagai bentuk reaksi terhadap atmosfer kekuasaan raja yang otoritarian, serta juga untuk mencegah tertumpuknya kekuasaan negara di satu lembaga negara, dan untuk adanya jaminan hak-hak asasi rakyat.

Dalam konteks kajian mengenai dogmatik hukum,¹⁹ kajian tentang pembagian kekuasaan negara termasuk dalam bidang hukum tata negara. Dengan demikian sumber hukum primer yang pertama adalah UUD dan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *the supreme law of*

¹⁵ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. FH UI. Jakarta. Hlm. 140.

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Ibid.* Hlm. 142.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie (II). 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hlm. 5.

¹⁸ Ismail Sunny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru. Jakarta. Hlm. 16.

¹⁹ Arief Bernard Sidharta. 2009. Terjemahan. *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama. Bandung. Hlm. 54.

the land yang mengatribusikan wewenang kepada lembaga – lembaga negara.

Dengan mendasarkan pada ketentuan UUD NRI 1945, ada dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan Indonesia disebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan interpretasi gramatikal terhadap UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan negara secara tegas dibagi tiga yaitu Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII dan VII A tentang Kekuasaan Legislatif dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Gagasan tentang *division of power* dengan *prinsip check and balance* yang dianut oleh konstitusi menunjukkan bahwa secara filosofis gagasan tersebut mengidealkan sistem ketatanegaraan dalam menata fungsi kelembagaan negara, dengan tidak ada hegemoni kekuasaan satu sama lainnya. Akan tetapi, memiliki sinergisitas dalam menjalankan fungsi masing-masing lembaga negara konstitusional sesuai wewenang yang diatur dalam konstitusi.

Bab II: Teori Pembagian Kekuasaan

BAB III

TEORI PERWAKILAN

Menurut Rousseau, Teori Perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada *Caesar* yang secara mutlak diletakkan dalam *Lex Regian*, dapat dianggap *Caesar* sebagai suatu perwakilan. Bila raja memerlukan segala sesuatu dari rakyat yang dikuasai oleh *Lord* maka Raja cukup memanggil para *Lord* itu, sehingga *Lord* merupakan wakil rakyatnya. Raja kemudian membentuk badan yang anggotanya terdiri dari pada *Lord* dan pendeta yang berfungsi sebagai penasihat Raja. Badan inilah yang kemudian disebut *curiaregis* yang kemudian menjadi *House of Lords*. Kekuasaan *House of Lords* terhadap raja makin besar, mengakibatkan terjadi sengketa, dan yang menang *House of Lords*. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah, maka rakyat menyarankan, bahwa wakil rakyat golongan menengah harus dimintai pendapat jika *House of Lord* merundingkan anggaran belanja negara.²⁰

Sebab mereka yang memikul beban itu, maka golongan rakyat menengah muncul pula sebagai wakil yang disebut *magnum consilium*, akhirnya menjadi apa yang dikenal *House of Commons*. *House of Lord* dan *House of Commons* ini disebut *Parliament* yang dianggap sebagai lembaga perwakilan modern yang pertama. Dengan demikian timbulnya konstruksi lembaga perwakilan dikarenakan adanya pengaruh hukum perdata Romawi, adanya sistem feodal di abad pertengahan, dan situasi abad pertengahan itu sendiri.

²⁰ Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara*. Cetakan kesepuluh. Bumi Aksara. Jakarta. Hlm. 144. Lihat juga Andi Pangerang Moentha. 2007. Artikel. *Quo Vadis DPD Di Indonesia (Mencari Format Ideal DPD dalam Amandemen Kelima UUD 1945)*. Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa. Volume 15 Nomor 1.

Bab III: Teori Perwakilan

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:²¹

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*)
Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*)
Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dan yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai “politico”
Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *assue* (materi) yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”
Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (Organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemiliknya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg itu meliputi:²²

- a. *Het beginsel van de politieke grondrechten;*
- b. *Het meerderheidsbeginsel;*
- c. *Het representatiebeginsel;*
- d. *Het verantwoordingsbeginsel;*
- e. *Het openbaarheidsbeginsel.*

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah dilaksanakannya fungsi legislatif oleh

²¹ *Ibid.* Hlm. 147-148.

²² Suwoto. 1994. *Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi*. Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya. 10 Agustus 1994. Hlm. 4.

parlemen yang dipilih oleh rakyat, demikian juga fungsi eksekutif dan yudikatif melalui pemilihan umum yang *legitimate*. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah perwakilan karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggung jawab penuh terhadap pemilihnya. Apabila pemerintah tidak bisa bertanggung jawab terhadap pemilihnya, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai perwakilan yang sesungguhnya.²³

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara substansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Perkembangan hak atas Persamaan di Eropa menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:²⁴

Pada abad XVII mengedepan konsep '*equality before law*'. *Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan ini pun menandai munculnya konsep '*social rechtstaat*'. Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan. Pada abad XIX mengedepan konsep '*equal opportunity*' dan '*civil equality*'. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep '*equality before law*' yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:²⁵

Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rosseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini Rosseau mengetengahkan kebebasan dalam pengertian

²³ Hans Kelsen (II). 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Cetakan pertama. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung. Hlm. 409.

²⁴ Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar (fundamental rights; grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Februari 1993. Hlm. 10.

²⁵ *Ibid.* Hlm. 21.

Bab III: Teori Perwakilan

'*zelfbepaling*' atau '*zelwetgeving*' (otonomi). Konsep '*zelfbepaling*' dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau mengetengahkan asas universal (*universali seringbeginsel*). Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga '*de algemene wetmatigheid*'. Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:²⁶

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
- d. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;
- e. Badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
- f. Diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
- g. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan
- h. Sifat keputusan yang terbuka;
- i. Hak kaum minoritas yang dihormati.

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.

Kedudukan rakyat dalam perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut:²⁷

Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu

²⁶ Philipus M. Hadjon (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994. Hlm. 1.

²⁷ Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*. Alumni. Bandung. Hlm. 40.

keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena di dalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainlah orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintangai adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapatnya tentang rakyat sebagai berikut:²⁸

Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah 'pemerintah'. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah (*the governed, geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks, people, peuple*.

Menurut Hanna Pitkin sebagaimana dikutip Kacung Marijan konsep perwakilan adalah,²⁹ "*represantare maent simply to make present or manifest or to present again, and it was applied almost exclusively to inanimate objects*". Perwakilan termasuk konsep yang sering diperdebatkan maknanya dalam ilmu politik, bahkan perdebatan itu terus berlangsung di awal abad ke-21.³⁰

Perdebatan itu hanya pada apa yang harus dilakukan oleh wakil dengan terwakili yaitu apakah mereka akan bertindak sebagai *delegates* ataukah sebagai *trustees*. Sebagai *delegates* para wakil hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituennya, sementara itu sebagai *trustees* berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu mencoba memahami permasalahan yang dihadapi oleh konstituennya. Diantara kedua pandangan itu terdapat pandangan yang lain yakni ketika para

²⁸ Philipus.M. Hadjon (III).1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. Hlm. 1.

²⁹ Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Prenada Medya Group. Jakarta. Hlm. 41.

³⁰ *Ibid*.

Bab III: Teori Perwakilan

wakil bertindak sebagai *politico*, di mana para wakil bergerak secara kontinum antara *delegates* dan *trustees*.³¹

Menurut pandangan Hanna Pitkin yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara para wakil dan terwakil sehingga para wakil tidak saja mendengar para konsituennya melainkan juga dapat melaksanakan aspirasi konstituennya.

Perdebatan mengenai paradigma perwakilan sebenarnya tidak hanya relasi antara kelompok wakil dan terwakili. Paradigma lainnya adalah adanya sekelompok orang yang mewakili dalam bentuk lembaga perwakilan, kedua yaitu adanya kelompok orang yang diwakili, dan ketiga ialah adanya sesuatu yang diwakili seperti pendapat, kepentingan, harapan dan berbagai perspektif politik dan kekuasaan.

Dalam konteks fungsi perwakilan ini Michael Mezey berpendapat sebagai berikut:³²

If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator.

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsi penting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Michael Mezey lebih lanjut berpendapat:³³

Representational category share this common characteristic: they involve the connection between the legislative arena and the various publics that comprise the citizenry of a nation. These activities refer directly to one

³¹ *Ibid.* Hlm. 40.

³² Michael Mezey. 1985. *The Functions of Legislatures in the Third World*. Dalam *Handbook of Legislatures Research*. Harvard University Press. Hlm. 734.

³³ *Ibid.*

define characteristic of legislatures; the fact that these institutions are comprised of elected officials. This fact carries with it the implication that part of the job of elected officials is to act on behalf of these who have elected them.

Menurut Michael Mezey, aktivitas perwakilan itu mencakup hubungan antara anggota badan legislatif dengan pihak yang diwakilinya yaitu rakyat, yang menurutnya mencakup dua aspek, ialah:³⁴

One aspect of representational activity is expressive function. A second aspect of representational activities refers to the legislators role as an intermediary between citizens and government official.

Aspek pertama aktivitas perwakilan adalah fungsi ekspresif yang mengungkapkan pikiran-pikiran rakyat tentang persoalan publik (*interest articulation*). Dalam aktivitas perwakilan, anggota-anggota badan perwakilan legislatif berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan pejabat pemerintah. Aktivitas perwakilan sebagai penghubung ini oleh Lyn Ragsdale,³⁵ disebutnya sebagai "*electoral responsiveness*".

Aspek kedua dari fungsi perwakilan adalah sifat universal. Keuniversalannya disebabkan karena anggota legislatif itu mempunyai akses terhadap pemerintah maupun terhadap rakyat. Keuniversalan perwakilan sebagai penghubung ini dinyatakan oleh Jean Blondel sebagai berikut:³⁶

These intermediary activities are a universal function of legislators because legislators enjoy an access to the central government departments and to members of the government that is unquestionably greater than that of most citizen.

Wahlke, Eulau, Buchanan, dan Ferguson dalam bukunya yang berjudul *Legislative System* menyatakan:³⁷

³⁴ *Ibid.* Hlm. 9.

³⁵ Lyn Ragsdale. 1985. *Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam *Handbook of Legislative Research*. Harvard University Press. Hlm. 59.

³⁶ Jean Blondel. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. Hlm.97.

³⁷ Michael Mezey. *Op. cit.* Hlm.740

Bab III: Teori Perwakilan

Representational role orientations also had a strong decisional content. Legislators were asked to say, for example, how important constituency views were when they made their where to call the policy-responsiveness dimension of representation.

Dalam hal ini Wahlke menegaskan, bahwa orientasi peran perwakilan mempunyai pengaruh kuat dalam pembuatan keputusan. Hal mana karena para anggota badan perwakilan itu diminta untuk menyampaikan seberapa penting pandangan pemilih pada saat anggota-anggota badan legislatif itu melakukan voting. Misalnya apa yang disebut sebagai dimensi perwakilan yang responsif terhadap kebijaksanaan, Raymond Hopkins yang meneliti tentang badan perwakilan di Negara Tanzania, serta pendapat Michael Mezey yang juga meneliti tentang badan perwakilan di Negara Thailand.

Menurut Raymond Hopkins:³⁸

Tanzanian MPs to describe their responsibilities, the responses most frequently emphasized working with the constituency, explaining government policy, encouraging compliance, and bringing the needs and demands of the constituency to the attention of the government.

Pendapat Raymond Hopkins tersebut, menunjukkan bahwa dimensi perwakilan yang responsif terhadap kebijaksanaan dari MPs Tanzania, ditinjau dari aspek fungsi badan legislatif memberikan respon kepada pemilih hal-hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah, menyampaikan kebutuhan dan permintaan pemilih untuk mendapat perhatian dari pemerintah. Hopkins menyimpulkan bahwa di Tanzania peranan badan legislatif sebagai komunikator lebih dipentingkan dari pada sebagai pembuat undang-undang.

Di Thailand, tugas anggota badan legislatif adalah:³⁹

Also reported that they were besieged by requests that they perform various political and personal services for individual constituents as well as by demand that they secure funds from the central government for local projects.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.* Hlm. 741.

Menurut Michael Mezey, anggota badan legislatif Thailand bertugas untuk melaksanakan berbagai fungsi politik dan menyampaikan permintaan pemilih kepada pemerintah agar ada jaminan pendanaan untuk proyek-proyek lokal.

Pembandingan di atas menunjukkan bahwa salah satu kategori tugas perwakilan anggota badan perwakilan di berbagai negara adalah sebagai fungsi penghubung gagasan rakyat dengan pemerintah, yang mengacu kepada tugas anggota badan perwakilan untuk bertindak atas nama rakyat yang diwakilinya.

Menurut Allen R. Ball & B. Guy Pieters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.⁴⁰ Sistem bikameral yang masih terbatas dalam model parlemen di Indonesia terbukti dengan fungsi melaksanakan kebijakan strategis mengenai daerah, peran DPD masih terbatas dalam melaksanakan fungsi perwakilan saja.

Sistem semacam tersebut, tidak lepas dari konstruksi yang dibangun dalam *representative system* yang dianut oleh konstitusi pasca amandemen. Oleh karena itu *bicameral system* sangat berbeda dengan fungsi dari semua lembaga legislatif di Indonesia yakni MPR, DPR dan DPD yang dapat dikatakan melaksanakan fungsi trikameral,⁴¹ sehingga perlu perubahan dan tata kerja sistem DPD lebih akuntabel dengan mekanisme perwakilan yang dapat mengakomodasi gagasan dan kepentingan yang terwakil walaupun berasal dari independen.

⁴⁰ Allen R. Ball & B. Guy Pieters. 2000. *Modern Politics and Government*. Edisi ke-6. Macmillan Press Ltd. Hlm. 190.

⁴¹ Dari konteks tersebut sekaligus membedakan praktek bicameral system di berbagai Negara. Misalnya, Amerika Serikat. Dalam parlemen Amerika, fungsi lembaga MPR tidak terdapat satu kesatuan dalam kongres. Untuk lebih detail pengalaman praktek *bicameral system* di berbagai Negara lihat pada pembahasan konfigurasi politik dan hukum institusionalisasi DPD dalam majelis tinggi di berbagai negara.

Bab III: Teori Perwakilan

BAB IV

TEORI SUMBER DAN LAHIRNYA WEWENANG

Kajian tentang sumber dan lahirnya wewenang tidak terlepas dari cita negara hukum yang berdasarkan konstitusi yang berimplikasi pada pembentukan kewenangan secara atribusi. Gagasan tentang cita negara hukum yang secara historis diintrodusir oleh Plato (429 - 347 SM) yang dielaborasi oleh Aristoteles.⁴² Akan tetapi, secara primordial mengemuka dalam abad XVII di Inggris dengan dilatarbelakangi oleh Revolusi 1688. Hal tersebut, merupakan reaksi terhadap atmosfer despotisme di masa lampau.⁴³

Secara konsepsional, hingga kini terdapat lima konsep utama negara hukum, ialah; *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila.⁴⁴ Kelima konsep negara hukum tersebut masing-masing memiliki karakteristik yang bersifat khas.

Konsep *Rechtsstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti formal yang menempatkan fungsi *rechts* pada *staat* hanya sebagai alat bagi perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara, sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat alias negara penjaga malam. Konsep Kant ini, terkenal dengan sebutan *Nacht wakerstaat*.⁴⁵ Dalam perkembangan selanjutnya di negara-negara modern pada abad ke-19, konsep Kant tersebut dinilai kurang memuaskan, maka muncul konsep *Rechtsstaat* dalam arti luas yang berwewasan kesejahteraan dan

⁴² Von Schmid. 1988. *Grote Dankers OVER Staat en Recht*. Diterjemahkan oleh R. Wiratno et.al. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. PT. Pembangunan. Jakarta. Hlm. 10--23.

⁴³ Adnan Jamal. 2009. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makassar. Hlm. 21.

⁴⁴ Muhammad Tahir Azhary.1992. *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang. Jakarta, Hlm. 73-74.

⁴⁵ *Ibid*. Hlm. 66.

kemakmuran.⁴⁶ Dengan variasi unsur-unsur utamanya sebagai berikut:

- a. Friedrich Julius Stahl, mengetengahkan unsur utama; pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip Trias Politica, penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang, dan peradilan administrasi negara.⁴⁷
- b. Scheltema, dengan unsur utama kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintah yang melayani kepentingan umum.⁴⁸
- c. H.D.Van Wijk dan Konijnenbelt, dengan unsur utama pemerintahan menurut hukum, hak-hak asasi, pembagian kekuasaan dan pengawasan oleh kekuasaan peradilan.⁴⁹
- d. Zippelius, dengan unsur utama pemerintahan menurut hukum, jaminan terhadap hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan yustisial terhadap pemerintah.⁵⁰

Unsur-unsur utama konsep *Rechtsstaat* di atas, tampaknya banyak dipengaruhi oleh pemikiran John Locke tentang hak-hak asasi manusia secara alamiah serta asas pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dalam perkembangannya disempurnakan lagi oleh Montesquieu, Blackstone dan Jean Jacques Rousseau.⁵¹

Menurut John Locke, bahwa keadaan alamiah dan hak-hak asasi manusia secara alamiah memang mendahului berdirinya negara. Negara tercipta melalui perjanjian bermasyarakat di antara rakyat dengan tujuan untuk melindungi hak hidup, hak milik dan kebebasan individu. Kekuasaan negara yang terbentuk melalui perjanjian kemasyarakatan itu, perlu diatur dengan perundang-undangan, dan kekuasaan perundang-undangan menempati kekuasaan tertinggi dalam negara. Konsekuensi logisnya, kekuasaan perundang-undangan

⁴⁶ *Ibid.* Bahkan menurut Ian Gough *the Twentieth Century; And In Particular The Period Since The Second World War, Can Fairly Be Described As The Era Of Welfare State*. Lihat, Ian Goug. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. The Macmillan Press. London and Basingstoke. Hlm. 1

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia. Hlm. 311.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ J.J. Von Schmid. *Op. cit.* Hlm. 21.

terpisah dari kekuasaan pelaksana perundang-undangan dan kekuasaan peradilan. Pada masa itu konsep John Locke belum sepenuhnya dapat diterima karena merupakan lawan dari kekuasaan monarki absolut.

Pada abad ke-17 dan 18 pandangan John Locke mengenai hak asasi alamiah manusia dan asas pemisahan kekuasaan semakin diperkuat oleh pemikiran Montesquieu dan Blackstone yang menghendaki pemisahan kekuasaan negara secara tegas ke dalam organ legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta pemikiran J.J. Rousseau tentang paham kedaulatan rakyat. Asas pemisahan kekuasaan dan paham kedaulatan rakyat dari ketiga paham dimaksud boleh dikatakan cukup besar pengaruhnya terhadap berdirinya negara-negara modern di Eropa Kontinental dan Anglo Saxon pada abad ke-17, 18 dan 19 dengan kombinasi gerakan hukum dan politik berdasarkan paham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang dikonstitusionalisasikan ke dalam konstitusi di berbagai negara-negara demokrasi modern.

Di negara-negara yang bercorak paham Anglo Saxon, pemahaman terhadap negara hukum umumnya mengikuti konsep *Rule of Law* dari A.V. Dicey dengan unsur-unsur utama *supremacy of law, equality before the law dan the constitution based on individual rights*.⁵² Terdapat persamaan dan perbedaan antara konsep *rechts staat* dan *the Rule of Law*. Persamaannya terletak pada landasan filosofis yang dijiwai oleh paham liberalistik-individual yang mengedepankan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai dasar utama pembentukan konstitusi dan pembatasan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang – undang.⁵³

Perbedaannya terletak pada eksistensi peradilan administrasi negara. Pada konsep *rechts staat* peradilan administrasi negara dijadikan salah satu unsur utama yang otonom. Sebaliknya pada konsep *rule of law*, eksistensi peradilan administrasi negara secara otonom dipandang tidak urgen, karena peradilan umum dianggap berlaku sama bagi semua orang baik warga biasa maupun pejabat atau badan administrasi negara sesuai prinsip *equality before the law*. Karakteristik sistem hukum negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxon juga ikut mewarnai perbedaan salah satu unsur utama kedua

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

konsep negara hukum tersebut. Sistem hukum Eropa Kontinental berwawasan *civil law* atau *modern roman law* memiliki karakteristik administratif, sedangkan sistem hukum negara yang bercorak Anglo Saxon yang berwawasan *common law* memiliki karakteristik *judicial*.⁵⁴ Maka bagi negara-negara yang menganut konsep *rechtsstaat*, demokrasi dan pengawasan yudisial terhadap tindakan pembuatan melawan hukum oleh pemerintah perlu dilembagakan secara otonom. Bagi negara-negara yang menganut *rule of law* yang terpenting adalah menciptakan peradilan yang adil bagi semua orang berprinsip *equality before the law*.⁵⁵

Menurut Philipus M. Hadjon perbedaan kedua gagasan negara hukum tersebut tidak bersifat prinsipil, karena sama-sama bertujuan untuk menciptakan keadilan berdasarkan atas hukum yang berorientasi pada pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.⁵⁶

Gagasan negara hukum di atas, menunjukkan bahwa sumber legitimasi negara harus berdasarkan hukum. Sehubungan dengan teori legitimasi yang dielaborasi oleh Logemann dalam karyanya yang berjudul *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, wewenang dapat dilegitimasikan berdasarkan atas lima tipe legitimasi, ialah:⁵⁷

1. Berdasarkan atas magis;
2. Berdasarkan atas dinasti yang bersifat turun temurun;
3. Berdasarkan atas karisma;
4. Berdasarkan atas perwakilan;
5. Berdasarkan atas elite.

Legitimasi berdasarkan ajaran tentang perwakilan ini berguna dalam hal kewenangan bertindak tidak kongruen dengan kebutuhan bertindak. Sebagai misal rakyat memiliki kekuasaan, namun mereka tidak dapat melaksanakannya sendiri. Untuk itu rakyat membutuhkan organ sekunder yang dalam hal ini adalah badan perwakilan sebagai wakilnya dalam melaksanakan kekuasaannya.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon (III). *Op. cit.* Hlm. 2.

⁵⁵ *Ibid.* Hlm.

⁵⁶ *Ibid.* Mlm.

⁵⁷ F. Isjwara. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke 7. Bina Cipta. Bandung. Hlm.60.

Legitimasi wewenang berdasarkan atas kedaulatan dan perwakilan ini, oleh Logemann disebut sebagai *myth* abad ke-19.⁵⁸ Maksudnya, suatu sistem perwakilan merupakan suatu keharusan bagi negara yang menganut paham demokrasi perwakilan. Dalam konteks demokrasi perwakilan, W.A. Bonger menyatakan seandainya demokrasi tidak menggunakan bentuk perwakilan, maka sedikitpun tidak akan ada lagi yang terlihat dari demokrasi dalam praktik.⁵⁹

Adanya legitimasi kewenangan berdasarkan kedaulatan rakyat dan perwakilan, berarti terjadi suatu pelimpahan kekuasaan oleh rakyat melalui sistem perwakilan kepada badan perwakilan. Dengan demikian kekuasaan yang dilimpahkan itu dilakukan melalui delegasi atau mandat. Antara mandat dengan delegasi mempunyai perbedaan yang prinsipil sebagaimana digambarkan dalam tabel di bawah ini:⁶⁰

| | Mandat | Delegasi |
|---|--|---|
| a. Prosedur | dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas | dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan |
| b. Tanggung jawab dan tanggung gugat | tetap pada pemberi mandat | tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris |
| c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi | setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu | tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> " |

Menurut H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR,⁶¹ pengertian kewenangan adalah:

⁵⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op. Cit.* Hlm.133.

⁵⁹ W.A. Bonger. 1952. *Masalah-Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta. Hlm. 27.

⁶⁰ Philipus M. Hadjon (IV). 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya. 10 Oktober 1994. Hlm. 8.

⁶¹ Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 110.

Bab IV: Teori Sumber dan Lahirnya Wewenang

Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan menurut H.D. Stoud, yaitu adanya aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam undang-undang.⁶² Ada perbedaan antara kewenangan dengan wewenang ialah:⁶³

“Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.

Dalam sistem negara hukum dengan prinsip pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiediaan untuk melaksanakan tanggungjawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggungjawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- (i) Pemberian kekuasaan yang sifatnya atributif;
- (ii) Pemberian kekuasaan yang sifatnya derivatif.

⁶² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 184.

⁶³ Ateng Safrudin. 2000. Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab. *Jurnal Pro Justicia*. Edisi IV. Universitas Parahyangan. Bandung. Hlm. 22.

Pemberian kekuasaan dengan cara atributif dapat disebut sebagai pembentukan kekuasaan atau atribusi kewenangan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Pemberian kekuasaan yang kedua dapat disebut sebagai pelimpahan, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik yang lain. Oleh karena itu sifatnya derivatif.⁶⁴ Dua bentuk pelimpahan yang penting adalah *delegatie* dan *mandaat*. Pada pendelegasian kekuasaan seorang *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggungjawab sendiri. Dengan demikian bentuk pelimpahan ini tepat disebut sebagai pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab.⁶⁵

Pengatribusian kekuasaan tersebut lebih tepat disebut sebagai pembentukan dan pemberian kekuasaan. UUD sebagai pembentuk kekuasaan yang kemudian diberikan kepada lembaga negara yang pembentukannya atas dasar UUD. Dengan konstruksi pemikiran ini maka setiap kekuasaan yang timbul karena pengatribusian kekuasaan, akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli.

Ciri-ciri atribusi kekuasaan adalah sebagai berikut:⁶⁶

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif;
2. Pemberiaan kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan;
3. Pemberiaan kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan ;
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan-badan yang lain tanpa memberi tahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang. Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi *delegans* dalam jangka waktu yang telah ditentukan; *delegataris* harus

⁶⁴ Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Juridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.

⁶⁵ Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Unhas. Makassar. Hlm. 126.

⁶⁶ *Ibid.*

Bab IV: Teori Sumber dan Lahirnya Wewenang

bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu seorang *delegataris* bertanggung jawab terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari pendelegasian kekuasaan itu.

Sedangkan konsep mandat, menurut van Wijk/Konijnenbelt tidak menimbulkan pergeseran wewenang dalam arti yuridis, sehingga pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap berada pada pemberi kuasa.⁶⁷

⁶⁷ *Ibid.*

BAB V

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

A. Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal 5 Teori Kedaulatan yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu kedaulatan tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).

Kekuasaan kenegaraan dalam wadah NKRI pada dasarnya adalah turunan dari kesadaran kolektif bangsa ini mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum sekaligus faham kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechts staat* atau *the rule of law*, dimana dalam perwujudannya hukum harus dibuat melalui mekanisme demokrasi sesuai dengan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui hukum dan sistem kelembagaan negara dengan tertib. Produk hukum mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga mencerminkan prinsip Kedaulatan Rakyat. Proses terbentuknya hukum nasional harus dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-

fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sementara pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kepustakaan Inggris, memakai istilah *political institution*, dalam bahasa Belanda dipakai istilah *staat organen*, dan dalam bahasa Indonesia dipergunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.⁶⁸

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* kata lembaga antara lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli'; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin dan sebagainya); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan. KBBI memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara.⁶⁹

Menurut *Kamus Hukum Fockema Andreae* yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:⁷⁰

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum....Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk

⁶⁸ Sri Soemantri (II), 2014. *Proseeding Diskusi Publik Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. Jakarta.

⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1997. Hlm. 979. Lihat juga, H.A.S Natabaya Dalam Refly Harun. *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Pers. Jakarta. Hlm. 60-61.

⁷⁰ *Ibid.*

badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Dengan demikian, alat kelengkapan atau lembaga negara adalah institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik tentang negara, fungsi negara yang penting adalah fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).⁷¹ Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara adalah untuk menjalankan fungsi negara, dan juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan oleh Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.⁷² Pembentukan lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan rakyat dan bagi penataan sistem ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip itu pertama adalah penegasan prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan dalam negara dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

Kedua, prinsip *checks and balances*. Terjadinya penyimpangan di masa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik politik di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat. Ketidadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan praktik-praktik *abuse of power*. Ketiga, prinsip integrasi. Konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga

⁷¹ Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama. Hlm. 241.

⁷² Sri Soemantri (III). 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung. Hlm. 27.

harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga.

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi rakyat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan rakyat dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi rakyat.

Norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, salah satunya hierarki norma hukum. Kelsen mengemukakan teorinya mengenai tingkatan norma hukum, bahwa norma-norma hukum itu bertingkat dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang tingkatannya lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan metafisik, yaitu norma dasar (*grund norm*).⁷³

Menurut Mukthie Fadjar terdapat 3 penafsiran,⁷⁴ pertama, penafsiran luas yaitu semua lembaga negara yang tercantum dalam UUD NRI 1945 dapat digolongkan sebagai lembaga negara yang diberikan wewenang melalui UUD NRI 1945. Kedua, penafsiran moderat yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan ketiga penafsiran sempit yang merujuk secara implisit kepada ketentuan Pasal 67 UU MK RI.

Deskripsi detail lembaga negara memiliki relevansi dengan gagasan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *who ever fulfills a function determined by the legal order is an organ*⁷⁵ (Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ).

⁷³ Maria Indrati Soeprapto.1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Jakarta. Hlm. 25.

⁷⁴ Mukthie Fadjar. 2004. *Makalah*. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. KRHN. Jakarta.

⁷⁵ Hans Kelsen (I). *Op. cit.* Hlm. 192.

Dalam konteks kedudukan DPD sebagai lembaga negara, memiliki relasi dengan apa yang telah digagas oleh Kelsen dalam menjelaskan lebih lanjut mengenai lembaga negara itu tidak selalu berbentuk organik. Selain lembaga negara yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*".⁷⁶ Gagasan Kelsen tersebut, dielaborasi oleh Jimly Asshidiqie,⁷⁷ dengan menyatakan bahwa konsepsi lembaga negara dapat diartikan dalam beberapa pengertian. *Pertama*, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga*, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; *Keempat*, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah; dan *Kelima*, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di pusat yang pembentukannya ditentukan dan diatur oleh UUD NRI 1945, atau disebut sebagai lembaga tinggi negara. Dengan menggunakan konsep-konsep di atas, maka DPD dalam kedudukannya merupakan lembaga negara yang dikategorikan sebagai *constitutional organ*, karena pengaturan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD NRI 1945.

Sedangkan berdasarkan pembentukannya menurut Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN),⁷⁸ lembaga negara di Indonesia dapat diklasifikasikan berdasarkan alas hukum pembentukannya, ialah dibentuk dengan UUD, atau dengan UU atau dengan Keppres.

a. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD 1945

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Jimly Asshidiqie (III). *Op. cit.* Hlm. 40-42.

⁷⁸ KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Hlm. 63-67.

Konstitusi, menurut E.C.S. Wade dalam buku *Constitutional Law*, adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.⁷⁹ Dengan demikian, di dalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara horizontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sebuah konstitusi yang komprehensif seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi. Beberapa lembaga yang disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 ada 18 lembaga yakni: MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, BPK, Kementerian Negara, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Dari 18 lembaga tersebut ada yang wewenangnya tidak diberikan oleh UUD, yaitu bank sentral.

- b. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang
Lembaga negara yang wewenangnya diberikan melalui undang-undang paling tidak ada 10 lembaga, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantas Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Nasional Untuk Anak (Komnas Anak), dan Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan.
- c. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden
Selain beberapa lembaga negara yang dasar kewenangannya diberikan melalui aturan hukum UUD 1945 dan UU, ada juga beberapa lembaga negara yang dasar hukumnya adalah melalui Keputusan Presiden. Misalnya, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional (KHN), dan Komisi Nasional

⁷⁹ ECS Wade *Constitutional Law* dalam Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op.Cit.* Hlm. 23.

Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Ada juga Komisi yang telah dilebur ke lembaga lain, yakni Komisi Pengawas Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Selain membentuk beberapa komisi sebagaimana tersebut, paling tidak ada tujuh dewan yang juga dibentuk berdasarkan keputusan presiden, yaitu Dewan Maritim, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional, Dewan Industri Strategis, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, dan Dewan Buku Nasional. Pemerintah melalui keputusan presiden juga membentuk lembaga non-departemen, dan tercatat tidak kurang dari 24 lembaga.

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedudukan lembaga negara diartikan juga sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.⁸⁰

Dengan demikian, lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD NRI 1945, yang wewenangnya diberikan oleh UUD. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudisial yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs*). Lembaga-lembaga negara itulah secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama, sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*.⁸¹

Sedangkan Subarjo berpendapat lembaga perwakilan memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perundang-undangan, fungsi

⁸⁰ Philipus M. Hadjon (V). 2004. Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai lembaga Negara. *Makalah*. Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004. hlm. 3. Lihat juga, Philipus M. Hadjon(VI). 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Bina Ilmu. Surabaya. Hlm. x.

⁸¹ KRHN bekerjasama dengan MKRI. *Op.cit.* Hlm. 61.

pengawasan, dan sarana pendidikan politik.⁸² Kedudukan DPD berdasarkan pada Pasal 247 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.⁸³

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD adalah menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu dan mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Mengenai tugas-tugas lainnya dapat ditentukan bersama oleh ke dua lembaga perwakilan itu, meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU ditentukan ada di DPR dan DPD bersama-sama. Tetapi, dari segi materi dapat pula ditentukan yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan pelaksanaan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan menyangkut soal-soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan internasional. Hanya saja tidak mudah membedakan antara kepentingan daerah dan nasional.⁸⁴

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif karena hasil pengawasan harus disampaikan kepada DPR dan DPR yang menentukan apakah hasil pengawasan DPD tersebut akan digunakan atau tidak.⁸⁵ Dengan demikian DPD merupakan lembaga perwakilan yang memberikan pertimbangan saja.

B. Hubungan Wewenang DPD dan DPR Dalam Penyelenggaraan Fungsi Konstitusionalnya

⁸² Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD NRI 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Graha Ilmu. Jogjakarta. Hlm. 49.

⁸³ Pasal 247 UU No.17 tahun 2014 tentang MD3.

⁸⁴ Jimly Asshidiqie (IV). 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH-UII Press. Yogyakarta. Hlm. 170.

⁸⁵ Bagir Manan (III). 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press. Jogjakarta. Hlm. 66.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,⁸⁶ kekuasaan diartikan sebagai kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain berdasarkan wewenang, kewibawaan, karisma atau kekuatan fisik. Namun pada umumnya kekuasaan yang tertinggi ada pada organisasi yang dinamakan negara.

Abdoel Gani dalam artikel yang berjudul “*Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan*”, menyatakan sebagai berikut:⁸⁷

Dalam kepustakaan diungkapkan bahwa terdapat tiga kemungkinan cara pendekatan tentang pengertian negara, masing-masing melalui “kekuasaan” (*power*), “kekuatan” (*force*), dan “kekuasaan” (*authority*). Sebenarnya ketiga-tiganya adalah kekuasaan. Ketiganya erat berhubungan, sukar dipisah-pisahkan. Menurut Teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum, karenanya validitas kekuasaan hanya ditentukan oleh hukum. Sesegera hukum berakhir, maka berakhir pula kekuasaan yang ada pada negara. Hukum dan kekuasaan seakan menyatu.

Kekuatan diartikan sebagai gejala sosial, sebagai kekuatan fisik, sebagai kekuasaan yang disertai dengan daya paksa fisik. Kekuasaan tidak selalu berupa kekuatan, yakni dalam bentuk kekuasaan yang disebut dengan *naked power*. Dalam hubungannya dengan negara, berarti negara berwenang menggunakan kekuatan untuk melaksanakan kekuasaannya. Wewenang inilah yang membedakan negara dengan organisasi-organisasi lainnya. Negara adalah pemegang monopoli dari pemakaian kekuatan fisik yang didasarkan atas legitimitas. Dengan demikian, kekuatan mempunyai hubungan suplementer bagi kekuasaan, yakni berfungsi untuk melengkapi keberadaan kekuasaan. Kekuasaan yang tidak disertai kekuatan adalah suatu pengertian yang hampa. Namun hal ini tidak diartikan seakan-akan kekuasaan identik dengan kekuatan. Kekuasaan tidak dapat bertahan terus menerus apabila hanya didasarkan atas kekuatan saja, dan untuk itu diperlukan suatu kekuasaan yang diterima dan disetujui. Dengan kata lain, kekuasaan harus diberikan legalitas. Dalam pengertian inilah timbul pengertian wewenang (*authority*).⁸⁸

⁸⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1990. Depdikbud dan Balai Pustaka. Cetakan ke IV. Jakarta. Hlm. 468.

⁸⁷ Abdoel Gani. 1984. *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan dalam Padmo Wahjono (ed), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 157.

⁸⁸ *Ibid.*

Sebagai konsep hukum, wewenang adalah kekuasaan yang sah yang didasarkan dan bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang adalah salah satu manifestasi kekuasaan. Dengan demikian jika kekuasaan diartikan sebagai kekuatan yang disetujui, maka wewenang dapat diartikan sebagai kekuasaan yang diterima dengan pengesahan. Wewenang dengan demikian adalah kekuasaan yang legitim (*legitimized power*).

Relasi antara wewenang dan kekuasaan, dijelaskan oleh Suwoto,⁸⁹ sebagai berikut:

Hukum senantiasa membutuhkan kekuasaan, terutama dalam rangka penegakannya, namun sebaliknya tidak semua kekuasaan pelaksanaannya membutuhkan bantuan hukum. Dengan pengertian bahwa kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mencapai tujuan, tentu dapat saja kekuasaan tidak bertumpu pada hukum. Namun semua wewenang mengandung kekuasaan.

Dalam kaitan dengan kekuasaan negara yang lazimnya terbagi atas kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan judisial, lebih lanjut dikemukakan oleh Suwoto sebagai berikut:⁹⁰

Memang benar bahwa kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum. Sahnya kekuasaan negara ditentukan oleh hukum. Namun begitu ini tidak berarti bahwa dalam hubungan dengan hal lain, kekuasaan sama sekali tidak dapat dipisahkan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Maarseveen disebut sebagai "*blote macht*". Kekuasaan yang berdasarkan pada hukum disebut sebagai "wewenang". Bernard Lonergan dengan singkat memberikan arti wewenang sebagai kekuasaan yang sah ("*Authority is legitimate power*").

Berdasarkan penjelasan tersebut, nampaknya konsep kekuasaan dapat mencakup muatan yang lebih luas dari kata wewenang. Wewenang adalah kekuasaan yang sah, yang bersumberkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi legislasi DPR diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Sedangkan pengaturan fungsi legislasi

⁸⁹ Suwoto. *Op. cit.* Hlm. 29.

⁹⁰ *Ibid.*

DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1).

Dari pengaturan dalam di atas terlihat UUD NRI 1945 tidak mengatur fungsi dan wewenang DPD secara lengkap, dimana DPD tidak mempunyai wewenang yang seimbang dengan DPR. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami jika kedudukan ke dua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'.⁹¹ Dalam pengaturan UUD NRI 1945 pasca Perubahan Keempat, struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*', tetapi juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*'.

Merespon keterbatasan wewenang legislasi oleh DPD sebagai kamar kedua, semestinya lembaga DPD tidak saja dilibatkan sebagai lembaga pertimbangan dan tidak memiliki kewenangan merevisi RUU yang dirancang oleh Pemerintah maupun DPR, tetapi juga dilibatkan dalam proses legislasi secara penuh. Menurut C.F. Strong,⁹² keberadaan kamar kedua dapat mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang. Kamar ke dua tidak akan ada artinya dan tidak akan membawa kemajuan kecuali jika ditemukan hal-hal berikut ini:

- a. Sejauh mana majelis tinggi dapat mempertahankan kekuasaannya yang riil.
- b. Sejauh mana majelis tinggi yang dipilih dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.
- c. Dengan cara bagaimana jika terjadi deadlock antara kedua majelis dapat diselesaikan apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk menghalangi tindakan bebas majelis rendah.
- d. Bagaimana kedudukan majelis tinggi jika diberi kekuasaan yang tidak diberikan kepada majelis rendah.⁹³

⁹¹ Bagir Manan (III). *Op. cit.* Hlm. 61.

⁹² C.F. Strong (II). 2008. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern terjemahan dari Modern Constitution. cet ke-2*. Nusa Media. Bandung. Hlm. 275.

⁹³ *Ibid.* Hlm. 274

Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD diatur dalam UU MD3. Dalam Pasal 249 UU MD3 ditegaskan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁹⁴

Fungsi dan wewenang merupakan simbolisasi mengenai relasi antara lembaga dan aktivitasnya. Gabungan tugas yang dilakukan sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dari wewenang. Oleh karenanya, sering digunakan secara bersama-sama, yaitu tugas dan wewenang. Jika dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Dengan dinyatakannya sebuah lembaga mempunyai wewenang, menimbulkan akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial merupakan unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dan yang tidak mempunyai wewenang. Eksklusif berarti menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak diberi wewenang. Sebagai konsekuensinya, atas seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktivitas serupa yang dilakukan lembaga yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat kategorial-eksklusif ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lainnya yang kedudukannya sederajat.

Reformasi kelembagaan negara telah melahirkan lembaga-lembaga negara baru yang dibentuk dan mengubah format hubungan antar lembaga. Beberapa hubungan yang terbentuk dalam kelembagaan negara pasca Amandemen UUD NRI 1945, diantaranya adalah sebagai berikut:⁹⁵

1. Hubungan fungsional
 - a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat undang-undang dan anggaran belanja negara juga untuk menyampaikan usul, pendapat, serta imunitas;
 - b. Hubungan antara DPR dan DPD dalam membuat peraturan atau kebijakan yang berhubungan.

⁹⁴ Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Perkasa. Jakarta. Hlm. 227.

⁹⁵ KRHN bekerjasama dengan MKRI. *Op. cit.* Hlm.70-71.

2. Hubungan pengawasan
 - a. Hubungan antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan;
 - b. Hubungan antara DPD dan pemerintah pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah;
 - c. Komisi Ombudsman Nasional dengan pemerintah dan aparat pemerintah, aparat lembaga negara, serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
3. Hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa
 - a. MK dengan lembaga-lembaga negara lain, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
 - b. MK dengan penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu.
4. Hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban DPR/DPD dalam MPR dengan Presiden

Keberadaan DPR dominan, karena kompleksitas dalam fungsi dan wewenangnya tersebut yaitu: (1) tiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (2) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, (3) RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa ini, (4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan (5) dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU.⁹⁶

DPR juga sebagai penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang meliputi:

- (1) Menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain;⁹⁷

⁹⁶ Pasal 20 UUD NRI 1945. Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu.

⁹⁷ Pasal 11 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

- (2) Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;⁹⁸
- (3) Menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;⁹⁹
- (4) Pengangkatan Hakim Agung;¹⁰⁰
- (5) Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;¹⁰¹
- (6) Agenda kenegaraan lain yang memerlukan “pertimbangan DPR yaitu: (1) pengangkatan duta;¹⁰² (2) menerima penempatan duta negara lain;¹⁰³ (3) pemberian amnesti dan abolisi.¹⁰⁴

DPR berwenang dalam proses pengisian jabatan strategis kenegaraan, seperti:

- (1) Memilih hakim konstitusi,¹⁰⁵ dan;
- (2) Menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian auxiliary bodies seperti Komisi Nasional HAM dan KPU. Selain itu juga adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI.¹⁰⁶

Menurut Jimly Ashiddiqie,¹⁰⁷ DPD sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya sebagai *auxiliary agency* tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan. Pada aspek lainnya, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Kualitas legitimasi anggota DPD tidak diimbangi secara sepadan dengan kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah.

⁹⁸ Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁹⁹ Pasal 22 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰⁰ Pasal-Pasal 24A Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰¹ Pasal-Pasal 24B Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰² Pasal 13 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰³ Pasal 13 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰⁴ Pasal 14 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰⁵ Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰⁶ Bima Arya Sugiarto seperti dikutip dalam Saldi Isra. *Op.cit.* hlm. 122.

¹⁰⁷ Jimly Ashiddiqie (III). *Op. cit.* Hlm. 141.

Menarik dicermati pendapat Stephen Sherlock (peneliti dari Australian National University),¹⁰⁸ bahwa DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral. DPD merupakan kombinasi lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represent the odd combination of limited powers and high legitimacy*).

C. Konfigurasi Politik dan Hukum DPD Dengan Majelis Tinggi di Berbagai Negara

Konfigurasi politik dan hukum lembaga yang setara dengan lembaga perwakilan teritorial di berbagai negara ternyata memiliki perbedaan. Perbedaan lembaga tersebut tidak dapat diasumsikan karena adanya perbedaan signifikan dari konfigurasi politik dan hukum negara itu. Di Jepang misalnya, konfigurasi politiknya menganut kedaulatan raja dan parlemennya merupakan model bikameral. Amerika Serikat, konfigurasi politiknya adalah sistem presidensial, model parlemennya adalah model bikameral. Begitu juga dengan di beberapa Negara ASEAN, yang menganut sistem bikameral dalam format lembaga legislatifnya. Di bawah ini penulis bahas konfigurasi politik dan hukum DPD dengan majelis tinggi di berbagai negara, sebagai perbandingan.

1. Amerika Serikat

Amerika Serikat adalah negara federal dengan sistem bikameral kuat, dua anggota senat dipilih untuk tiap negara bagian, yang dipilih setiap enam tahun sekali. Anggota Senat berjumlah 100 orang dan dipilih oleh rakyat secara langsung. Di Amerika Serikat dengan sistem bikameral yang kuat, Senat mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, termasuk inisiatif pembuatan undang-undang, sama kedudukannya dengan *lower house* (kamar pertama), mengonfirmasi pengangkatan presiden, meratifikasi *treaty*, boleh meng-*impeach* presiden untuk “kejahatan tingkat tinggi dan pelanggaran hukum yang ringan.” Dipilihnya sistem bikameral sebagai salah satu dari sejumlah

¹⁰⁸ Stephen Sherlock. 2005. *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences. Australian National University.

Bab V: Dewan Perwakilan Daerah

mekanisme untuk menjaga dan menghindari adanya pemusatan kekuasaan oleh pemerintahan federal.¹⁰⁹

Konstitusi Amerika Serikat mengatur kekuasaan legislatif dalam parlemen (Kongres),¹¹⁰ yakni sebagai berikut:

Article 1 (1):

All legislatif Powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of a senat and the house representatives". (Semua kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang akan terdiri dari sebuah senat dan dewan perwakilan rakyat).

Implikasi konstitusional norma tersebut menurut Arend Lijphart, sebagaimana diikuti Reni Dwi Purnomowati, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena mempunyai *symmetrical chambers* dengan kekuasaan yang sama dengan kamar pertama, dan juga mempunyai *legitimasi* demokratis karena dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat negara bagian dalam federasi, dan juga *incongruent* karena berada dalam komposisinya *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan *Senate* sebagai perwakilan negara bagian.¹¹¹

Secara primordial sistem parlemen bikameral di Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan sedikit. *House of Representatives* mewakili seluruh rakyat, sedangkan negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. *Senat* mewakili negara bagian, dimana setiap negara bagian diwakili dua orang Senator tanpa membeda-bedakan negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk lebih kecil. Selain hasil kompromi di atas, sistem 2 kamar Amerika Serikat,

¹⁰⁹ Abdi Yuhana. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Fokusmedia. Bandung. Hlm. 97-98

¹¹⁰ *Constitution of America Serikat 1787* adalah hukum tertinggi di Amerika Serikat. Konstitusi ini selesai dibuat pada 17 September 1787 dan diadopsi melalui Konvensi Konstitusional di Philadelphia, Pennsylvania, dan kemudian akan diratifikasi melalui konvensi khusus di tiap negara bagian. Dokumen ini membentuk gabungan federasi dari negara-negara berdaulat, dan pemerintah federal untuk menjalankan federasi tersebut. Konstitusi ini menggantikan *Articles of Confederation* dan sekaligus memperjelas definisi akan negara federasi ini. Konstitusi ini mulai berlaku pada tahun 1789 dan menjadi model konstitusi untuk banyak negara lain. Konstitusi Amerika Serikat ini merupakan konstitusi nasional tertua yang masih dipergunakan sampai sekarang. http://id.wikisource.org/wiki/Konstitusi_Amerika_Serikat diakses pada 20 April 2012.

¹¹¹ Abdi Yuhana. *Op. cit.* Hlm. 97.

diperkirakan tidak terlepas dari gagasan dua kamar oleh Montesquieu. Ada pula negara-negara yang mempergunakan sistem dua kamar mengikuti prinsip *check and balances* dari Montesquieu, atau sekadar mengikuti praktik yang telah ada. Perbedaan latar belakang atau tujuan yang hendak dicapai, mempengaruhi juga cara-cara menentukan wewenang masing-masing kamar.¹¹²

Gagasan di balik kelahiran DPD diinspirasi dari parlemen Amerika. *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representative* sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (DPR). *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.¹¹³

Tugas *Senate* adalah untuk mengawasi *House of Representative* dan untuk itu harus memiliki kekuasaan yang sama secara substansial dengan *House of Representative*. Pengawasan akan efektif jika dua kamar dipisahkan dan dibedakan.¹¹⁴ Dengan demikian jelas bahwa keikutsertaan *Senate* dalam menentukan apa yang menjadi kewenangan dalam parlemen sama dan kuat dalam bidangnya masing-masing.

Struktur parlemen Amerika Serikat bersifat *bicameral*, dimana kedua kamar memiliki kekuasaan yang berimbang satu sama dengan lainnya (*strong bicameral*). Setiap undang-undang harus mendapat persetujuan di kedua kamar tersebut. *Article 1 Section 7* angka 2 Konstitusi Amerika Serikat mengatur sebagai berikut:¹¹⁵

Every bill which shall passed the House of Representatives and the Senate, before it be come the law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objection

¹¹² Bagir Manan (IV). *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press. Yogyakarta. Hlm. 37.

¹¹³ Saldi Isra (II). 2007. *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah*, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11. diakses 1 Agustus 2015.

¹¹⁴ Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, dalam Tim Peneliti. 2006. *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives DPD Empowerment, Sekretariat Jendral DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme*. Hlm. 40.

¹¹⁵ Konstitusi Amerika Serikat dan Terjemahan. <http://malasyadzalie.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 28 Juli 2015.

to the house in which it shall have originated, who shall enter the objection at large on their journal, and proceed to consider it. If after such consideration two third of that House shall agree to pass the bill, it sent together with the objection, to other house, by which it shall like wise be considered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the name of the persons voting for and against the Bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President with in ten day (Sunday excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return in which case it shall not be a law.

Berdasarkan *Article 1 Section 7* angka 2 Konstitusi Amerika Serikat di atas, maka setiap *Bill (UU)* harus mendapat persetujuan dari kedua kamar dalam Kongres yakni *Senate* dan *House of Representative*. Sebelum menjadi UU harus dimajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan (*Approving*). Jika disepakati maka UU akan ditandatangani, dan apabila tidak maka Presiden Amerika Serikat akan mengembalikannya kepada *Senate* dan *House of Representative* dengan memberikan alasan-alasan penolakan (*objection*).

Penolakan Presiden terhadap *bill* yang sudah disetujui oleh kedua kamar dalam Kongres Amerika Serikat biasa disebut dengan *veto*. *Veto* merupakan wewenang konstitusional yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat untuk mengesahkan suatu *bill*. Dalam teori, praktik seperti ini disebut dengan "*presidential veto*".¹¹⁶ Hak *veto* yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat dapat dibatalkan oleh *Senate* dan DPR melalui "*legislative veto*". Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah penolakan ini disebut dengan "*over ride*". *Over ride* yang dilakukan oleh kedua kamar baik *Senate* maupun *House of Representative* Amerika Serikat dengan syarat memenuhi 2/3 suara dari masing-masing kamar. Apabila syarat 2/3 tersebut terpenuhi maka, *bill* tersebut menjadi undang-undang (*if approved by two third of that House, it shall become a law*).

Menurut C. F. Strong, bahwa satu-satunya hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam praktik sistem presidensial Amerika Serikat adalah melalui laporan Presiden (*Presidential Message*).¹¹⁷

¹¹⁶ Saldi Isra (III). *Op. Cit.* Hlm. 88.

¹¹⁷ CF Strong (I). *Op. cit.* Hlm. 238.

Pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi tersebut, menurut Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mempunyai 4 konsekuensi, sebagai berikut:¹¹⁸

1. *The supremacy of statute* artinya bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang-undang menjadi sesuatu yang supreme atau utama.
2. *The Necessity for legislation* artinya bahwa dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang-undang.
3. *The non-delegation function* artinya bahwa undang-undang tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah.
4. *The legislative veto* yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk membatalkan veto yang diajukan oleh Presiden.

Dari sistem tersebut, menunjukkan bahwa dalam pembentukan UU di Amerika Serikat, *Senate* sebagai *check and balanced* dari kekuasaan *House of Representative*. Selain itu, gagasan *separation of power* dan *division of power* dengan prinsip *check and balanced* termanifestasi dengan adanya kewenangan Presiden yang memiliki hak veto.

2. Perancis

Pasal 1 Konstitusi Perancis Tahun 1958 (Konstitusi Republik ke-V) menyatakan Perancis adalah negara yang tidak terbagi-bagi, sekuler, demokratis dan republik sosialis. Menjamin persamaan semua ras dan agama, semua keyakinan yang diorganisasikan berdasarkan sistem desentralisasi. Dengan demikian, pemerintahan daerah yang terdesentralisasi tertuang dalam Pasal 1 Konstitusi Perancis.¹¹⁹

Bentuk pemerintahan Perancis berdasarkan Konstitusi Republik Kelima tahun 1958 sebagai berikut:¹²⁰

¹¹⁸ Jhon HLM. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff dalam Saldi Isra (III). 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 83-84.

¹¹⁹ Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012. Hlm. 8.

¹²⁰ Pamudji. 1985. *Perbandingan Pemerintahan*. Bina Aksara. Jakarta. Hlm. 64-66.

Bab V: Dewan Perwakilan Daerah

- a. Perancis adalah negara kesatuan sesuai yang tercantum dalam Pasal 89 Konstitusi Perancis dengan semboyan “Kebebasan, Persamaan, dan Persaudaraan”.
- b. Pemisahan kekuasaan legislatif di tangan parlemen, eksekutif presiden, dan yudikatif badan kehakiman.
- c. Bentuk parlemen di Perancis adalah *bicameral*, terdiri dari Sidang Nasional (450 wakil rakyat yang dipilih untuk masa 5 tahun, dan Senat 283 orang untuk masa 9 tahun).
- d. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, menunjuk dan mengangkat perdana menteri, dan presiden dapat membubarkan Sidang Nasional dengan berkonsultasi pada Ketua Sidang Nasional dan Ketua senat.
- e. Kabinet terdiri dari Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Tugas Perdana Menteri adalah memimpin langsung pelaksanaan Pemerintahan. Cabinet dapat dijatuhkan oleh Parlemen.

Perancis memiliki sistem legislatif *bicameral* yang terdiri dari Majelis Nasional dan Senat. Anggota Majelis Nasional dipilih secara langsung setiap 5 tahun sekali. Senator dipilih secara tidak langsung melalui suatu mekanisme dimana pada setiap departemen didirikan semacam kantor pemilihan umum yakni dewan pemilih.

Berdasarkan pada Pasal 34 Konstitusi Perancis,¹²¹ kekuasaan membuat UU berada pada pemerintah pusat. Pembuatan UU di Perancis merupakan kewenangan dari Parlemen, namun RUU dapat berasal dari Pemerintah dan Parlemen (Majelis Nasional maupun Senat).¹²²

Dalam kurun waktu 1959 hingga 1995, 85% UU yang diloloskan adalah inisiatif pemerintah, 8% dimulai dari *National Assembly*, dan 3 persen dari *senate*.¹²³ Secara khusus kekuasaan *Senate* lebih besar dari pada *National Assembly*, yaitu terhadap undang-undang organik dan undang-undang terkait dengan finansial. Selain itu, *Senate* dapat pula dimintai persetujuannya oleh Perdana Menteri tentang pernyataan

¹²¹ Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah Ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012. Hlm. 6.

¹²² Jimly Ashiddiqie (IV). 2006. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 136.

¹²³ Jimly Ashiddiqie (V). *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*. Hlm.<http://www.theceli/berita/32421.html>. Diakses pada tanggal 19 Agustus 2015.

kebijakan umum, walaupun pada nantinya apapun pendapat *Senate* juga dapat diabaikan oleh Perdana Menteri.¹²⁴ Presiden Perancis tidak ikut membahas RUU bersama dengan Parlemen. Presiden hanya mengesahkan dan menandatangani suatu RUU untuk menjadi UU. Presiden dapat menolak menandatangani RUU yang telah dihasilkan oleh Parlemen. Kalau terjadi demikian, Presiden meminta Parlemen membahas kembali RUU atau diuji oleh *Conseil Constitutionnel* (Dewan Konstitusi).

3. Inggris

Dalam praktik ketatanegaraan sistem parlementer, model lembaga parlemen adalah sistem *unicameral*. Negara monarki Inggris memiliki model sistem perwakilan bikameral lunak.¹²⁵ Parlemen bikameral terdiri atas *house of lords* (majelis tinggi) dan *House of Commons* (majelis rendah). Kewenangan pembuatan UU, kewenangan yang dimiliki keduanya relatif seimbang. Seimbang karena *House of Lords* memiliki peran penting dalam merevisi UU serta mempunyai hak bertanya dan hak interpelasi.¹²⁶ *House of Commons* beranggotakan 1.067 orang, terdiri 633 *hereditary peers*, 408 *life peers*, 26 *clergy* dengan masa jabatan seumur hidup. Usulan RUU Finansial berasal dari *House of Commons*. Para Lord dapat mengubahnya.¹²⁷

Dalam praktik sistem dua kamar Inggris, *House of Lord* punya peran yang relatif berimbang dengan *House of Commons*. Hal ini dapat dibaca dalam "*The Work of the House of Lords: Its Roles, Functions, and Powers*" yang menyatakan:

"as a second chamber, House of Lords plays an important part in revising legislation and keeping a check on government by scrutinizing its activities. In legislation, the functions of the House of Lords are similar to those of the House of Commons which are that of debating and questioning the executive. All Bills go through both Houses before becoming Acts, and may start in either House. Normally, the consent of the Lords is required before Acts of Parliament can be passed, and the Lords can amend all legislation,

¹²⁴ *Perbandingan Lembaga Perwakilan Rakyat di Beberapa Negara*. Tansrik.blogspot.com. Diakses pada tanggal 30 Juli 2015.

¹²⁵ Hasil penelitian Intern Parliamentary Union (IPU).

¹²⁶ Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar. *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*. <http://www.bikameral.html>. diakses pada tanggal 15 Agustus 2015.

¹²⁷ Makmur Amin dan Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. Hlm. 31.

Bab V: Dewan Perwakilan Daerah

with the exception of Bills to raise taxation, long seen as the responsibility of the Commons. Amendments have to be agreed to by both Houses. The House of Lords is as active as the Commons in amending Bills, and spends two-thirds of its time revising legislation.”¹²⁸

Di Inggris, *House of Lords* diberikan wewenang melakukan perubahan terhadap RUU keuangan negara dan tidak dapat melakukan penundaan lebih satu bulan (*the House of Lords cannot delay a money bill for more than one month*).¹²⁹

Keberadaan *House of Common* sebagai kamar pertama merupakan hasil evolusi sejarah melawan keabsolutan Raja. Namun demikian, dipertahankannya *House of Lord* dimaksudkan untuk tetap memelihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan.¹³⁰ Berdasarkan uraian di atas *House of Lords* memiliki kewenangan merevisi RUU dan menunda berlakunya RUU yang terkait dengan keuangan negara, juga memiliki hak bertanya dan hak interpelasi.

4. Jepang

Jepang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Menurut Konstitusi Jepang 1946, Kaisar adalah kepala negara dan melimpahkan kekuasaan secara nyata kepada *Diet*.¹³¹ *Diet* merupakan kekuasaan legislatif, dan merupakan badan tertinggi dalam kekuasaan negara, dan juga merupakan satu-satunya badan dalam pembuatan UU.¹³² *Diet* merupakan parlemen yang berbentuk bikameral yang terdiri dari *House of Representative* dan *House of Councilors* (Sangiin).¹³³ Kedua kamar mempunyai anggota yang dipilih secara langsung, yang merupakan perwakilan seluruh rakyat.¹³⁴

¹²⁸ Selengkapnya baca Saldi Isra (IV). 2006. *The Role of the Second Chamber In the UK and Indonesia*, Academic Essay dalam Short Course “What Democracy Means” di University of Birmingham UK (Januari-April 2006). Diselenggarakan oleh Chevening Fellowship. UK.

¹²⁹ *The House of Lords*: <http://www.parliament.uk/works/lords.cfm>. Diakses pada tanggal 5 Agustus 2015.

¹³⁰ Tim Fakultas Hukum UII. 2008. “Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan “Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*, dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional*. 25- 26 Agustus 2008, Jakarta. hlm. 207.

¹³¹ Negara dan Bangsa. Jilid IV. 1990. Grolier International Inc. London. Hlm. 69.

¹³² *Constitution of Japan*, Art. 41.

¹³³ *Constitution of Japan*, Art. 42.

¹³⁴ *Constitution of Japan*, Art. 43 (1).

Masa jabatan *House of Councilors (Sangiin)* selama 6 tahun, dan mempunyai 247 anggota dan setengah anggotanya diperbaharui setiap tiga tahun sekali. *House of Councilors/Sangiin* mempunyai pengaruh yang penting dalam proses legislasi, seperti yang tercantum dalam Art. 59 Konstitusi Jepang bahwa suatu RUU menjadi UU atas diluluskan oleh kedua *house* kecuali bila sebaliknya diatur oleh undang-undang.¹³⁵

Dalam realitas politik parlemen di Jepang, kekuasaan ke dua kamar ini tidak sama meskipun *House of Councillors* seharusnya tidak dianggap sebagai suatu institusi politik yang dapat diabaikan. *Sangiin* dapat menunda *budget* dengan waktu tiga puluh hari, dan dapat menunda RUU biasa dengan waktu enam puluh hari. Sesudahnya *House of Representative* membuat suatu *joint* komisi dari kedua kamar atau mengabaikan penolakan dari *House of Councilor* dengan dua pertiga dari anggota yang hadir. Dua pertiga mayoritas ini sukar untuk dicapai. Banyak urusan dari setiap kamar ini diarahkan ke dalam suatu panitia kerja (*standing committees*). Keanggotaan disesuaikan dengan proporsi kursi dari setiap partai yang ada di setiap kamar, dan juga terdapat beberapa komisi-komisi spesial.¹³⁶ Sama dengan Amerika, keberlakuan undang-undang harus mendapat persetujuan dua kamar yang ada di parlemen. Ciri khas praktik bikameral di parlemen Jepang, yakni adanya kewenangan *Sanggiin* untuk menunda keberlakuan semua undang-undang dengan termin waktu yang ditentukan.

5. Belanda

Belanda merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Parlemen terdiri dari *Eerste Kaamer* dan *Tweede Kaamer*. *Eerste Kaamer* dan *Tweede Kaamer* menjadi suatu kesatuan ketika berkumpul dalam suatu *joint session*.¹³⁷ Masa jabatan anggota kedua kamar tersebut selama 4 tahun. Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas, yang bersandarkan pada *Act of Parliament*.¹³⁸ Anggota *Eerste Kaamer* dipilih oleh anggota Dewan Provinsi.

Peran *Eerste Kaamer* dalam Konstitusi Belanda lebih banyak bersamaan dengan parlemen, yaitu dalam bentuk *joint session*, baik dalam proses legislasi maupun kekuasaan kenegaraan lain di luar

¹³⁵ *Constitution of Japan*, Art. 59.

¹³⁶ *Kodansha Encyclopedia of Japan*. 1983. Kodansha International Ltd. Japan. Hlm. 214.

¹³⁷ *Constitution of Netherland*, Art. 50-51.

¹³⁸ *Ibid.*, Art. 53.

proses legislasi. Kedua kamar dalam Konstitusi Belanda mempunyai posisi yang sama kuat atau paling tidak, tidak terlalu berbeda. Dalam proses legislasi, *Eerste Kaamer* yang akan memutuskan RUU yang dikirimkan oleh kamar kedua. RUU menjadi *Act of Parliament* setelah disetujui oleh parlemen dan diratifikasi oleh Raja. Seperti halnya di Belanda lembaga bernama *De' Eerste Kaamer* merupakan lembaga yang beranggotakan perwakilan dari daerah-daerah semacam propinsi serta *De Tweede Kaamer* yang merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya berasal dari parpol, begitu pula di Jepang *House of Councillors* merupakan lembaga perwakilan daerah, selain adanya *House of Representatives* yang beranggotakan perwakilan parpol.

Di kedua negara tersebut, termasuk di sekitar 25 negara lainnya terjadi keseimbangan fungsi dan wewenang antara lembaga perwakilan daerah dan lembaga perwakilan rakyat. Di Jepang misalnya, jika RUU APBN telah disetujui oleh *House of Representatives*, namun tidak disetujui oleh *House of Councillors*, maka RUU tersebut tidak dapat disahkan.

6. Filipina

Philipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensiil. Parlemen Philipina dinamakan *Congress*. *Congress/Kongreso* Philipina terbagi dalam 2 kamar, yaitu *Senate/Senado* dan *House of Representative / Kapulungan Ng Mga Kinatawan*.¹³⁹

Dalam proses legislasi, Senat Philipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative*, berdasarkan *Article VI, Sec 27*. Fungsi dan wewenang sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama. Setiap kamar mempunyai kekuasaan yang eksklusif dari kamar lainnya. Senat mempunyai kekuasaan yang eksklusif dalam meratifikasi *treaty*, sedangkan *House of Representative* memulai dalam hal mengusulkan RUU yang berkaitan dengan keuangan (*bills on appropriation, revenue or tariff bills, bills authorizing increase of public debt, bills of local application, and private bills*).¹⁴⁰

Dari pengalaman praktik kelembagaan parlemen di berbagai negara tersebut di atas, menunjukkan bahwa konfigurasi parlemen

¹³⁹ *Constitution of Philippines* (1986), Art. VI, Sec. 1.

¹⁴⁰ <http://www.senate.gov.ph/about/history1.htm>, Diakses pada tanggal 7 April 2015.

tidak ditentukan oleh bentuk negara dan sistem pemerintahan. Di Inggris misalnya, sistem pemerintahannya berbentuk monarki konstitusional dan sistem pemerintahannya adalah parlementer berbentuk bikameral.

Negara Federal Amerika Serikat menganut sistem presidensial dimana parlemen berbentuk bikameral. Dari negara - negara yang telah dideskripsikan di atas, bahwa negara tersebut memiliki sistem bikameral mengenai keanggotaan dan kewenangan yang dimiliki dari masing-masing kamar kedua *Second Chambers/Uppers House* dari negara-negara di atas yaitu, Amerika Serikat, Prancis, Inggris, Jepang, Belanda, dan Filipina. Dalam proses legislasi, setiap kamar kedua dalam sistem bikameral lunak maupun sistem bikameral kuat dapat mengajukan RUU kepada kamar pertama.¹⁴¹

Berbeda dengan DPD di Indonesia sebagai suatu perwakilan teritorial, mempunyai kewenangan untuk dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja sekaligus menunjukkan bahwa sistem parlemen di Indonesia adalah *soft bicameral*. Berbeda dengan sistem bikameral lunak yang terdapat di negara Prancis dan Inggris, yang dapat mengajukan setiap RUU tidak hanya terbatas pada hal tentang daerah saja.

Konfigurasi politik dalam model sistem parlemen bikameral di berbagai negara di atas, memiliki relevansi dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa dengan adanya 2 majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*).

Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.¹⁴² Sedangkan konfigurasi hukum sistem bikameral, menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan

¹⁴¹ Terkecuali Thailand masih mempunyai hak veto.

¹⁴² Lebih detail dalam Jimly Asshiddiqie (VI). 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Universitas Indonesia Press. Jakarta.

undang-undang yang melalui 2 kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.¹⁴³

Berdasarkan perbandingan konfigurasi politik dan hukum lembaga parlemen dalam kekuatan kedua kamarnya di berbagai negara, Giovanni Sartori membagi sistem parlemen bikameral menjadi tiga jenis yaitu:

1. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
2. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan
3. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.¹⁴⁴

Andrew S. Ellis membedakan parlemen bikameral menjadi bikameral kuat dan bikameral lemah.¹⁴⁵ Pada parlemen dengan bikameral kuat, pembuatan UU bisa dimulai dari majelis mana pun, dan harus dipertimbangkan oleh ke 2 majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam bikameral lemah, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Majelis pertama dapat mengesampingkan penolakan atau perubahan RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini diatur melalui keputusan bersyarat, misalnya mayoritas absolut dari anggota - anggota (di Polandia), atau 2/3 mayoritas anggota yang hadir dan memberikan suara (di Jepang), atau larangan majelis kedua untuk mengubah RUU Keuangan (di Inggris).

Berdasarkan pembagian Giovanni Sartori maupun Andrew S. Ellis, parlemen Indonesia dapat dikategorikan *soft bicameral* baik dari konfigurasi politik maupun sisi konfigurasi hukumnya. Argumentasi dari sisi konfigurasi politik, wewenang DPD sebagai perwakilan secara wilayah tidak seimbang dengan pemenuhan kepentingan wilayah yang

¹⁴³ Lihat, Soewoto Mulyosudarmo. 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur. Surabaya.

¹⁴⁴ Giovanni Sartori. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press. Hlm. 184.

¹⁴⁵ Andrew S. Ellis. 2001. *Makalah. Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*. Jakarta.

diwakilinya. Pada sisi konfigurasi hukum, wewenang DPD tidak seimbang dengan DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

BAB VI

MODEL PENGATURAN FUNGSI DAN WEWENANG DPD PERSPEKTIF *IUS CONSTITUENDUM*

A. Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD dalam Parlemen Bikameral di Indonesia dan Perbandingan di berbagai Negara Perspektif Konfigurasi Politik dan Hukum

Kehadiran kamar kedua dalam sistem parlemen inherent dengan pendapat R. Hogue dan Martin Harrop bahwa “*the main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly first, to present distinct interest within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch.*” (Pembenaran yang paling utama kenapa perlu ada dua kamar dalam satu rumah (parlemen) adalah pertama, menegaskan perbedaan kepentingan dalam masyarakat dan kedua untuk memastikan adanya mekanisme check and balance dalam cabang kekuasaan legislatif.¹⁴⁶

Dalam fenomena model atau sistem bikameral memiliki dua asal-usul bersejarah yang sangat berbeda. Ini pertama kali didirikan di Inggris, dan kemudian di Amerika Serikat. Di kedua kasus tersebut digagas secara filosofis tentang desain kelembagaan negara pemerintah. Kedua model tersebut telah banyak ditiru. Hal tersebut sebagaimana yang dinyatakan oleh Betty Drexhage yang menyatakan sebagai berikut:¹⁴⁷

The phenomenon of the bicameral system has two very different historic origins. It was first established in England, and later in the United States of America. In both cases, this happened more or less by chance; it was

¹⁴⁶ R. Hogue dan Martin Harrop dalam Jimly Asshiddiqie (III). Hlm. 139.

¹⁴⁷ Betty Drexhage. *Op., Cit.* Hlm. 7.

not underpinned by a carefully thought-out philosophy about the institutional design of state government. Both models have since been widely imitated.

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 dua pertiga yang hadir.

Urgensi dan kelebihan parlemen bikameral menurut *National Democratic Institute for International Affairs* dalam papernya dengan menyatakan bahwa:

*Advantages of bicameral legislatures include their capacity to:*¹⁴⁸

1. *formally represent diverse constituencies (e.g., state, region, ethnicity or class);*
2. *facilitate a deliberative approach to legislation;*
3. *hinder the passage of flawed or reckless legislation; and*
4. *provide enhanced oversight or control of the executive branch*

Kehadiran DPD, meski tidak ditentukan dalam konstitusi secara tegas tentang sistem parlemen yang dianut, akan tetapi secara teoritis dari praktik yang dijalankan mengakibatkan sistem keparlemenan mengarah kepada sistem keparlemenan dua kamar (*bikameral*), meskipun kemudian *soft bikameral*, sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie:¹⁴⁹

Dewan Perwakilan Daerah bukanlah lembaga legislatif yang berdiri sendiri. Karena fungsinya yang jauh lebih lemah itulah maka sejauh mengenai wacana bikameralisme, dapat dikatakan Undang-Undang

¹⁴⁸ *National Democratic Institute for International Affairs*. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature, Paper *Legislative Research Series*. *National Democratic Institute for International Affairs*. Hlm. 2-3.

¹⁴⁹ Lihat, Riris Katharina, "Harmonisasi hubungan DPR dan DPD", *Koran suara Karya*, <http://www.parlemen.net/site/idetails.php?guid+bad33b05e44bd88bf518bf51b046377cff9245&docid=tpakar>. 28 Juli 2015.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem bikameralisme yang sederhana atau lemah (*soft bikameralisme*) bukan bikameralisme yang kuat (*Strong Bikameralisme*)

Sedangkan menurut I Gde Pasek Suardika:¹⁵⁰

Praktik bikameral sebenarnya tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Bikameral merupakan hasil proses praktik ketatanegaraan dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan.

Parlemen bikameral memiliki konsep utama sistem politik modern adalah adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi antar lembaga negara serta pembatasan kekuasaan terhadap lembaga negara agar tidak melahirkan tirani terhadap lembaga negara lainnya dan berimplikasi terhadap rakyatnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan mendorong konstitusi untuk mengatur dan menyeimbangkan lembaga - lembaga negara sesuai dengan fungsinya. Demokrasi modern mengajarkan bahwa sarana agregasi dan artikulasi paling tepat direpresentasikan melalui lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, kedudukan lembaga perwakilan ini sangat signifikan dalam sistem politik karena lembaga inilah yang mempunyai legitimasi dan hubungan dengan konstituennya. Masalahnya ialah dalam konteks keparlemenan Indonesia, wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lain, dalam tinjauan fungsional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seakan sama artinya dengan ketidakberdayaannya sendiri.

Hal tersebut menurut penulis, bahwa yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah *soft bicameral* sebagaimana statement kebanyakan yuris hukum tata Negara. Menurut penulis, UUD NRI Tahun 1945 justru tidak menganut bikameral. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 22 D Ayat (1) sampai dengan Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1) dan (2). Ketentuan norma tersebut, sangat tidak lazim dijumpai di berbagai negara yang menganut bikameral. Misalnya berdasarkan hasil penelitian penulis, Konstitusi

¹⁵⁰ Hasil wawancara dengan Ketua PPUU DPD 17 November 2015, di Gedung DPD RI.

Chili, Belanda, dan Philipina,¹⁵¹ justru kamar ke dua didudukkan sebagai lembaga sejajar dengan lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Baik mengenai fungsi legislasi, pengawasan, anggaran, dan fungsi lainnya. Misalnya saja terkait dengan meratifikasi perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan atau meminta pertimbangan pada kedua kamar. Begitu juga terkait dengan menyatakan perang, harus meminta persetujuan atau pertimbangan kedua kamar di parlemen. Bahkan di Belanda misalnya, *Eerste Kamer* dan kamar pertama, memiliki fungsi memberikan pertimbangan dan memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan kerajaan (misalnya saja: pergantian raja, hak prerogatif kerajaan (*Royal Prerogative*), perwalian, pengeluaran kerajaan). Di negara Belanda, selain terkait dengan fungsi pertimbangan tersebut, juga memiliki kewenangan dalam hal penandatanganan *treaty* dan pernyataan perang, pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari parlemen (termasuk di dalamnya *Eerste Kamer*) dengan ketentuan disetujui oleh dua pertiga oleh parlemen Belanda). (*Artikel 91 Section 3*).

Dalam hal fungsi legislasi negara penganut bikameral, berdasarkan penelitian penulis, misalnya di Thailand, negara dengan bangunan 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 DPR.

Berbeda dengan Negara Thailand dalam model praktik legislasinya, menurut *Association of European Senates*, dalam paper-nya berjudul *Focus on the senate Modern concepts in the functioning of senates in bicameral parliamentary systems*,¹⁵² bahwa di Belanda, pengawasan dari undang-undang merupakan inti dari pekerjaan senat.

¹⁵¹ Lihat pada pembahasan keseimbangan kewenangan.

¹⁵² Association of European Senates, *Focus on the senate Modern concepts in the functioning of senates in bicameral parliamentary systems*. Paper. Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates in The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015. Hlm. 5.

Di beberapa negara (misalnya Belanda), senat memiliki hak veto penuh pada semua undang-undang, termasuk anggaran.

Di Indonesia, keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan Oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang 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.¹⁵³ Pertemuan dua latar belakang tersebut dapat digambarkan dalam bentuk bagan berikut ini:

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.¹⁵⁴

Latar belakang kedua pembentukan 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.¹⁵⁵ Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa

¹⁵³ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan. Dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta. Hlm. 32.

¹⁵⁴ Masalah ini secara formal juga diakui dalam *Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan*. Salah satu masalah yang diidentifikasi pada angka 8 ketetapan ini adalah: "Berlangsungnya pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejala politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan, dan keadilan."

¹⁵⁵ *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 dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan

dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁶ Isu ini selanjutnya bergeser ke arah pewacanaan negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab melalui Undang-Undang 22 Tahun 1999.¹⁵⁷

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.¹⁵⁸

Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut:¹⁵⁹

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah – dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya – adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.

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

¹⁵⁶ Di sisi lain, masih terdapat kehendak yang kuat untuk mempertahankan Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dibutuhkan sistem untuk menyalurkan aspirasi (rakyat) daerah, sekaligus sebagai upaya untuk menjaga tetap tegaknya NKRI. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignjo. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. Jakarta. Hlm. 23.

¹⁵⁷ Konsideran Menimbang huruf b, *UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah* menyatakan "bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah."

¹⁵⁸ Mohammad Fajrul Falaakh. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Janedjri.M Gaffar et al. (ed.), *Op cit.*, hal. 54.

¹⁵⁹ I Dewa Gede Palguna. Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam Janedjri M.Gaffar. *Ibid.* hal. 62.

Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut:¹⁶⁰

Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa kalau negara kesatuan ini dikehendaki tetap *ajeg* maka dalam pengambilan keputusan politik negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak (yang dalam hal ini mewujud dalam lembaga DPR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujud dalam lembaga DPD). Setiap daerah (propinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya, akan mendapatkan jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan inilah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/ perwakilan (yang mewujud dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional, terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotetis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang mengancam persatuan nasional.

Pembentukan DPD untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:¹⁶¹

“.. Demikian juga halnya dengan DPD, DPD ini adalah satu cara untuk menjaga Negara Kesatuan RI kita ini dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.”

Jimly Asshiddiqie, dalam makalahnya yang disampaikan dalam Seminar tentang Bikameralisme di Medan tanggal 12 Juni 2001, mengemukakan konsep DPD sebagai berikut:¹⁶²

- a. 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

¹⁶⁰ Palguna.2002. Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?. *Bali Post Online*, Senin, 22 April 2002.

¹⁶¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Buku Keempat Jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-2 (Lanjutan) s/d Ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001*. Masa Sidang Tahunan MPR.

¹⁶² 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.

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”.

- b. 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*).
- c. 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.
- d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (*impeachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
- e. 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.
- f. 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.
- g. 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.

- h. 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 mem bahas nya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme *checks and balances* diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.
- i. 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 mem bahas nya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas $2/3 \times 2/3$ jumlah anggota (*overwrite*).
- j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi di-veto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara $2/3 \times 2/3$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Ahli hukum lain yang mengemukakan konsep DPD adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung, Bagir Manan. Beberapa pemikirannya tentang DPD adalah sebagai berikut:¹⁶³

- a. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.
- b. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi

¹⁶³ Bagir Manan (III). *Op.cit.* Hlm. 59 – 62.

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.

- c. 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.
- d. 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 lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang.
- e. 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.
- f. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
- g. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
- h. 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.

- i. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Dari kalangan anggota PAH BP MPR yang membahas Perubahan UUD 1945 juga terdapat yang mengusulkan struktur bikameral dengan kedudukan yang sama dan kewenangan yang berimbang antara DPR dan DPD. Salah satu fraksi yang sejak awal mengusulkan hal tersebut adalah Fraksi Partai Golkar.

Namun demikian, juga terdapat pendapat yang menentang pembentukan DPD. Pendapat yang menentang terutama berdasarkan pada argumentasi bahwa pembentukan DPD tersebut telah mengubah sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia.¹⁶⁴ Anggota Komisi A MPR, Dimiyati Hartono, pada saat sidang pembahasan Perubahan UUD 1945 menyatakan:¹⁶⁵

“... saya ingin langsung pada butir-butirnya pada Bab 2 alternatif 2 halaman 6, di sana tertulis bahwa masalah Majelis Perwakilan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Daerah, saya ingin mengingatkan pada kita semua bahwa tugas Majelis Sidang Tahunan ini adalah untuk menyempurnakan Undang-undang tidak untuk merombak Undang-undang secara total apalagi mengubah sebuah sistem yang sudah kita miliki...”

Sementara itu Anggota BP MPR, Soedijarto, berpendapat bahwa keberadaan DPD akan berpotensi menghancurkan negara bangsa. Hal ini disebabkan oleh belum selesainya proses pembentukan negara Indonesia sebagai negara bangsa, yang bisa dilihat dari munculnya berbagai konflik di seluruh Indonesia.¹⁶⁶

Mengingat pembentukan DPD dikatakan telah mengubah secara total ketatanegaraan Indonesia, dan dipandang berpotensi membahayakan bangsa, ada pendapat yang menginginkan referendum

¹⁶⁴ Salah satu Pendapat yang menentang Perubahan UUD 1945, terutama perubahan ketiga dan rancangan perubahan keempat, dikenal dengan Gerakan Nurani Parlemen, yang dimotori oleh sejumlah anggota MPR, diantaranya adalah Amin Aryoso, Haryanto Taslam, Siti Hartati Murdaya, dan lain-lain. Lihat Palguna. Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?, *Op cit.*

¹⁶⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Buku Keempat Jilid 2 A. *Op cit.*, hal. 202 – 203.

¹⁶⁶ DPD Berpotensi Menghancurkan Bangsa. *Harian Kompas* 22 April 2002.

untuk masalah ini dan menunda pembahasannya pada saat itu. Anggota Komisi A, Amin Aryoso menyatakan:¹⁶⁷

“Pasal 2 mengenai DPD ini memang tadi juga sudah dibahas bahwa perubahan masuknya di introduction-nya DPD ini menjadikan suatu masalah baru sistem dan struktur akhir introdusirnya Dewan Perwakilan Daerah ini, menjadikan suatu masalah baru sistem dan struktur ketatanegaraan itu berubah untuk itu tadi diusulkan oleh Pak Mitro supaya ini tanya dulu kepada rakyat, dari Sabang sampai Merauke. Apakah memang ini diperlukan? Jadi saya kira demokrasinya memang demikian. Oleh karena itu saya mengusulkan masalah-masalah seperti ini ditunda pembicaraanya.”

Proses perumusan DPD memang dipenuhi oleh terjadinya tarik-menarik antara berbagai gagasan. Rumusan-rumusan yang tercapai dapat dikatakan sebagai “kompromi setengah hati” antara bikameralisme dan unikameralisme.¹⁶⁸

Pembatasan kewenangan DPD merupakan hasil kompromi dari beberapa pendapat, mulai dari yang menginginkan *strong bicameralism* hingga yang tidak menyetujui adanya DPD. Wewenang DPD tersebut diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi terbatas bersifat konsultatif dan subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Fungsi Legislasi

- a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Ikut membahas pada tingkat I atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

¹⁶⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Buku Keempat Jilid 2 A. *Op cit.*, hal. 209.

¹⁶⁸ Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). *Op cit.* hal. 192.

- penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.
 2. Fungsi Pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, berdasarkan laporan yang diterima dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
 3. Fungsi Nominasi, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang dilakukan oleh DPR.¹⁶⁹

Di Indonesia, menurut penulis, justru tidak terjadi praktik yang lazim sebagaimana yang telah penulis teliti di beberapa negara yang menganut sekaligus mempraktikkan parlemen bikameral. Hal ini, dapat dikaji pada norma dalam UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan pada pasal Pasal 22 D yang mengatur sebagai berikut:

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

¹⁶⁹ Muchamad Ali Safa'at. *DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi*, disampaikan sebagai bahan pengujian UU No. 27 Tahun 2009.

pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang 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 ditindaklanjuti.

Berdasarkan dari norma tersebut, menurut penulis, DPD tidak memiliki fungsi dan kewenangan legislasi, pengawasan dan pertimbangan secara penuh. Argumentasi penulis, bahwa fungsi legislasi, pengawasan, dan pertimbangan yang dimiliki dan dilakukan oleh DPD dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya, misalnya dalam fungsi legislasi, DPD tidak memiliki wewenang ikut memutuskan atau persetujuan terkait dengan RUU mengenai daerah dengan DPR dan Presiden. Terkait dengan fungsi pengawasan dan pertimbangan DPD jika dikaji secara filosofis, sesungguhnya tidak memiliki fungsi pengawasan dan pertimbangan dalam arti yang sesungguhnya. Argumentasinya, produk DPD dalam hal ini hasil pengawasan dan hasil pertimbangan justru menjadi produk DPR dalam arti sesungguhnya, karena hasil pengawasan DPD disampaikan dan ditindaklanjuti oleh DPR.

Kausalitas dari lahirnya praktik tersebut, yang mendasari yakni UU MD3 sebagaimana yang diatur berdasarkan Pasal 249 sebagai berikut:

- a. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah,

- pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- b. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
 - c. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
 - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Dari norma tersebut, terdapat kejanggalan dalam hal fungsi dan kewenangan DPD. Dalam hal pengawasan, norma tersebut justru tidak tegas dalam hal fungsi dan kewenangan pengawasan, karena juga melegitimasi manakala DPD tidak melakukan pengawasan terhadap Pemerintah dan pelaksanaan Undang-Undang terkait dengan daerah oleh pemerintah. Selain itu, produk pengawasan DPD juga seolah-olah menjadi produk DPR, disebabkan DPR yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti. Begitu juga dengan mengenai pemilihan anggota BPK, DPD lemah. Di negara lainnya, majelis tinggi memiliki fungsi dan kewenangan yang kuat, misalnya saja di Belanda, hak prerogatif rajapun harus meminta persetujuan senatnya.

Selain di Belanda, di Italia misalnya, kedua kamar memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 81 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses approve every year the budgets and expenditure accounts submitted by the Government.*

Di Indonesia, tidak ada satupun secara *expressive verbis* bahwa DPD memiliki fungsi dan kewenangan terkait dengan APBN. Kejanggalannya, DPD hanya memiliki fungsi pertimbangan terkait dengan APBN. Pertimbangan tersebut menurut penulis, tidak berbeda dengan pertimbangan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai pemerhati anggaran yang memberikan pertimbangan kepada DPR.

Argumentasinya, pertimbangan tersebut hanya menjadi kewenangan penuh DPR dan pemerintah untuk menindaklanjutinya.

Praktik tersebut, dalam hasil penelitian penulis, tidak dijumpai pada setiap konstitusi di berbagai negara yang penulis teliti dan praktik tersebut merupakan ketidaklaziman sebagaimana pada praktik parlemen bikameral di berbagai negara. Hal tersebut juga menunjukkan, bahwa praktik sebagaimana jika berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 justru terjadi pergeseran menuju negara model parlemen unikameral. Konstitusi menunjukkan bahwa DPR adalah lembaga satu-satunya yang melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana berdasarkan pada Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dari hasil penelitian penulis menganehi fungsi dan wewenang senat di berbagai negara dapat dilihat pada tabel dibawah ini, sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Fungsi dan Wewenang Parlemen Bikameral di Berbagai Negara

| Fungsi dan kewenangan | Italia | Belanda | Chili | Jepang |
|--|--|-------------------------------|--------------------------------|--|
| Legislasi (persetujuan bills) | <i>Chamber of Deputies, dan Senate of the Republic</i> | Tweede Kamer dan Eerste Kamer | Chamber of Deputies dan Senate | House of Representatives dan House of Councilors |
| Pengawasan | <i>Chamber of Deputies, dan Senate of the Republic</i> | Tweede Kamer dan Eerste Kamer | Chamber of Deputies dan Senate | House of Representatives dan House of Councilors |
| Anggaran | <i>Chamber of Deputies, dan Senate of the Republic</i> | Tweede Kamer dan Eerste Kamer | Chamber of Deputies dan Senate | House of Representatives dan House of Councilors |
| Fungsi Lain-lainnya (menyatakan persetujuan ratifikasi, perang, dan pengangkatan pejabat pada lembaga Negara) | <i>Chamber of Deputies, dan Senate of the Republic</i> | Tweede Kamer dan Eerste Kamer | Chamber of Deputies dan Senate | House of Representatives dan House of Councilors |

Sumber: Diolah berdasarkan Konstitusi masing-masing Negara

Sedangkan di Italia, dalam hal fungsi legislasi, dimiliki oleh parlemen yakni *Chamber of Deputies*, dan *Senate of the Republic*. Hal tersebut diatur berdasarkan pada Artikel 70 yang mengatur: *The legislative function is exercised collectively by both Houses*.

Di Italia, kewenangan *Senate* selain pada fungsi legislasi juga memiliki fungsi yang lainnya, yakni sebagai berikut:

1. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan pengambilan keputusan menyatakan perang. Sebagaimana berdasarkan pada Artikel 78 Konstitusi Italia. Artikel 78 yang mengatur: *The Houses decide on states of war and confer the necessary powers on the Government;*
2. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan pemberian grasi dan amnesti. Hal ini berdasarkan pada Artikel 79 yang mengatur sebagai berikut: *Amnesties and pardons are granted by act of Parliament requiring a two-thirds majority of the members of each House, voting on each single Article and on the statute as a whole;*
3. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan meratifikasi perjanjian internasional. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 80 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses authorise by law the ratification of international treaties that are of a political nature, or that call for arbitration or legal settlements, or that entail changes to national territory or financial burdens or changes in the laws;*
4. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 81 yang mengatur sebagai berikut: *The Houses approve every year the budgets and expenditure accounts submitted by the Government;*
5. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan hak bertanya kepada pemerintah sebagai bentuk pengawasan berdasarkan yang diatur pada Artikel 82 Konstitusi Italia yang mengatur: *Each House may set up inquiries on matters of public interest. For such purposes, it nominates from its members a committee so composed as to reflect the*

proportions of the various groups. The committee of inquiry conducts its investigations and examinations with the same powers and the same limitations as a judicial inquiry.

Di Chili dalam fungsi legislasi dalam tahap pembahasan dan persetujuan undang-undang pada prinsipnya harus disetujui oleh kedua kamar parlemen. Hal tersebut secara tegas diatur berdasarkan konstitusinya pada Artikel 46 dan Artikel 72. Partisipasi dalam pembahasan RUU diatur berdasarkan Artikel 46 yang mengatur sebagai berikut:

Article 46

The National Congress is composed of two branches: the Chamber of Deputies and The Senate. Both participate in the formation of the laws in conformity with this Constitution and have the other attributions that the latter establishes.

Sedangkan persetujuan setiap RUU menjadi undang-undang harus melewati persetujuan oleh kedua kamar parlemen di chili. Hal tersebut sebagaimana diatur berdasarkan pada artikel 72 konstitusi Chili, yakni mengatur sebagai berikut:

Article 72

A Bill approved by both Chambers will be remitted to the President of the Republic who, if he approves it, will dispose its promulgation.

Setelah RUU dibahas dan kedua kamar di parlemen telah memberikan persetujuan RUU tersebut, pada tahap selanjutnya adalah mengirimkan RUU tersebut kepada Presiden untuk disetujui dan diundangkan.

Hak veto Presiden di Chili diatur secara tegas dalam konstitusi Negara Chili pada Artikel 73 yang mengatur sebagai berikut:

Article 73

If the President of the Republic disapproves of the Bill, he will return it to the Chamber of its origin, with the appropriate observations, within a period of thirty days.

In no case will observations which do not have a direct relation to the original or fundamental ideas of the Bill be admitted, unless they had been considered in the respective message.

If both Chambers approve the observations, the Bill will have the force of law and it will be returned to the President of the Republic for its promulgation.

If both Chambers reject all or some of the observations and [if] they insist, by two-thirds of the members present, on the totality or part of the Bill approved by them, it will be returned to the President for its promulgation.

Di Negara Chili, kedua kamar di parlemen memiliki kewenangan selain fungsi dan kewenangan legislasi, kewenangan ratifikasi perjanjian internasional Kedua kamar memiliki kewenangan yang sama dalam hal kewenangan ratifikasi perjanjian internasional.

Article 54

Section 1: The exclusive attributions of the Congress are: To approve or reject the international treaties that the President of the Republic presents [to] it prior to their ratification. The approval of a treaty will require, in each Chamber, the corresponding quorum, conforming to Article 66, and will be submitted, as is appropriate, to the procedures for a law;¹⁷⁰

Terkait dengan fungsi pengawasan terhadap pemerintah diatur berdasarkan pada *Artikel 53 Section 10* yang mengatur sebagai berikut:

To give its opinion to the President of the Republic in the cases in which he requests it. The Senate, its commissions and its other organs, including the parliamentary committees, should they exist, cannot control the acts of the Government or of the entities dependent on it, nor [can it] adopt agreements implying control.

Pada fungsi anggaran, kedua kamar dapat mengkritisi atau mengoreksi dan memberikan persetujuan terhadap RUU pengeluaran dan belanja pemerintah yang diajukan oleh pemerintah. (Artikel 68 dan 69).

Sedangkan fungsi yang lainnya yakni sebagai berikut:

1. Jika Presiden dalam rangka kunjungan kerja atau meninggalkan Negara Chili selama 30 Hari, harus mendapatkan persetujuan dari senat. (Artikel 25 Section 3);

¹⁷⁰ Lihat juga Artikel 32 Section 15 Konstitusi Chile.

Bab VI: Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Perpektif *Constituendum*

2. Dalam hal presiden mengangkat the Comptroller General of the Republic, harus melalui persetujuan senat. (Artikel 32 Section 9);
3. Dalam hal presiden Chili mengangkat hakim pengadilan, jaksa (sama dengan Kejaksaan) dan anggota mahkamah konstitusi, harus melakukan persetujuan dengan senat. (Artikel 32 Section 12);
4. Dalam hal presiden menyatakan keadaan darurat dan perang, harus melakukan persetujuan dengan kedua kamar (congress). (Artikel 40 dan 42);
5. Dalam bentuk fungsi pengawasan, parlemen di Chili, memberikan persetujuan dan penolakan terhadap tindakan presiden atau kebijakan presiden. (Artikel 53 Section 5).

Lebih lanjut di Belanda, pada fungsi pengawasan dan anggaran pada konstitusi Belanda, diatur berdasarkan pada pada Artikel 65 yang mengatur sebagai berikut:

Statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament dan Artikel 105 yang mengatur sebagai berikut. Article 105 Section 1. The estimates of the State's revenues and expenditures shall be laid down by Act of Parliament. (Pada Prinsipnya, Parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) sebagai fungsi pengawas kebijakan raja dan pengawal terhadap pajak dan pengeluaran belanja negara).

Sedangkan fungsi yang lain-lainnya, pada Parlemen Belanda, yakni sebagai berikut:

Berdasarkan pada Article 35 yakni mengatur:

1. If the Cabinet (Ministerraad) is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Houses of the States General accordingly and shall also present to them the recommendation it has requested from the Council of State (Raad van State). The two Houses of the States General shall then meet in joint session. 2. If the two Houses of the States General share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the

- instructions of the Speaker presiding over the joint session and shall enter into force immediately. 3. As soon as the King regains the ability to exercise the royal prerogative, notice of the fact shall be given in an Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. The King shall resume the exercise of the royal prerogative as soon as the Act has been made public. 4. If it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative, guardianship over his person shall, if necessary, be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. (Pada prinsipnya yang diatur berdasarkan pada artikel diatas, bahwa Parlemen (termasuk di dalamnya Eerste Kamer) memberikan pertimbangan dan memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan kerajaan (misalnya saja: pergantian raja, hak prerogatif kerajaan (Royal Prerogative), perwalian, pengeluaran kerajaan).
2. Any provisions of a treaty that conflict with the Constitution or which lead to conflicts with it may be approved by the Houses of the States General only if at least two-thirds of the votes cast are in favour. (Dalam hal penandatanganan treaty dan pernyataan perang, pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari parlemen (termasuk didalamnya Eerste Kamer) dengan ketentuan disetujui oleh dua pertiga oleh parlemen Belanda). (Artikel 91 Section 3);
 3. Immediately after the declaration of a state of emergency and whenever it considers it necessary, until such time as the state of emergency is terminated by Royal Decree, the States General shall decide the duration of the state of emergency. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. (Parlemen, termasuk juga Eerste Kamer, terlibat dalam hal penentuan keadaan darurat bersama raja. (Artikel 103 Section 3).

Selain di negara sebagaimana diuraikan diatas, bahwa dalam pembentukan undang-undang di Jepang, RUU menjadi undang-undang jika diterima oleh kedua kamar, kecuali jika dalam Undang-Undang Dasar ditentukan lain. Apabila RUU yang disetujui oleh *House of Representatives*, tetapi Dewan Negara mengambil keputusan yang berbeda maka RUU tersebut dapat menjadi undang-undang jika kembali disidangkan dalam Dewan Perwakilan Rakyat untuk kedua kalinya dan disetujui oleh dua pertiga jumlah anggota yang hadir. tetapi ketentuan ini tidak menghalangi Dewan Perwakilan Rakyat

untuk membentuk Panitia Bersama dari dua kamar guna menyelesaikan perbedaan pendapat. Apabila Dewan Negara tidak mengambil keputusan dalam waktu 60 hari setelah menerima rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representatives* (waktu selama reses tidak diperhitungkan), maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat menganggap bahwa rencana undang-undang tersebut telah ditolak oleh *House of Councillors* (DPD). Hal ini berdasarkan pada Article 59 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4).

Adapun untuk lebih detail mengenai Article 59 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4), sebagai berikut:

Article 59

1. A bill becomes a law on passage by both Houses, except as otherwise provided by the Constitution.
2. A bill which is passed by the House of Representatives, and upon which the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, becomes a law when passed a second time by the House of Representatives by a majority of two-thirds or more of the members present.
3. The provision of the preceding paragraph does not preclude the House of Representatives from calling for the meeting of a joint committee of both Houses, provided for by law.
4. Failure by the House of Councillors to take final action within sixty (60) days after receipt of a bill passed by the House of Representatives, time in recess excepted, may be determined by the House of Representatives to constitute a rejection of the said bill by the House of Councillors.

Selain kewenangan legislasi, kedua kamar di Jepang, juga memiliki fungsi pengawasan. Hal ini sebagaimana diatur berdasarkan pada *Article 62 (Investigations)*, yakni:

Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses and the production of records.

Sedangkan pada fungsi anggaran, kedua kamar memiliki fungsi yang sama, hal ini sesuai dengan *Article 60 [Budget]*:

- (1) The budget must first be submitted to the House of Representatives.

- (2) Upon consideration of the budget, when the House of Councilors makes a decision different from that of the House of Representatives, and when no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or in the case of failure by the House of Councilors to take final action within thirty days, the period of recess excluded, after the receipt of the budget passed by the House of Representatives, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.

Selain kewenangan tersebut, juga berlaku pada persetujuan dua kamar terkait dengan persetujuan perjanjian internasional. Hal itu sebagaimana pada *Article 61 (Approving Treaties)* Article 60 (2) yakni mengatur: *Applies also to the Diet approval required for the conclusion of treaties.*

Selain penelitian penulis di berbagai negara sebagaimana di atas, yakni menurut penelitian *Association of European Senates*, dalam Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates¹⁷¹ in *The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015* menyatakan bahwa di negara-negara lain (misalnya Slovenia), senat memiliki fungsi legislasi, bekerja sebagai mekanisme korektif terhadap Majelis Nasional, meskipun tidak memiliki kekuatan untuk lulus tindakan. Meskipun senat di non federal negara jarang memiliki hak veto, mereka hampir semua memiliki hak untuk inisiator RUU atau untuk mengubah itu. Di Spanyol, Irlandia, Polandia, Austria dan Republik Ceko majelis tinggi dapat mengirim tagihan kembali ke majelis rendah dengan amandemen atau keberatan.

Berdasarkan pada uraian, bahwa praktik ketatanegaraan secara khusus pada fungsi dan kewenangan DPD dalam struktur ketatanegaraan ditinjau dari fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi pertimbangan sesungguhnya menerapkan praktik unikameral. Hal tersebut, secara normatif diatur berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa hanya DPR yang memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dewan Perwakilan Daerah hanya diberikan fungsi dan kewenangan Dewan Pertimbangan DPR.

¹⁷¹ *Association of European Senates. Op. Cit.* Hlm. 5.

B. Rekonstruksi Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Secara Konstitusional Melalui Konstitusionalisasi Perspektif *Ius Constituendum*

Dalam sistem bikameral murni (*pure bicameralism* atau *strong bicameralism*), ke dua majelis sama-sama mempunyai fungsi setara dan setingkat di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dengan sistem perwakilan bikameral, sebagian atau seluruh RUU memerlukan pembahasan dan persetujuan kedua lembaga perwakilan tersebut.¹⁷²

Walaupun sistem bikameral sendiri bervariasi dalam negara federal dan negara kesatuan, tetapi prinsip-prinsip yang dianut relatif sama, yaitu *lower house* bekerja sama konstituen nasional atau federal, sedangkan *upper house* bekerja untuk konstituen daerah atau perwakilan daerah.¹⁷³

Catatan *International Parliamentary Union* (IPU) setidaknya menunjukkan bahwa terdapat 122 negara menerapkan sistem unikameral dimana sebagian besar pada negara berbentuk kesatuan, dan 62 negara menggunakan sistem bikameral termasuk Indonesia. Gambaran ini jelas berbeda jika disandingkan dengan kesimpulan IDEA sebagaimana dikutip Ginanjar Kartasasmita, bahwa dari 54 negara berbentuk perwakilan demokrasi, 32 negara memilih sistem bikameral, sisanya 22 negara memilih sistem unikameral. Ini berarti negara demokrasi mayoritas menggunakan sistem bikameral. Kesimpulan kedua menunjukkan bahwa semua negara federal memilih sistem bikameral (*bicameral system*), sedangkan negara kesatuan terbagi antara memilih sistem *bicameral* atau *unicameral*. Kesimpulan lain menunjukkan bahwa semua negara demokrasi dengan populasi besar kecuali Bangladesh memilih sistem bikameral. Sementara semua negara demokrasi dengan wilayah luas kecuali Mozambique memilih sistem bikameral.

Penilaian terakhir IDEA dari aspek sistem Italia menunjukkan pula bahwa dari 10 negara yang menganut sistem presidensial, 8 di antaranya menerapkan sistem bikameral kuat. Jika melihat gambaran tersebut dapat dimaklumi mengapa perancang konstitusi memilih sistem bikameral di Indonesia, karena selain pertimbangan jumlah

¹⁷² Irajuddin, dkk. 2006. *Membangun Konstituen Meeting* (Mempertemuan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD) Yappika Jakarta, Kerjasama MCW Malang. Hlm. 3.

¹⁷³ *Ibid.*

penduduk, luas wilayah juga terdapat kemiripan sistem presidensial sebagaimana mayoritas negara yang memilih sistem bikameral di dunia.

Patut diingat pula bahwa praktik penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan sistem bikameral secara efisiensi dan efektivitas merupakan persoalan tersendiri, dimana penggunaan sistem dua kamar setidaknya telah membawa konsekuensi bagi keuangan negara yang sedemikian besar dengan hasil yang tak berimbang (*non effective*). Kondisi ini membuat negara-negara seperti Selandia Baru, Denmark dan Swedia kembali menerapkan sistem unikameral. Ini jelas berbalik dengan kondisi di Indonesia. Sekalipun demikian, terdapat mekanisme untuk menyelesaikan perselisihan antara majelis tinggi dan majelis rendah melalui *conference committee* sehingga kelemahan sistem bikameral dapat diatasi.

Dari aspek kewenangan, negara-negara yang memberikan kewenangan yang sama antara majelis tinggi dan majelis rendah dapat dikatakan memiliki sistem bikameral kuat. Sebaliknya, negara-negara yang memberikan kewenangan berbeda sehingga melemahkan satu dari yang lain dapat dikatakan memiliki sistem bikameral lemah. Terlepas dari itu, penilaian kuat-lemahnya sistem bicameral juga ditentukan oleh komposisi, persyaratan calon dan mekanisme pemilihan. Hal ini dapat dilihat dalam praktik di Jerman, Kanada, India dan Malaysia.

Berdasarkan pengaturan kewenangan formal DPR dan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya dapat dibuat mekanisme dan metode pembentukan UU yang tidak membatasi kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam UU dan Tata Tertib. DPR tidak perlu khawatir DPD akan menyebabkan kebuntuan dalam pembentukan UU sehingga melakukan pembatasan dalam UU dan Tata Tertib. RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus dibahas bersama antara DPR dan DPD, termasuk RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, sehingga dalam pembentukan UU, klasifikasi RUU dibagi atas RUU yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas dan RUU yang bukan merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas. Walaupun mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dilaksanakan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, tidak akan terjadi kebuntuan. Mekanisme di DPR dan DPD dalam pembentukan UU dapat diatur sebagai berikut:

1. RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas:
 - (a) RUU Usulan DPD disampaikan kepada DPR, RUU Usulan DPR disampaikan kepada DPD, dan RUU Usulan Presiden disampaikan kepada DPR dan DPD.
 - (b) Komisi atau Badan Legislasi DPR mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut, dengan jumlah seimbang antara anggota DPR dan DPD (conference committee). Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR.
 - (c) Jika Rapat Paripurna DPR menolak maka disampaikan pemberitahuan kepada Pimpinan DPD, akan tetapi jika Rapat Paripurna DPR menyetujui maka RUU disampaikan kepada Pimpinan DPD dan Presiden untuk pembahasan lebih lanjut.
 - (d) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU yang telah dibahas oleh DPD dan DPR, dan pada tingkat I pembicaraan, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.
 - (e) DPR membahas bersama-sama dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama.

2. RUU yang tidak berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas:
 - (a) RUU yang berasal dari Presiden
 - (i) RUU disampaikan kepada Pimpinan DPR.
 - (ii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mencapai persetujuan.
 - (b) RUU yang berasal dari DPR
 - (i) RUU disusun dan disetujui oleh DPR.
 - (ii) RUU disampaikan kepada Presiden.
 - (iii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mendapat persetujuan bersama.

Proses pengesahan RUU di masa mendatang adalah bahwa RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD diajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden harus membuat keputusan

apakah menolak atau menyetujui RUU yang diusulkan (hak veto). Jika Presiden menolak maka penolakan Presiden dapat diabaikan oleh DPR dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR dan DPD. Mekanismenya adalah bahwa RUU yang ditolak Presiden diserahkan terlebih dahulu kepada Kamar yang mengusulkan, dan setelah dipertimbangkan Kamar tersebut tetap menyetujui RUU tersebut dengan 2/3 suara anggotanya, maka RUU tersebut disampaikan ke kamar berikutnya yang harus menyetujuinya dengan 2/3 suara anggotanya.

Kewenangan Presiden dalam pembentukan UU seharusnya hanya dalam hal mengusulkan RUU dan hak veto. Dalam penelitian ini diketahui bahwa tidak ada satu pun dari negara-negara yang dibahas yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial yang mengatur dalam UUD-nya bahwa RUU dibahas oleh parlemen dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Model parlemen bikameral di berbagai negara, tidak dapat dikualifikasi dan dikorelasikan dengan penganut sistem pemerintahan presidensial maupun sistem parlementer. Hal tersebut dalam penelitian penulis, menemukan bahwa sistem bikameral di berbagai negara yang penulis teliti tidak ada demarkasi dan dideterminasikan bentuk negara kesatuan dan federal sebagaimana beberapa pendapat para yuris hukum tata negara. Menurut penelitian penulis, bahkan sistem pemerintahan yakni parlementer maupun sistem pemerintahan presidensial, juga tidak dapat mendemarkasikan dan mendeterminasikan negara yang harus menganut parlemen bikameral. Argumentasi penulis, dapat dilihat pada deskripsi lebih detail, pada tabel dibawah ini.

Tabel 2. Komparasi Konfigurasi Politik Legislasi di Indonesia dan diberbagai Negara

| Indikator | Italia | Japan | Indonesia | Chili | Philipina | Belanda | Afrika Selatan |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Sistem pemerintahan | Presidensial | Parlementer | Presidensial | Presidensial | Presidensial | Parlementer | Presidensial |
| Sistem parlemen | Bikameral | Bikameral | Unikameral | Bikameral | Bikameral | Bikameral | Bikameral |
| Bentuk negara | Kesatuan | Kesatuan | Kesatuan | Kesatuan | Kesatuan | Kesatuan | Kesatuan |
| Kedudukan house representative dan senate dalam fungsi | Kedudukan kedua kamar seimbang dalam | Kedudukan kedua kamar seimbang dalam | Kedudukan DPD hanya co-legislatif DPR | Kedudukan dan fungsinya sama | Kedudukan dan fungsinya sama-sama | Lower House dan (Tweede Kamaer) dan Raja | The National Assembly, of Natinal Council of |

Bab VI: Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Perpektif *Constituendum*

| legislasi, pengawasan, dan pertimbangan | fungsi parlemen | fungsi parlemen | | | sebagai inisiator RUU | | Provinces eksekutif |
|---|---|---|--------------------|--------------------------------|---|----------------------------|---|
| Pembahasan dan persetujuan RUU menjadi UU | Chamber of Deputies dan Senate serta disetujui oleh Chamber of Deputies | Shugiin (House Representative) dan Sangiin (House of Consilors) | DPR dan Pemerintah | Chamber of Deputies dan Senate | Congress dan Senate serta disetujui oleh Congress | Lower House (Tweede Kamer) | The National Assembly dan the National Council of Provinces |

Sumber: Diolah Berdasarkan dari Konstitusi Masing-Masing Negara

Dari perbandingan model bikameral yang dideskripsikan sebagaimana pada tabel diatas, menunjukkan bahwa dalam sistem parlemennya tidak mendudukan fungsi lembaga kamar ke dua sebagai co-legislatif dari kamar pertama.

Hal tersebut, juga menunjukkan bahwa dalam fungsi legislasi di berbagai negara yang mempraktikkan sistem parlemen model bikameral, tidak satu pun negara yang tidak melibatkan kamar kedua dalam fungsi legislasi yang dimulai pada tahap inisiator RUU sampai pada tahap pembahasan dan persetujuan terhadap suatu RUU yang diajukan oleh salah satu kamar.

Berbeda dengan Negara Republik Indonesia, berdasarkan sebagaimana diatur pada Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 justru mendudukan lembaga DPD sebagai co-legislatif pada setiap fungsi parlemen. Hal tersebut dapat dilihat lebih detail sebagaimana yang diatur berdasarkan pada Pasal 22 D yakni sebagai berikut:

Pasal 22D

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

sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang 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 ditindaklanjuti.

Berdasarkan pada norma tersebut diatas, wewenang DPD, baik dari sisi hukum dan politik justru DPD sebagai institusionalisasi sub ordinasi dari DPR. Praktik tersebut jika dibandingkan lebih lanjut dalam fungsi legislasi di berbagai negara sesuatu yang tidak lazim sebagaimana yang mempraktikkan sistem parlemen bikameral. Baik pada sistem parlementer maupun yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

Menurut penulis, bahwa sistem parlemen bikameral tidak dilimitasi atau didemarkasi oleh sistem pemerintahan, argumentasi penulis, bahwa secara substansi, fungsi parlemen adalah fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Hal tersebut, merupakan konsekuensi logis dari konsep konstitusionalisme dan *checks and balances* dalam bernegara dan kedudukan parlemen sebagai penampung aspirasi dan gagasan rakyat terkait dengan pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.

Di berbagai negara, sistem bikameral yang lazim dipraktikkan tidak saja kamar kedua memiliki fungsi yang sama dengan fungsi yang dimiliki oleh kamar pertama. Bahkan, negara Belanda misalnya,¹⁷⁴ kedudukan kamar ke dua juga memberikan pertimbangan terkait

¹⁷⁴ Untuk melihat lebih detail terkait dengan perbandingan fungsi kamar pertama dan kamar kedua di berbagai negara, dapat dilihat lebih detail pada pembahasan keseimbangan kewenangan.

dengan pergantian raja dan terkait dengan hak prerogatif raja. Selain itu, terkait dengan persetujuan perjanjian internasional dan menyatakan perang kamar kedua juga terlibat memberikan persetujuan. Praktik bikameral sebagaimana di Belanda yang menganut sistem pemerintahan parlementer, di Italia, sebagai penganut sistem pemerintahan presidensial, kedua kamar juga memiliki fungsi yang sama dengan kedua kamar di parlemen di Negara Belanda, yakni memiliki fungsi yang memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait dengan perjanjian internasional dan menyatakan perang.

Selain itu, bahkan kedua kamar yang terdapat dalam praktik bikameral di Italia, kedua kamar juga memiliki fungsi selain yang telah dijelaskan diatas, Kedua Kamar memiliki kewenangan pemberian grasi dan amnesti. Hal ini berdasarkan pada Artikel 79. Kedua Kamar (termasuk Senat) memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini diatur berdasarkan Artikel 81 dan Kedua Kamar (termasuk Senat) juga memiliki kewenangan hak bertanya kepada pemerintah sebagai bentuk pengawasan berdasarkan yang diatur pada Artikel 82 Konstitusi.

Sedangkan model parlemen bikameral yang dipraktikkan oleh Negara Chili, senat juga memiliki kewenangan sebagaimana di Negara Italia dan Belanda. Akan tetapi, tidak hanya itu, senat memiliki fungsi dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh kedua Negara yang telah dibahas sebelumnya. Misalnya, di Chili, senat memiliki fungsi dan kewenangan dalam hal Presiden mengangkat *the Comptroller General of the Republic*, harus melalui persetujuan senat, presiden Chili mengangkat hakim pengadilan, jaksa dan anggota mahkamah konstitusi, harus melakukan persetujuan dengan senat, dan Jika Presiden dalam rangka kunjungan kerja atau meninggalkan Negara Chili selama 30 Hari, harus mendapatkan persetujuan dari senat.

Terlepas dari perbandingan model bikameral sebagaimana yang terdapat berdasarkan pada konstitusi dan dipraktikkan di berbagai negara, menunjukkan bahwa kekuasaan kedua kamar parlemen memiliki kekuatan yang sama dengan ke dua kamar yang terdapat di parlemen mereka. Bahkan, secara politik, institusionalisasi parlemen justru lebih kuat dengan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga kepresidenan.

Kritik yang sering ditujukan kepada perubahan Ketiga UUD 1945 adalah lemahnya wewenang DPD. Sehingga, konsep bikameral tersebut sering dibahasakan sebagai “*weak bicameral*” atau “*soft bicameral*”.¹⁷⁵ Istilah ini muncul dalam sistem parlemen di Indonesia, karena DPD mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. Dalam konstitusi ditentukan bahwa DPD hanya dapat mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dengan catatan bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD NRI 1945). Senada dengan hal tersebut Denny Indrayana mengemukakan:¹⁷⁶

Weak bicameralism sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.

Konstitusionalisasi gagasan *strong bicameralism* ke dalam konstitusi bukan hanya dianggap sebagai pemenuhan penguatan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen dan ketatanegaraan dalam hubungan dengan lembaga Negara lain yang terkait dengan kewenangan dan fungsi konstitusionalnya. Akan tetapi, juga sebagai pemenuhan kesejahteraan rakyat di bidang ekonomi dengan melalui fungsi dan kewenangan konstitusionalnya melali gagasan dan konstitusionalisasi *strong bicameralism* kedalam konstitusi. Argumentasi penulis, konstitusi bukan hanya berfungsi sebagai *limitation of power*. Akan tetapi, juga berfungsi sebagai *medium of people welfare* sebagai implikasi dalam mengatribusikan

¹⁷⁵ A.M Fatwa. 2004. *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 31.

¹⁷⁶ Denny Indarayana. 2005. *Op.cit.* Hlm. 15.

kewenangan dan fungsi kelembagaan Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana penelitian M Ichsan Loulembah, di dalam artikel yang berjudul "*Bikameral Bukan Federal*",¹⁷⁷ negara-negara besar yang makmur secara ekonomi dan maju secara politik jarang yang tidak menerapkan sistem bikameral. Kanada, Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, Austria, Belanda, bahkan Malaysia dan Filipina memilih sistem ini. Artinya, tidak menjadi soal apakah negara tersebut berbentuk kesatuan atau federal.

Dalam realitasnya, justru terdapat signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD RI menurut Muchamad Ali Safa'at dalam penelitian komparatifnya yang berjudul *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*¹⁷⁸ menyatakan bahwa tidak ada unsur fungsi lembaga perwakilan dalam paket kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR sebagai sesama lembaga perwakilan di tengah bikameralisme Indonesia, apalagi prinsip periksa mengimbangi di tengah konfigurasi organ konstitusional. Hal inilah mendorong DPD untuk melakukan upaya penguatan kewenangan melalui perubahan konstitusi mengingat DPD sebagai lembaga negara.

Perjuangan DPD untuk meraih rekonstruksi pengaturan fungsi dan wewenang dalam gerakan politik dan gerakan hukum pada realitasnya, melauai pengujian undang-undang di MK tidak cukup dengan hanya gerakan tersebut, karena pada dasarnya penguatan DPD melalui rekonstruksi pengaturan hanya bisa dilakukan melalui konstitusionalisasi yakni penataan kembali fungsi dan wewenang dalam konstitusi melalui amandemen. Penguatan melalui perubahan konstitusi (konstitusionalisasi penguatan fungsi dan kewenangan) memiliki relevansi sebagaimana yang dinyatakan oleh Bagir Manan,¹⁷⁹ berdasarkan hasil wawancara penulis dengan menyatakan Penguatan wewenang DPD tidak mungkin dilakukan hanya dengan Pengujian UU terhadap UUD di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan dari uraian beberapa argumentasi akademis dan fakta empirik terkait dengan urgensi konstitusionalisasi sebagai wujud penguatan kelembagaan DPD menunjukkan bahwa untuk memperkuat fungsi dan wewenang DPD tidak cukup dengan penafsiran konstitusi

¹⁷⁷ Artikel Koran Sinar Harapan. Ediri 08 Februari 2006.

¹⁷⁸ Muchamad Ali Safa'at. 2010. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, Malang: UB Press.

¹⁷⁹ Wawancara pada tanggal 18 Nopember 2015 di Fakultas Hukum UI Depok Jakarta.

melalui putusan MK. Dari hasil penelitian pula, terlihat pengaturan berdasarkan pada Undang-Undang MD3, Tata Tertib DPR merupakan suatu *conditional confirmed* dari gerakan politik DPR dan Presiden. Gerakan politik tersebut yang mengingkari Putusan MK seperti yang dinyatakan oleh Ronald Dworkin¹⁸⁰ bahwa tidak layak parlemen menolak keadilan hanya karena tidak setuju dengan bagian-bagian tertentu dari konstitusi. Selengkapnya pendapat tersebut dikutip sebagai berikut:

“It would be improper for senators to reject a prospective justice just because they disagreed with his or her detailed views about constitutional issues.”

Terlepas dari tidak patuhnya DPR terhadap Putusan MK, sumber kewenangan merupakan sebagai sumber dimana lembaga negara tersebut mendapatkan kewenangan dan sekaligus merupakan legitimasi politik sekaligus hukum suatu lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya dalam konteks bernegara.

Secara filosofis, kelahiran suatu lembaga negara juga tidak terlepas dari kuasa rakyat yang memberikan legitimasi sekaligus mewakili rakyatnya secara politik dan sekaligus gagasan rakyat. Filosofi kehadiran lembaga negara adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat.

DPD mendapatkan kewenangan secara atributif dari konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara. Semestinya DPD memiliki kewenangan yang seimbang dengan DPR di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan. Namun ternyata faktanya kewenangan DPD sama dengan pihak *non government organisation*.

Bikameral pada parlemen Indonesia mengilustrasikan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang memiliki kewenangan sama terkait dengan pelaksanaan wewenang badan perwakilan. Akan tetapi dalam pelaksanaannya yang tercermin pada perubahan UUD NRI Tahun 1945, belum mencerminkan konsep perwakilan dua kamar. MPR memiliki anggota dengan kewenangannya sendiri, begitu juga dengan DPR dan DPD.

¹⁸⁰ Ronald Dworkin. 1996. *Freedom's Law The Moral Reading of The American Constitution*. Harvard University Press. Massachusetts. Hlm. 265.

Sistem bikameral lahir dari konstitusi tidak hanya berimplikasi terkait dengan model yang dikandung oleh konstitusi. Latar belakang lahirnya kamar kedua di seluruh dunia tidak terlepas dari latar belakang gagasan konstitusionalisme yang berimplikasi terhadap pembatasan sekaligus bertujuan untuk saling membatasi, mengawasi, mengimbangi, dan membagi kewenangan masing-masing lembaga negara.

Bahkan menggapai ekspektasi untuk meraih penguatan DPD diusulkan selama ini, yang termasuk dalam kategori pengusul pertama adalah usulan dari Komisi Konstitusi, kemudian usulan Perubahan Kelima yang diajukan oleh Kelompok DPD di MPR RI pada tanggal 8 Juni 2006 yang ditandatangani oleh semua anggota DPD, dan tidak diagendakan karena tidak berhasil memenuhi 1/3 jumlah anggota MPR yang merupakan persyaratan untuk pengajuan perubahan UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan usulan perubahan tidak dilanjutkan dengan surat yang disampaikan kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007. DPD selanjutnya menyusun naskah komprehensif Amandemen UUD NRI Tahun 1945, dimana dalam usulannya tersebut dikemukakan agar kewenangan DPD ditambah, termasuk dalam pembentukan UU, agar DPD memiliki kewenangan yang sama dengan DPR, yaitu keduanya dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak RUU yang diusulkan kamar yang lain.

Dalam perspektif konstitusionalisme, konstitusi tidak hanya diposisikan sebagai dokumen yang merefleksikan adanya pembagian kekuasaan antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau hanya merupakan *anatomy of a power relationship* yang dapat diubah atau diganti manakala *power relationship* berubah atau diganti. Gagasan konstitusionalisme memosisikan konstitusi sebagai instrumen hukum yang fundamental yang berfungsi menentukan, membagi, dan membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak asasi manusia atau warga negara. Karena itu, perspektif konstitusionalisme menghendaki semua lembaga negara harus mentaatinya.

Dalam kaitan ini pula, Mc Ilwan berpendapat bahwa elemen fundamental konstitusionalisme adalah demarkasi hukum terhadap

kekuasaan yang despotis, dan akuntabilitas politik harus di dalam kerangka dari pemerintah kepada rakyatnya.¹⁸¹

Dalam konteks ini pula, Petra Dobner and Martin Loughlin menyatakan bahwa *constitutionalisation involves the attempt to subject all governmental action within a designated field to the structures, processes, principles, and values of a 'constitution'*.¹⁸²

Inherent pula dengan konstitusi sebagai meta-norma menurut Alec Stone Sweet.¹⁸³ Stone mendalilkan bahwa:

... a constitution denotes a body of metanorms, rules that speech how legal norms are to be produced, applied, and interpreted. Metanorms are thus not only higher-order but prior, organic norms-they constitute a polity. Metanorms enhance the legitimacy of legal norms (and therefore social legitimacy) not unlike the way higher degrees of clarity enhance the legitimacy of norms generally: metanorms make more transparent the processes by which legal norms are produced, compliance is monitored, and infractions punished. Thus, metanorms fix the rules of the game, as a means of investing lower-order norms with authority (legitimacy). To the extent that these rules are expected to be longlived, or quasi-permanent, the establishment of metanorms is an institutionalization of the social interest...In the real world, metanorms function to establish highly institutionalized social settings.

Pada bagian lain, Stone menyatakan bahwa:

...how metanorms constrain the production of lower-order norms. Once simplified, these differences can be (crudely) organized in a typology. This typology includes the following three ideal types... Type 1: the absolutist constitution.. Type 2: the legitimizing constitution... Type 3: higher law constitutionalism...¹⁸⁴

¹⁸¹ Adnan Buyung Nasution. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Grafiti. Jakarta. Hlm.146.

¹⁸² Petra Dobner and Martin Loughlin. 2010. *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford Scholarship Online.

¹⁸³ Alec Stone Sweet. 1994. *What is a Supranational Constitution?: An Essay in International Relations Theory*. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Hlm. 445-446.

¹⁸⁴ Pengertian tipe-tipe tersebut adalah: **Type 1**: the absolutist constitution. In this constitutional form, the authority to produce both meta- and lower-order norms is centralized and absolute. The controlling metanorm is the fact of absolutism: as long as the sovereign retains "above the law" status, other metanorms may be changed without altering regime type. In such a system, lower-order norms are either commands of a (coherent) sovereign, or are the byproducts of such commands. In type 1 systems, metanorms possess no meaningful autonomy: metanorms reflect the interests, rather than restrict the discretionary power, of the sovereign; norms are

Pada prinsipnya, Stone menekankan bahwa konstitusi adalah meta norma karena norma hukum spesifik tersebut menyangkut bagaimana ia diterapkan, dibuat dan diproses. Pada posisi itu, konstitusi mensyaratkan adanya legitimasi sosial (termasuk otoritas politik). Manakala teori tersebut dikaitkan dengan konstitusionalisasi terkait dengan fungsi dan wewenang DPD atau konstitusionalisasi gagasan *strong bicameralism* pada konstitusi Indonesia, antara lain ditentukan oleh 2 indikator yaitu pembentukan undang-undang (*law making process*) dan legitimasi politik melalui konstitusi.

Dengan demikian, berdasarkan pada pendapat Stone di atas, pada kajian mengenai model ideal parlemen dalam perspektif *ius constituendum* sebagai indikator rekonstruksi pengaturan fungsi dan kewenangan DPD adalah melalui indikator *law making process*, yakni menurut penulis adalah memasukkan gagasan *strong bicameralism* sebagai model ideal DPD.

Argumentasi penulis, bahwa tidak ada satu pun di negara penganut bikameralisme, baik yang menganut *strong bicameralism*, maupun yang menganut *soft bicameralism*, dalam hal pembentukan undang-undang menempatkan kamar pertama secara bersama-sama memberikan persetujuan bersama untuk memutuskan terkait RUU yang sedang diajukan.

legitimized by political power, not vice-versa. The form is that of Hobbesians, of pre-physiocratic, Continental state theory, and of the more banal authoritarianism of the twentieth century." **Type 2:** the legitimizing constitution. In this form, metanorms are quasi-permanent and relatively autonomous (metanorms themselves control how the rules of the game are to be revised). Such systems are based on common tenets of rule of law, or Rechtsstaat, ideology: lower-order norms, so long as they are produced according to procedures laid down by metanorms, bind the entire polity. In liberal democracies, type 2 metanorms do two things: they distribute capacities and functions among state institutions; and they establish a stable set of electoral and institutional rules. Elections legitimize legislative authority, and legislative majorities legitimize statutory authority. Once promulgated, statutes are sovereign commands (until abrogated by subsequent commands), binding administrators and judges. The British parliamentary system and the French third and fourth republics are examples. " **Type 3:** higher law constitutionalism. In both type 2 and 3 forms, organic metanorms legitimize government authority by establishing institutions and rules as to their appropriate functioning, and by linking institutions to society (e.g., via elections). In a type 3 system a layer of normative constraints, on the content of lower-order norms, is added. These substantive constraints-usually expressed in charters of rights-give to nonstate actors enforceable claims against the state. These claims are arguments that state acts are invalid (illegitimate) because they violate constitutional rights. In such polities, the production of lower-order norms is relatively decentralized and more participatory. The legislative process, for example, does not end upon promulgation of legislation, but is lengthened by judicial politics, and opened up to include litigants and judges. Examples of type 3 polities are Canada, the United States, and the Federal Republic of Germany. *Ibid.*

Berdasarkan hasil penelitian penulis, misalnya pada Konstitusi Negara Italia, meskipun telah mengatur kekuasaan *Senate of the Republic, Chamber of Deputies*, dan Presidennya, berhak mengajukan suatu RUU. Akan tetapi dalam hal tahap akhir dalam hal pengambilan keputusan atau dalam hal persetujuan bersama terkait dengan suatu RUU, tetap berada pada kewenangan *Senate of the Republic* dan *Chamber of Deputies*.

Praktik sebagaimana di Italia, berbeda dengan praktik di Indonesia yang sebagaimana berdasarkan konstitusi pasca amandemen justru dalam hal memutuskan suatu RUU, ada pada kewenangan DPR dan Presiden. Hal tersebut, menunjukkan, bahwa konstitusi pasca amandemen menurut penulis adalah konstitusi *abnormal*. Misalnya, dalam hasil penelitian penulis, pada RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam menjadi UU. Presiden dalam hal ini Pemerintah yang diwakili oleh diwakili oleh Menteri Kehakiman dan HAM (Yusril Ihza Mahendra), Menteri Dalam Negeri (Dr. Hari Sabarno), Menteri Perdagangan dan Perindustrian (Rini Suwandi), dan Menteri Keuangan (Dr. Budiono), memberikan penjelasan tertulis tentang tidak tercapainya kesepakatan tersebut, baik dari aspek perundang-undangan maupun substansi RUU dalam rapat kerja DPR bersama Pemerintah (14 September 2004).

Hal tersebut menunjukkan bahwa Presiden tidak menyetujui Usul Inisiatif DPR mengenai RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam menjadi UU.

Presiden mendasarkan diri kepada ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur "Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Konsekuensi dari ketentuan ini adalah tidak selalu suatu RUU harus mendapat persetujuan bersama. Dalam hal suatu RUU tidak mendapat persetujuan bersama, maka berlaku Pasal 20 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Jika Rancangan Undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, Rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu."

Karena terjadi ketidaksepakatan antara DPR dan Pemerintah, maka Pemerintah berpendapat bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam tidak mendapat persetujuan

bersama antara DPR dan Pemerintah. Ketidaksepakatan antara DPR dan Pemerintah tersebut menurut Pemerintah terkait dengan hal-hal yang sangat mendasar dalam konsep Kawasan Perdagangan Bebas. Substansi-substansi yang tidak disepakati meliputi:

- (1) Cakupan wilayah perdagangan bebas dan pelabuhan bebas;
- (2) Status kepemilikan dan hak pengelolaan pelabuhan laut dan bandar udara di wilayah Batam yang akan ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas; dan
- (3) Wewenang penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam di Kota Batam.

Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa penetapan Kawasan Perdagangan Bebas di Pulau Batam sebetulnya tidak akan menghambat perkembangan industri dan tidak akan mengakibatkan relokasi industri yang sudah ada, bahkan akan mendorong investasi baru. Demikian alasan mengapa Pemerintah tidak dapat menyetujui Usul Inisiatif DPR mengenai RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam menjadi Undang-Undang.¹⁸⁵ Sebagai konsekuensinya, maka RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU tidak bisa diteruskan, karena ada keterkaitan yang erat antara RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU.

Realitas tersebut memiliki relevansi sebagaimana yang dinyatakan oleh Barry K Winetrobe, bahwa pada prinsipnya, dalam proses pembentukan hukum dalam konfigurasi politik, tidak terlepas dari kepentingan politik dan koalisi partai pemenang pemilu terhadap proses pembentukan undang-undang.

¹⁸⁵ Harmonisasi RUU. *Sambutan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Dalam Rapat Paripurna Terbuka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 14 September 2004*. Dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004. Hlm. 110-118.

Barry K Winetrobe menyatakan sebagai berikut:¹⁸⁶

In a more political sense, the Parliament's electoral system, being a form of proportional representation, makes single-party majority government unlikely. The operation of the executive as either a formal coalition (as has been the practice), informal coalition or minority administration is bound to have an impact on law making, both in the substance of legislation and in the operation of the parliamentary legislative process.

Berdasarkan dari realitas tersebut menurut penulis, bahwa tidak menutup kemungkinan akan terjadi tarik menarik terkait dengan persetujuan suatu RUU. Konstruksi logika penulis, mayoritas partai politik yang berada pada lembaga DPR adalah partai yang bukan partai koalisi pemerintah mengajukan RUU, akan tetapi tidak disetujui oleh pemerintah dalam hal ini adalah Presiden, bisa saja terjadi bahwa RUU secara politik hukum menguntungkan pihak tertentu (misalnya para kapitalis) justru berjalan dengan mulus dalam hal pembahasan dan persetujuannya dengan didasari kepentingan Presiden dan kepentingan DPR sebagai implikasi koalisi politik partai pemenang pemilu. Argumentasi penulis, setiap norma hukum selalu memuat *hidden political intension* dan setiap RUU dapat disetujui tergantung dari konfigurasi politik antara lembaga legislatif dan eksekutifnya.

Kegaduhan politik legislasi sebagaimana pada fakta diatas, tidak lain menurut penulis disebabkan oleh konstitusi pasca amandemen itu sendiri. Hal tersebut, dapat dikaji berdasarkan pada Pasal 20 ayat (2) yang mengatur bahwa Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Selanjutnya menurut penulis, bahwa gagasan yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 secara filosofis justru tidak menganut model parlemen bikameral secara substansial. Argumentasi penulis, berdasarkan Pada Pasal 20 Ayat (1) yang mengatur bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dari norma tersebut, mengandung makna lahiriah yakni terdapat makna *hidden political intension* yang justru memberikan legitimasi yang lazimnya praktik *unikameral* di beberapa negara, yakni hanya lembaga kamar

¹⁸⁶ Barry K Winetrobe. 2004. *Making the Law In Devolved Scotland, Parliament, Politics, and Law-Making marks the tenth anniversary of the publication*. The Hansard Society. LSE, 9 Kingsway. London. Hlm. 55.

pertama yang satu-satunya memiliki kewenangan dalam pembentukan UU. Sedangkan kedudukan DPD justru diposisikan sebagai Dewan Pertimbangan DPR.

Dengan demikian, menurut penulis, urgensi melakukan gerakan konstitusionalisasi penguatan DPD melalui konstitusi tidak terlepas dari kedudukan konstitusi itu sendiri sebagai *the supreme law of the land*. Di sisi lainnya, penguatan pengaturan kewenangan DPD melalui perubahan konstitusi diperlukan karena disebabkan oleh pengaturan sumber wewenang atribusi DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan fungsi dan wewenang DPD lemah dibandingkan dengan DPR.

C. Rekonstruksi Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD dalam kaitan Daerah Otonomi berdasarkan Desentralisasi Asimetris Perspektif *Ius Constituendum*

Proses desentralisasi sedang berlangsung di lebih dari 60 negara di dunia. Proses desentralisasi yang tengah berlangsung tersebut berbeda menurut sektor, menurut pola pelaksanaan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, menurut rancangan dan pelaksanaan sistem fiskal dan aspek keuangan lainnya dan menurut tingkat tanggung jawab sosial. Proses desentralisasi yang tengah berlangsung tersebut merupakan bagian penting dalam perubahan politik dan ekonomi di seluruh sektor perekonomian, termasuk juga sektor kehutanan.¹⁸⁷

Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, yang berjudul *The politics of decentralization: forests, power and people*, mengklasifikasikan tentang jenis-jenis desentralisasi sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi Administrasi (*administrative decentralization*). Ini terjadi bila tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda berwenang untuk mengurus sumberdaya dan masalah-masalah yang telah didelegasikan kepada mereka, yang biasanya diatur melalui undang-undang dasar. Dimana desentralisasi dimaksudkan sebagai sebuah proses

¹⁸⁷ Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano. 2006. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Center for International Forestry Research (CIFOR).

- perubahan, dan sesuai dengan tingkatan pengalihan tanggung jawab.
- 2) Desentralisasi Fiskal (*fiscal decentralization*). Kewenangan untuk menghimpun pajak dan pendapatan yang sebelumnya tersentralistik dilimpahkan kepada tingkat pemerintahan yang lain. Sebagai contoh, pemerintah lokal diberikan kewenangan untuk menghimpun dan menguasai sumber daya keuangan untuk memenuhi kewajiban mereka; dan
 - 3) Desentralisasi pasar (*market decentralization*). Pemerintah melakukan privatisasi atau deregulasi fungsi-fungsi pihak swasta, seperti yang terjadi di sektor kehutanan Selandia Baru.

Berdasarkan kajian Bank Dunia pada tahun 1999 dalam Paper yang berjudul *Democratic Decentralization*¹⁸⁸ menemukan bahwa lebih dari 80 persen negara berkembang dan negara di masa transisi ekonomi, belakangan ini tengah mencoba sejumlah bentuk desentralisasi.

Salah satu aspirasi untuk melakukan revisi UU Pemda di Indonesia adalah bagaimana daerah diberikan lagi kebebasan atau kemandirian yang lebih besar untuk mengurus rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi yang ada saat ini masih dinilai besar kadar sentralisasinya, sehingga perlu dikembangkan ide berupa *desentralisasi yang asimetris*.

Aspirasi yang diperjuangkan oleh berbagai komponen masyarakat Bali misalnya, telah mendapatkan respon dari Pemerintah dengan menjadikan agenda otonomi khusus Bali sebagai bagian dari agenda Prolegnas tahun 2005-2009, dan dilanjutkan dalam Prolegnas 2010-2014. Walaupun sudah masuk dalam prolegnas berdasarkan Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Bali dalam sepuluh tahun tahun terakhir, namun RUU Otonomi Khusus bagi Provinsi Bali serta Naskah Akademiknya belum pernah dirumuskan dan menjadi prioritas pembahasan oleh DPR maupun Pemerintah.

¹⁸⁸ Richard Crook dan James Manor. *Democratic Decentralization*. Working Paper Series No. 11, Operations Evaluation Department Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK). The World Bank. Washington, D.C. Paper ini diunduh di www.worldbank.org/html/oed. Diunduh 17 Juli 2016

Terkait dengan otonomi khusus Ryaas Rasyid menyatakan bahwa:¹⁸⁹

“Secara nyata dan obyektif, wilayah Negara kita merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh selat, dan dikelilingi oleh lautan yang sangat luas. Keadaan penduduknya dengan adat-istiadat, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya bermacam-macam, begitu pula keadaan alam dan potensi yang terkandung di dalamnya jelas menampilkan masalah-masalah yang satu sama lain berbeda, bahkan memiliki kekhususan-kekhususan. Keadaan yang demikian itu dipandang akan lebih efektif apabila dikelola secara spesifik pula.

Ketidakjelasan ini karena pertimbangan dan pola dalam pembagian kewenangan dan urusan berpijak dari nalar pusat mengatur daerah. Faktor ini menimbulkan ketegangan penerapan desentralisasi yang mengharuskan pemberian hak bagi daerah dalam pengelolaan kewenangan sendiri, atau otonomi daerah dengan nalar pusat untuk mengatur kebebasan ini.

Konsepsi otonomi khusus dalam instrument internasional berdasarkan pada Pasal 1 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dan juga Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Rumusan pasal 1 dari kedua kovenan ini ditujukan pada:

1. Masyarakat yang telah mendapatkan kemerdekaannya
2. Masyarakat yang tinggal di wilayah yang belum mendapat kemerdekaan
3. Masyarakat yang tinggal di sebuah negara yang berada di bawah pendudukan militer asing

Menurut Lapidoth yang dikutip oleh Hans-Joachim Hentze terdapat beberapa konsep dari otonomi dalam konstruksi hukum yaitu:¹⁹⁰

1. *as a right to act upon one's own discretion in certain matters;*
2. *as a synonym of independence;*
3. *as a synonym of decentralization;*

¹⁸⁹ Ryaas Rasyid. *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. MIPI. Yarsip. Jakarta. Hlm. 39.

¹⁹⁰ Hans-Joachim Heintze. 1997. *On The Legal Understanding of Autonomy dalam Autonomy: Application and Implication*, Kluwer Law International. Finland. Hlm. 7.

4. *as exclusive powers of legislation, administration, and adjudication in specific areas of an autonomous entity*

Dengan mendasarkan prinsip kedaulatan negara, satu atau lebih wilayah dapat diberikan status khusus sebagai daerah otonomi yang berhak menikmati local self-government yang menurut Lauri Hannikainen mencakup beberapa kewenangan dan isu tertentu yang penting antara lain:¹⁹¹

- a. Status dari daerah otonomi harus ditentukan dalam konstitusi atau UU yang berada di atas ketentuan perundang-undangan di suatu negara. Ini juga bisa didasarkan pada perjanjian antara pemerintah pusat dan masyarakat di daerah tersebut
- b. Daerah otonomi harus mempunyai DPR yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat di daerah tersebut dan memiliki beberapa kewenangan legislatif yang mandiri
- c. Adanya kewenangan eksklusif dari pemerintah otonomi yang meliputi: pendidikan dan kebudayaan, kebijakan kebahasaan, urusan sosial, kebijakan agraria dan sumber daya alam, perlindungan lingkungan, pembangunan ekonomi dan perdagangan daerah, kesehatan, tata ruang, dan transportasi
- d. Daerah otonomi mempunyai kemungkinan untuk menjadi salah satu pihak dalam proses pengambilan kebijakan dalam level nasional
- e. Peradilan lokal harus menjadi bagian dari otonomi dan dapat menikmati kemandirian dari kekuasaan eksekutif dan legislatif
- f. Kewenangan dalam perpajakan akan memberikan dasar kuat bagi pembangunan ekonomi dari daerah otonomi
- g. Daerah otonomi juga harus mempunyai hak untuk bekerja sama dengan daerah atau masyarakat lain di negara tetangga terutama dalam hal ekonomi dan budaya

Di berbagai negara kesatuan, contoh penerapan otonomi khusus dapat dijumpai di Spanyol (*Catalonia, Basque Country, dan Galicia*), Italia-di 5 daerah, Perancis (*Corsica*), Denmark (*Greenland*), Tanzania (*Zanzibar*), UK (*Irlandia Utara, Scotland, Wales*), Finlandia (*Sami*).

¹⁹¹ Lauri Hannikainen. 1997. *Self Determination and Autonomy in International Law dalam Autonomy: Application and Implication*, Kluwer Law International. Finland. Hlm. 90.

Dalam konteks hukum internasional, otonomi khusus adalah salah satu bagian dari hak untuk menentukan nasib sendiri (*right of self-determination*). Perolehan otonomi khusus dalam konteks hukum internasional pada umumnya didasarkan pada suatu perjuangan untuk memperoleh status politik dalam suatu negara yang telah merdeka.

Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema mengemukakan bahwa desentralisasi berkembang bukan saja berkenaan dengan menurunnya efektivitas penyelenggaraan administrasi publik yang tersentralisasi, namun juga dikarenakan meningkatnya kompleksitas dan ketidakpastian proses pembangunan. Lebih lanjut dikemukakan Rondinelli dan Cheema sebagai berikut:¹⁹²

The growing interest in decentralized planning and administrations is attributable not only to the disillusionment with the result of central planning and the shift of emphasis to growth-with-equity policies, but also the realization that development is a complex and uncertain process that cannot be easily planned and controlled from the center.

Gerakan desentralisasi juga terjadi berdasarkan Konstitusi Spanyol tahun 1978 setelah jatuhnya Franco, menetapkan adanya "*historical rights*" serta memberikan otonomi khusus dan dipercepat pada beberapa daerah, di antaranya Castile-Leon, Catalonia, dan Valencia. Basque, memperoleh otonomi yang lebih dibanding daerah lain. Setelah 30 tahun berjuang melalui sejumlah aksi kekerasan dan terorisme, menjelang dilaksanakannya regional elections Oktober 1998, organisasi separatis ETA mendeklarasikan gencatan senjata, sekalipun akhir Desember 2006 ETA melancarkan aksi pengeboman bandar udara Spanyol. Pemilu ini dimenangkan kaum nasionalis moderat, *the Basque Nationalist Party*, yang membantu gerilyawan mencapai kesepakatan gencatan senjata. Contoh lain Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada; Mindanao dalam kesatuan politik dengan Filipina; dan Sami Land dalam kesatuan dengan Norwegia. Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris tidak selalu karena faktor keberagaman etnis.

¹⁹² Dennis A. Rondinelli & Shabbir Cheema. 1983. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*, dalam Cheema & Rondinelli (eds.). 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*. London. Hlm. 18-24.

Di Hongkong, misalnya, tidak ada perbedaan yang substansial antara orang Hongkong dengan orang Cina Daratan. Daripada memberikan izin pada Hongkong untuk mengelola sistem ekonominya, Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997.

a. Konstitusionalisasi tentang Desentralisasi berdasarkan Empat Periode (Konstitusi Naskah Asli Hingga Konstitusi Pasca Amendemen)

Dari perjalanan sejarah desentralisasi tersebut salah satu kesimpulan penting yang dapat diambil adalah Indonesia berusaha mencari bentuk dan format desentralisasi yang ideal yang diletakkan dalam seluruh UUD yang pernah digunakan di Indonesia (UUD 1945, UUD RIS, UUDS, UUD NRI Tahun 1945).

Berdasarkan pada Pasal 18 UUD 1945, disebutkan jelas tentang daerah istimewa. Ketentuan norma konstitusi tentang keistimewaan daerah ini diperjelas dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat lebih detail dan rinci tentang status daerah istimewa.

Di dalam UUD RIS aturan keistimewaan daerah juga diatur. Di dalam Pasal 64 dan 65 dinyatakan bahwa status istimewa yang telah diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihapuskan. UUD RIS ini secara tegas mengatur kewenangan daerah istimewa yang tidak bisa dihapuskan dan dikurangi. Hal ini menjadi proteksi bagi terus berlangsungnya asimetrisme. Hal ini berbeda dengan UUD lainnya yang hanya mengatur tetapi dimungkinkan untuk dihapus. UUD Sementara 1950 mengatur daerah swapraja di Pasal 131-133.

Sedangkan berdasarkan pada periode UUDS 1950, pengaturan yang berkaitan dengan desentralisasi asimetris diatur secara khusus pada Bab IV Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapradja yakni pada Pasal 131 yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

- (2) Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnja untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah jang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Berdasarkan UUDS sebagaimana diatas, juga memberikan ruang terkait dengan daerah otonom. Akan tetapi, tidak terdapat ketentuan secara spesifik daerah keistimewaan.

Berdasarkan pada ke 4 UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait *desentralisasi asimetris*, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, hal itu tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetrisme. Ruang bagi keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi.

b. Perbandingan Pengaturan Desentralisasi Asimetris di Berbagai Negara

1. *Desentralisasi Asimetris di Jepang*

Pada konstitusi Jepang hal ini juga diatur dalam Chapter VIII tentang Local Self-Government:

Article 92:

Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

Pada artikel ini ditentukan bahwa peraturan tentang organisasi dan operasi dari lembaga publik lokal harus ditetapkan oleh hukum sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Selanjutnya hal ini dipertegas pula pada Article 94 yaitu:

Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law.

Dari norma diatas, dapat diketahui bahwa lembaga publik lokal berhak untuk mengelola harta mereka, dan urusan administrasi dan menetapkan ketentuan mereka sendiri dalam hukum. Sehingga dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat persamaan pada

konstitusi Indonesia dan Jepang khususnya hal yang mengatur mengenai bentuk negara dan pemerintahan daerah.

2. Desentralisasi Asimetris di Filipina

Pengaturan desentralisasi berdasarkan norma Konstitusi tidak saja terdapat pada konstitusi Jepang. Positivisasi terkait dengan desentralisasi asimetri juga dapat ditemukan berdasarkan Konstitusi Philipina berdasarkan pada Article II tentang *Declaration of Principles and State Policies* diatur pada Section 25 sebagai berikut *The State shall ensure the autonomy of local governments.*

Desentralisasi juga diatur berdasarkan Article X yang secara spesifik mengatur mengenai local government, yakni diatur pada Section 1, dan 3, lebih detail sebagai berikut:

Section 1

The territorial and political subdivisions of the Republic of the Philippines are the provinces, cities, municipalities, and barangays. There shall be autonomous regions in Muslim Mindanao and the Cordilleras as hereinafter provided.

Section 3

The Congress shall enact a local government code which shall provide for a more responsive and accountable local government structure instituted through a system of decentralization with effective mechanisms of recall, initiative, and referendum, allocate among the different local government units their powers, responsibilities, and resources, and provide for the qualifications, election, appointment and removal, term, salaries, powers and functions and duties of local officials and all other matters relating to the organization and operation of the local units.

Desentralisasi asimetris berdasarkan norma Section 3 tersebut menunjukkan bahwa Kongres akan memberlakukan kode pemerintah daerah yang harus menyediakan untuk lebih responsif dan akuntabel struktur pemerintah daerah dilembagakan melalui Sistem desentralisasi dengan mekanisme yang efektif recall, inisiatif, dan referendum, mengalokasikan antara unit-unit pemerintah daerah kekuasaan mereka yang berbeda, tanggung jawab, dan sumber daya, dan menyediakan untuk kualifikasi, pemilu, penunjukan dan penghapusan, jangka, gaji, kekuatan dan fungsi dan tugas pejabat lokal dan semua hal-hal lain yang berkaitan dengan organisasi dan operasi unit lokal).

Pada prinsipnya, bahwa *local government* di Philipina masih dalam kontrol pemerintah pusat. Hal ini berdasarkan pada Section 4:

The President of the Philippines shall exercise general supervision over local governments. Provinces with respect to component cities and municipalities, and cities and municipalities with respect to component barangays, shall ensure that the acts of their component units are within the scope of their prescribed powers and functions.

Berdasarkan pada Konstitusi Philipina, terkait dengan sumber pendapatan dalam hal ini pendapatan daerah otonomi ditentukan berdasarkan pada Section 5:

Each local government unit shall have the power to create its own sources of revenues and to levy taxes, fees and charges subject to such guidelines and limitations as the Congress may provide, consistent with the basic policy of local autonomy. Such taxes, fees, and charges shall accrue exclusively to the local governments.

Sinyalemen desentralisasi berdasarkan Konstitusi Philipina Tahun 2012 diatur berdasarkan Section 7:

Local governments shall be entitled to an equitable share in the proceeds of the utilization and development of the national wealth within their respective areas, in the manner provided by law, including sharing the same with the inhabitants by way of direct benefits.

Norma tersebut mengindikasikan pemerintah daerah berhak untuk pangsa merata di hasil pemanfaatan dan pengembangan kekayaan nasional dalam bidang masing-masing, dengan cara yang disediakan oleh hukum, termasuk berbagi dengan penduduk dengan cara manfaat langsung.

Selanjutnya, bahwa pemekaran dan pembentukan daerah otonomi di tentukan berdasarkan kode pemerintah pusat Philipina. Hal ini berdasarkan pada *Section 10*.

No province, city, municipality, or barangay may be created, divided, merged, abolished, or its boundary substantially altered, except in accordance with the criteria established in the local government code and subject to

approval by a majority of the votes cast in a plebiscite in the political units directly affected.

Norma yang berkaitan langsung dengan desentralisasi asimetris dalam kajian penulis berdasarkan pada konstitusi Philipina yakni diatur berdasarkan pada Section 15. Lebih detail sebagai berikut:

There shall be created autonomous regions in Muslim Mindanao and in the Cordilleras consisting of provinces, cities, municipalities, and geographical areas sharing common and distinctive historical and cultural heritage, economic and social structures, and other relevant characteristics within the framework of this Constitution and the national sovereignty as well as territorial integrity of the Republic of the Philippines.

Norma tersebut memerintahkan harus dibuat daerah otonom di Muslim Mindanao dan di Cordillera terdiri dari provinsi, kota, dan wilayah geografis berbagi warisan sejarah dan budaya umum dan khas, ekonomi dan sosial struktur, dan karakteristik lain yang relevan dalam kerangka Konstitusi ini dan integritas nasional kedaulatan serta wilayah Republik Filipina. Di atas juga menunjukkan bahwa desentralisasi asimetri bukan hanya menjadi subansi dasar mengenai sosial, budaya, dan adat pada pembentukan otonomi khusus. Tapi, juga dengan dasar pembangunan ekonomi.

3. *Desentralisasi Asimetris di China*

Pada tahun 2004, positivisasi terkait dengan desentralisasi asimetris diatur berdasarkan pada Article 116 yang mengatur sebagai berikut:

People's congresses of national autonomous areas have the power to enact autonomy regulations and specific regulations in the light of the political, economic and cultural characteristics of the nationality or nationalities in the areas concerned. The autonomy regulations and specific regulations of autonomous regions shall be submitted to the Standing Committee of the National People's Congress for approval before they go into effect. Those of autonomous prefectures and counties shall be submitted to the standing committees of the people's congresses of provinces or autonomous regions for approval before they go into effect, and they shall be reported to the Standing Committee of the National People's Congress for the record.

Kongres rakyat daerah otonom nasional memiliki kekuatan untuk memberlakukan peraturan otonomi dan peraturan khusus dalam terang politik, ekonomi dan karakteristik budaya kewarganegaraan atau kebangsaan di daerah yang bersangkutan. Peraturan otonomi dan peraturan spesifik daerah otonom harus disampaikan kepada Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional persetujuan sebelum berlaku. Orang-orang dari prefektur otonom dan kabupaten disampaikan kepada komite berdiri kongres rakyat dari provinsi atau daerah otonom untuk persetujuan sebelum berlaku, dan mereka harus dilaporkan kepada Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional mengenai rekam jejak daerah.

Sedangkan pengelolaan sumber pendapatan dan pembangunan ekonomi di daerah otonom diatur berdasarkan pada Article 118, sebagai berikut:

The organs of self-government of the national autonomous areas independently arrange for and administer local economic development under the guidance of state plans. In developing natural resources and building enterprises in the national autonomous areas, the state shall give due consideration to the interests of those areas. (Organ pemerintahan sendiri dari daerah otonom nasional secara mandiri mengatur dan mengelola pembangunan ekonomi lokal di bawah bimbingan negara rencana. Dalam mengembangkan sumber daya alam dan perusahaan bangunan di nasional daerah otonom, negara harus memberikan pertimbangan karena kepentingan mereka daerah).

Pada daerah otonom, di bidang pendidikan, budaya, kesehatan, dan warisan budaya, daerah otonom diberikan kewenangan khusus berdasarkan pada Article 119, yakni:

The organs of self-government of the national autonomous areas independently administer educational, scientific, cultural, public health and physical culture affairs in their respective areas, sort out and protect the cultural legacy of the nationalities and work for the development and prosperity of their cultures.

Organ pemerintahan sendiri dari daerah otonom nasional secara mandiri mengelola pendidikan, ilmu pengetahuan, budaya, kesehatan masyarakat dan urusan budaya fisik di daerah masing-masing, memilah dan melindungi warisan budaya bangsa dan bekerja untuk pengembangan dan kesejahteraan budaya mereka).

Dalam pengembangan daerah tertinggal, pemerintah pusat di China dengan memberikan bantuan dana kepada daerah otonom yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan budaya daerah otonom berdasarkan pada norma yang diatur Article 122, yakni:

The state gives financial, material and technical assistance to the minority nationalities to accelerate their economic and cultural development. The state helps the national autonomous areas train large numbers of cadres at different levels and specialized personnel and skilled workers of different professions and trades from among the nationality or nationalities in those areas.

Negara memberikan keuangan, material dan bantuan teknis kepada minoritas kebangsaan untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan budaya mereka. Negara membantu daerah otonom nasional melatih sejumlah besar kader di tingkat yang berbeda dan personil khusus dan pekerja terampil dari berbagai profesi dan perdagangan dari kalangan kebangsaan atau kebangsaan di daerah-daerah).

4. *Desentralisasi Asimetris di Italia*

Pengaturan dan pengalaman praktik terkait dengan desentralisasi asimetris di Italia (Negara parlemen bikameral) secara konstitusional diatur berdasarkan pada Titel V tentang *Regions, Provinces, Municipalities* sebagaimana terdapat pada Article 116. Yang mengatur sebagai berikut:

Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol and Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste have special forms and conditions of autonomy pursuant to the special statutes adopted by constitutional law.

The Trentino-Alto Adige/Südtirol Region is composed of the autonomous provinces of Trent and Bolzano.

Additional special forms and conditions of autonomy, related to the areas specified in art. 117, paragraph three and paragraph two, letter l) - limited to the organisational requirements of the Justice of the Peace - and letters n) and s), may be attributed to other Regions by State Law, upon the initiative of the Region concerned, after consultation with the local authorities, in compliance with the principles set forth in art. 119. Said Law is approved by both Houses of Parliament with the absolute

majority of their members, on the basis of an agreement between the State and the Region concerned.

Pemberlakuan desentralisasi asimetris pada daerah *Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol and Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste* secara konstitusional berdasarkan prinsip sebagaimana diatur berdasarkan pada Artikel 119, yakni sebagai berikut:

Article 119

Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions shall have financial autonomy with respect to revenues and expenditures.

Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions shall have independent financial resources. They set and levy taxes and collect revenues of their own, in compliance with the Constitution and according to the principles of co-ordination of State finances and the tax system. They share in the tax revenues related to their respective territories.

State legislation shall provide for an equalisation fund, with no allocation constraints, for the territories having lower per-capita taxable capacity.

Revenues raised from the above-mentioned sources shall enable Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions to finance fully the public functions attributed to them.

In order to promote economic development, social cohesion and solidarity, to reduce economic and social imbalances, to foster the effective exercise of the rights of the person or to achieve goals other than those pursued in the ordinary exercise of their functions, the State shall allocate supplementary resources and adopt special measures in favour of specific Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions.

Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities and Regions have their own assets, which are allocated to them pursuant to general principles laid down in State legislation. They may resort to indebtedness only as a means of financing investment expenditure. State guarantees on loans contracted for this purpose are not permitted.

Dalam praktik desentralisasi asimetris di Italia secara konstitusional ditentukan oleh undang-undang yang harus disetujui oleh kedua kamar di parlemen Italia. Mengenai ini, dapat dilihat secara detail pada Article 116 sebagaimana diuraikan sebelumnya.

c. Ekspektasi Politik dan Realitas Hukum DPD dalam terwujudnya Desentralisasi Asimetris Perspektif *Ius Constituendum*

Secara konstitusional, pengaturan konsepsi desentralisasi asimetris berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yakni diatur pada Pasal 18 A sebagai berikut:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Konsepsi desentralisasi asimetris lebih lanjut dan secara khusus dibahas pada Pasal 18B, sebagai berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Konsepsi sebagaimana pada konstitusi diatas, bahwa terkait dengan desentralisasi asimetris sebagaimana norma diatas, menurut penulis bahwa desentralisasi asimetris hanya dikonsepsikan sebagai persoalan terkait dengan sosial budaya saja. Semestinya, desentralisasi asimetris juga harus dikonsepsikan sebagai kanal untuk pembangunan ekonomi. Secara teoritis dan praktis diberbagai negara yang menganut desentralisasi asimetris tidak hanya menganut konsep desentralisasi asimetris belaka. Akan tetapi, juga sebagai perlindungan hukum dan hak asasi beragama. Misalnya dalam penelitian penulis di Philipina yang menerapkan desentralisasi asimetris pada daerah warga muslim Mindanao.

Selain itu, desentralisasi asimetris seyogyanya dikonsepsikan secara holistik, berkaitan dengan pembangunan ekonomi. Argumentasi penulis, bahwa kelahiran daerah otonomi tidak lain

adalah dari gagasan pembangunan ekonomi untuk mensejahterakan rakyatnya dengan argumentasi nilai-nilai ekonomi khusus yang terdapat pada daerah khusus tersebut.

Desentralisasi asimetris sesungguhnya sudah terjadi di Indonesia dalam bentuk variasi otonomi yang diberikan kepada daerah. Saat ini, terdapat empat bentuk otonomi daerah, yakni: otonomi khusus untuk Papua (UU No. 21 Tahun 1999) dan Nangroe Aceh Darussalam (UU No. 18 Tahun 1999 jo. UU No. 11 Tahun 2006), serta 4) otonomi khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara (UU No. 29 Tahun 2007). Ketika beberapa bentuk otonomi dijalankan secara bersamaan seperti itu, maka *asymmetric decentralization* telah terjadi.

Otonomi khusus yang sebagaimana pada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagaimana pada UU No. 18 Tahun 1999 jo. UU No. 11 Tahun 2006. Pembentukan otonomi khusus NAD tidak terlepas dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005.

Dalam perspektif anggaran, dana talangan untuk *otsus* Aceh selama 20 tahun besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional, untuk penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Hal ini diatur berdasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, yakni Pasal 183 (1) Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, sebagai berikut:

Pasal 183 (1) Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. (2) Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang

besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional. (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk daerah Aceh sesuai dengan batas wilayah Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Dari pengalaman pada implementasi desentralisasi asimetris di Indonesia dan di berbagai negara sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas, membuktikan bahwa penerapan asimetris tidak dideterminasi oleh bentuk negara sebagaimana lazimnya argumentasi sebagian kalangan yang menentang implementasi desentralisasi asimetris di bentuk negara kesatuan.

Realitas penerapan desentralisasi, juga menggugurkan argumentasi skeptisme beberapa kalangan terkait dengan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut penulis, bahwa pembentukan otonomi khusus tidak akan memecah belah keutuhan NKRI. Argumentasinya, bahwa filosofi negara kesatuan membentuk otonomi dengan nalar pemerintah pusat yang memberikan kewenangan kekhususan tersebut dan pengawasannya di bawah kendali pemerintah pusat. Hal itu, berdasarkan pada Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.
- (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Terlepas dari skeptisisme penerapan desentralisasi asimetris, bahwa fakta empirik dalam realitasnya justru daerah yang telah diberikan *otsus* masih dalam koridor NKRI.

Di Indonesia, perjuangan terhadap pembentukan daerah berdasarkan desentralisasi asimetris tidak berhenti pada Daerah Aceh, Papua, Jakarta, DIY. Dalam perjalanannya, provinsi Bali telah menuntut pemberlakukan *otsus*. Tuntutan *Otonomi Khusus bagi Provinsi Bali* dapat ditelusuri berdasakan pada Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU usul inisiatif tentang *Otonomi Khusus bagi Provinsi Bali* pada Sidang Paripurna ke – 8 Tanggal 20 Desember 2013.

Harapan Penerapan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Bali. Pansus DPR-RI merespon positif dan memperjuangkan usulan terkait

pembagian hasil pendapatan daerah dan otonomi khusus daerah Bali. Ketua Pansus Komisi II DPR-RI Budiman Sudjatmiko menyambut baik adanya usulan dari salah satu anggota DPRD Badung Puspa Negara yang menyatakan Bali perlu pengaturan dana bagi hasil sumber pendapatan daerah yang berasal dari budaya.

Budiman Sudjatmiko berpendapat:¹⁹³

"Bukan soal alam atau manusianya tetapi sumber rezeki atau pendapatannya yang berasal dari produk budaya, sehingga perlu dipikirkan bagaimana membagi hasil untuk dikembalikan lagi dari apa yang sudah didapatkan dari budaya, entah itu berasal dari Visa on Arrival atau Airport tax."

Tercatat menurut pengamatan DPRD Badung Puspa Negara diketahui pendapatan dari Visa on Arrival (VoA) Bali dari wisatawan yang datang atau pergi ke Bali sebesar diperoleh Rp 27 triliun atau US\$ 28 miliar per tahunnya dari Bandara Ngurah Rai.

Sebagian kalangan menganggap wajar jika melalui kebijakan dana bagi hasil ini pemerintah daerah berhak mendapatkan persentase dari VOA atau pendapatan lainnya seperti Airport Tax untuk nantinya bisa dikelola untuk pelestarian dan perlindungan kebudayaan Bali.

Mengenai pembahasan adanya isu rekomendasi dari Gubernur Bali tentang otonomi khusus Bali yang ditangam secara (*one island management*), Budiman menjelaskan bahwa hal tersebut memahaminya sebagai suatu manajemen suatu pulau untuk mendistribusikan pembagian kesejahteraannya di masing-masing kabupaten/kota. Hal ini yang nantinya menurutnya akan mengatur bagaimana kekhasan masing-masing daerah tetapi tetap dalam bingkai NKRI. Ia mencontohkan perlakuan otonomi khusus Bali hampir mirip seperti otorita Batam, yakni bagaimana mengatur khusus daerah pulau yang dari budaya dan pariwisata serta keterkaitannya untuk mengatasi ketimpangan pendapatan di masing-masing wilayah kabupatennya.

Hal ini memperlihatkan adanya upaya untuk menerapkan desentralisasi yang asimetris, dimana karakter khas masing-masing

¹⁹³ I Nyoman Wiratmaja, et.al. 2015. *Desentralisasi dan Otonomi Asimetris Bagi Provinsi Bali dan DI Yogyakarta*. Warmadewa University Press. Denpasar. Hlm 152.

daerah termasuk Bali dimungkinkan dan hal ini sesuai dengan esensi filosofis adanya RUU Otonomi daerah ini.

Menurut penulis, meskipun DPD telah memperjuangkan aspirasi dan gagasan provinsi Bali terkait dengan pemberlakuan otonomi khusus tergantung dari *political will* dari DPD dan Presiden selaku pembentuk undang-undang. Hal tersebut juga inheren pendapat penulis dengan pendapat Tavip Agus Rayanto terkait dengan perjuangan DPD dalam pembentukan daerah desentralisasi asimetris dengan menyatakan:¹⁹⁴

Aspirasi ada di daerah, tetapi di dalam pembuatan fungsi legislasi sering mentok sehingga mubazir jika aspirasi itu dibawa ke DPD. Hal ini terjadi dikarenakan memang fungsi legislasi DPD terbatas.

Padahal faktanya, DPD sangat intensif untuk melakukan upaya gerakan politik dan hukum yang mengarah pada pembentukan Desentralisasi asimetris. Misalnya Bali. Hal ini sebagaimana berdasarkan hasil wawancara dengan Ketut Teneng yang menyatakan:¹⁹⁵

Bahwa penyerapan aspirasi Bali khususnya tentang adat dan budaya telah dilakukan dengan baik oleh anggota DPD, misalnya:

- Pelaksanaan otonomi daerah
- Masalah pengalihan lahan pertanian dengan otonomi daerah yaitu pembentukan Perda.
- DPD mengusulkan untuk mencegah pengalihan lahan pertanian diusulkan diberikan insentif kepada petani.
- Demikian juga tentang pembinaan sekaa kesenian agar tidak punah diusulkan oleh DPD agar diberikan bantuan oleh pemerintah pusat.
- Berkaitan dengan masalah minuman beralkohol di Bali, DPD telah melakukan pengawasan dalam peredarannya.
- Bentuk penyerapan aspirasi daerah Bali misalnya dilakukan dalam bentuk rapat rutin 3 bulanan antara Peprov Bali dengan anggota DPD yang berasal dari Bali atau Peprov Bali yang mengundang anggota DPD.

¹⁹⁴ Wawancara dengan Ketua Bappeda Provinsi DI Yogyakarta, pada tanggal 16 Desember 2015 bertempat di Kantor Bappeda Provinsi DI Yogyakarta.

¹⁹⁵ Wawancara dengan Kabiro Humas Pemprov Bali di Kantor Gubernur Bali, tanggal 22 Desember 2015.

Bab VI: Model Pengaturan Fungsi dan Wewenang DPD Perspektif *Constituendum*

- Kemudian penyerapan aspirasi yang berkaitan dengan undang-undang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah khususnya Bali menginginkan pendapatan keuangan dari pariwisata untuk daerah Bali.

Dari penelitian penulis di berbagai negara, justru desentralisasi asimetris ditentukan secara konstitusional dan pembentukannya tergantung dari keputusan politik legislasi dari kedua kamar di parlemen. Kedudukan Presiden hanya mengesahkan dari hasil persetujuan dari ke dua kamar parlemen. Dalam penelitian penulis, secara konstitusional dapat ditemukan berdasarkan konstitusi Italia sebagaimana pada penelitian penulis terkait dengan desentralisasi asimetris di Italia.

Berdasarkan argumentasi tersebut, perspektif *ius constituendum* terkait dengan rekonstruksi pengaturan fungsi dan kewenangan DPD sebagai kamar kedua di parlemen terkait dengan desentralisasi asimetris, seharusnya DPD memiliki wewenang untuk mengusulkan, membahas dan menyetujui mengenai pembentukan daerah otonomi dalam arti pemekaran dan pembentukan daerah otonomi khusus berdasarkan konstitusi. Argumentasinya, DPD sama sekali tidak memiliki kewenangan terkait dengan pembentukan daerah otonomi khusus berdasarkan Pasal 18 B Ayat (2), Pasal 20 dan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 dan legislasi. Sedangkan kewenangan legislasi ada di tangan DPR dan Presiden. Kewenangan DPD secara konstitusional yang berkaitan dengan daerah, yakni hanya pembentukan dalam arti pemekaran dan penggabungan daerah.¹⁹⁶

Desentralisasi asimetris perspektif rekonstruksi pengaturan fungsi dan kewenangan DPD, seharusnya DPD juga memiliki fungsi dan kewenangan pembentukan daerah otonomi asimetris, karena syarat untuk membentuk otonomi asimetris secara tegas melalui undang-undang. Realitas tersebut, norma konstitusi berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 terkait dengan fungsi dan kewenangan DPD dalam pembentukan daerah otonomi khusus merupakan bukan hal yang lazimnya sebagaimana di berbagai negara mengatur DPR sebagai

¹⁹⁶ Hal ini dapat ditemukan lebih lanjut berdasarkan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah berdasarkan pada Pasal 32, sebagai berikut: (1) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupa: a. pemekaran Daerah; dan b. penggabungan Daerah (2) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan Daerah provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/kota.

lembaga yang memiliki otoritas pembentukan daerah otonomi asimetris sebagaimana pada negara yang menganut desentralisasi asimetris berdasarkan konstitusinya.

BAB VII

PENUTUP

Kekuasaan kenegaraan dalam wadah NKRI pada dasarnya adalah turunan dari kesadaran kolektif bangsa ini mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum sekaligus paham kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechts staat* atau *the rule of law*, di mana dalam perwujudannya, hukum harus dibuat melalui mekanisme demokrasi sesuai dengan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui hukum dan sistem kelembagaan negara dengan tertib. Produk hukum mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga mencerminkan prinsip Kedaulatan Rakyat. Proses terbentuknya hukum nasional harus dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sementara pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Alat kelengkapan atau lembaga negara adalah institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi negara. Berdasarkan teori-teori

Bab VII: Penutup

klasik tentang negara, fungsi negara yang penting adalah fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).¹⁹⁷

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara adalah untuk menjalankan fungsi negara, dan juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan oleh Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.¹⁹⁸ Pembentukan lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan rakyat dan bagi penataan sistem ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip itu pertama adalah penegasan prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan dalam negara dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

Kedua, prinsip *checks and balances*. Terjadinya penyimpangan di masa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik politik di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan praktik-praktik *abuse of power*. Ketiga, prinsip integrasi. Konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat.

¹⁹⁷ Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama. Hlm. 241.

¹⁹⁸ Sri Soemantri (III). 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung. Hlm. 27.

Tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga.

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi rakyat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan rakyat dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi rakyat.

Fungsi legislasi DPR diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Sedangkan pengaturan fungsi legislasi DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1).

Dari pengaturan dalam di atas terlihat UUD NRI 1945 tidak mengatur fungsi dan wewenang DPD secara lengkap, dimana DPD tidak mempunyai wewenang yang seimbang dengan DPR. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami jika kedudukan ke dua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'.¹⁹⁹ Dalam pengaturan UUD NRI 1945 pasca Perubahan Keempat, struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*', tetapi juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*'.

Merespon keterbatasan wewenang legislasi oleh DPD sebagai kamar kedua, semestinya lembaga DPD tidak saja dilibatkan sebagai lembaga pertimbangan dan tidak memiliki kewenangan merevisi RUU yang dirancang oleh Pemerintah maupun DPR, tetapi juga dilibatkan dalam proses legislasi secara penuh.

Model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD perspektif *ius constituendum* adalah model bikameral murni. Argumentasinya adalah tercerminnya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat yang mewujudkan dalam lembaga DPR, dan unsur representasi wilayah atau daerah yang mewujudkan dalam lembaga DPD. Model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD dari perspektif *ius constituendum* adalah pentingnya ketentuan hukum konstitusi

¹⁹⁹ Bagir Manan (III). *Op. cit.* Hlm. 61.

Bab VII: Penutup

mengatur keterlibatan DPD dalam mengusulkan, membahas dan mengambil keputusan pada pembentukan undang-undang desentralisasi asimetris berdasarkan indikator sosial, budaya, adat dan indikator pembangunan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, dan Makalah

- A. Bakir Ihsan. 2011. *Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensia*. Dalam Jurnal Penelitian Politik. *Menggugat Politik Parlemen*. Vol. 8. No. 1. Jakarta.
- A. Dahl. Robert. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia.
- A.B. Lopian dan P.J. Drooglever ed. 1992. *Menelusuri Jalur Linggarjati*, Grafitipers. Jakarta.
- A.M Fatwa. 2004. *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- _____.2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Kompas Media Nusantara. Jakarta.
- Abdi Yuhana. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Fokusmedia. Bandung.
- Abdoel Gani. 1984. *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan dalam Padmo Wahjono (ed) Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara*. Cetakan ke Sepuluh. Bumi Aksara. Jakarta.
- Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum*. PT Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta.
- Achmad Ruslan. 2011. *Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Negara*. Orasi Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar.
- _____. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Rangkang Education-Republic Institute.Yogyakarta.

Daftar Pustaka

- Adnan Buyung Nasution. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Grafiti. Jakarta.
- Adnan Jamal. 2009. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institutionalisation Judicial Review di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makassar.
- Alec Stone Sweet. 1994. *What is a Supranational Constitution?: An Essay in International Relations Theory* Yale Law School Legal Scholarship Repository.
- Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay. 1962. *The Federalist Papers*. cet.2. United The New American Library of World Literature Inc. United States of America.
- Allen R. Ball & B. Guy Pieters. 2000. *Modern Politics and Government*. edisi ke-6. Macmillan Press Ltd.
- Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Unhas. Makassar.
- Andi Pangerang Moentha. 2007. *Jurnal*. Quo Vadis DPD Di Indonesia (Mencari Format Ideal DPD dalam Amandemen Kelima UUD 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*. Volume 15.
- Andrew S. Ellis. 2001. *Lembaga Legislatif Bikameral*. Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan. Jakarta NDI for Internasional Affairs dan Forum Rektor Indonesia. YPSDM.
- Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik*. Rajawali Press. Jakarta.
- Arend Lijphart. 2012. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale.
- Arief Bernard Sidharta. 2009. Terjemahan. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama. Bandung.
- Aristoteles. *La Politica*. Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie. 2008. *Politik*, Visi Media. Jakarta Selatan.
- Association of European Senates. 2015. *Focus on the Senate Modern Concepts in the functioning of Senates in Bicameral Parliamentary Systems*. Paper. Memorandum in preparation for the 16th meeting of the Association of European Senates in The Hague, the Netherlands on 21–22 May 2015.

- Ateng Safrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justicia. Edisi IV. Universitas Parahyangan. Bandung.
- Bachsan Mustofa. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Badriyah Rifai dan Abdullah Marlang. 2013. *Bahan Kuliah Metode Penelitian Hukum*. Program Studi Ilmu Hukum (S3) pada Program Pascasarjana UNHAS Makasar.
- Bagir Manan (I). 1990. *Hubungan Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi. UNPAD. Bandung.
- _____. (III). 2013. *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press. Yogyakarta.
- _____. (IV). 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Gama Media. Yogyakarta.
- _____. (V). 2003. *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press. Yogyakarta.
- Bambang Subianto *et.al* (edit.). *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*. CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia. Jakarta.
- Betty Drexhage. 2015. *Bicameral Legislatures an International Comparison*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation.
- Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama.
- Blondel. Jean. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Bonger, W.A. 1952. *Masalah - Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta.
- Butt, Peter (eds.). 2004. *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*. Lexis Nexis. Australia.
- Bruggink JJH. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Bernard Sidharta. Bandung.
- C.S.T. Kansil. 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano. 2006. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democrac*. Cambridge University Press. New York.
- Dahlan Thaib. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty. Yogyakarta.

Daftar Pustaka

- Daniel Dhakidae. 1981. *Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik*. Prisma 9. September 1981.
- Dennis A. Rondinelli & Shabbir Cheema. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*, dalam Cheema & Rondinelli (eds.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*. London.
- Denny Indarayana (I). 2005. DPD, *Antara (ti) Ada dan Tiada*, dalam *Menapak Tahun Pertama*. Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intisawati Ayus Anggota DPD-RI Riau. The Prepheral Institute.
- _____. (II). 2006. *Mendesain Presidensial Yang Efektif: Bukan Presiden Sial Atau Presiden Sialan*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial. Jakarta. 13 Desember 2006.
- Diamond, L. Linz, J.J. & Lipset, S.M. 1995. *Introduction: What Makes For Democracy?* dalam Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dinoroy Marganda Aritonang. 2010. *Penerapan Sistem Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Mimbar Hukum. Vol.22.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. 2009. *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*. Jakarta
- Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law; The Moral Reading of The American Constitution*. Massachusetts: Harvard University Press.
- E. Warren, Mark (ed.). 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge University Press.
- Eep Saefulloh Fatah. 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- _____. 2000. *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*. Mizan. Bandung.
- Elizabeth A. Martin and Jonathan Law. 2006. *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. Oxford University Press. New York.
- Ernst Benda. 2005. *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*. Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- F. Isjwara. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke 7. Bina Cipta. Bandung.

- Flinders, Matthew. 2002. *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution* *Political Studies Journal*. Vol. 50.
- George Tsebelis & Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge.
- George Tsebelis and Eduardo Alemán. *Presidential Conditional Agenda Setting In Latin America*, paper was presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 - August 31. 2003.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. The Macmillan Press. London and Basingstoke.
- H. Pildes, Richard. 2004. *The Constitutionalization of Democratic Politics*. Harvard Law Review, Vol. 118, 1.
- Hamilton. 1961. *The Federalist Papers Mentor Book. The New American Library*.
- Hannikainen, Lauri. 1997. *Self Determination and Autonomy in International Law dalam Autonomy: Application and Implication* Kluwer Law International. Finland.
- Happy Bone Zulkarnain. 2003. *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga - Lembaga Negara Lain. Dalam Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI. DPD dan UNDP*. Jakarta.
- Harris, Bede. 2000. *Essential Constitutional Law*. Cavendish Publishing. Sydney-London-Portland. Oregon.
- Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. PT Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendarmin Ranadireksa. 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Fokusmedia, Jakarta.
- Himawan Estu Bagijo. 2013. *Makalah*. Perumusan Norma dan Sanksi Administrasi Dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Surabaya.
- I Dewa Gede Palguna*. Makalah Focus Group Discussion. *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Semarang.
- I Gede Pantja Astawa. 2009. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Alumni. Jakarta.

Daftar Pustaka

- IGN Wairocana. 2000. Makalah. *Optimalisasi Peran Legislasi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*.
- Ismail Sunny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru. Jakarta
- Irajuddin dkk. 2006. *Membangun Konstituen Meeting (Mempertemukan Kepentingan daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD)* Yappika Jakarta, Kerjasama MCW Malang.
- Iver, Mac. 1988. *The Modern State*. Oxford University Press. t.t. diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Moertono *Negara Modern*. Bina Aksara. Jakarta.
- J. Goodnow, Frank. 2008. *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*. 4th printing. New Brunswick. Transaction Publisher. New Jersey.
- James P. Ketterer. 2001. *One Chamber to Two: The Case of Morocco*. Baldwin & Shell.
- Jimly Asshiddiqie (I). 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ikhtiar Baru van Hoeve. Jakarta.
- _____. (II). 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- _____. (III). 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta
- _____. (IV). 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH-UII Press. Yogyakarta.
- _____. (V). 2006. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Konstitusi Press. Jakarta.
- _____. (VI). 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia dan Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah. BPHN Dephukkam. Denpasar.
- _____. (VII). 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Universitas Indonesia Press. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

- Joachim Heintze, Hans. 1997. *On the Legal Understanding of Autonomy dalam Autonomy: Application and Implication*. Kluwer Law International, Finland.
- Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta.
- Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara. Jakarta.
- Johnny H. Killian dan George A. Costello. et. al. 2004. *The Constitution of The United States of America Analysis and Interpretation*. U.S. Government Printing Office Washington.
- K Winetrobe, Barry. 2004. *Making the Law In Devolved Scotland, Parliament, Politics, and Law-Making marks the tenth anniversary of the publication The Hansard Society*. LSE. 9 Kingsway. London.
- Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Prenada Medya Group. Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1990. Depdikbud dan Balai Pustaka, Cetakan ke IV. Jakarta.
- Kelsen, Hans (I). 1961. *General Theory of Law and State*. Translated by: Anders Wedberg. Russell & Russell. New York.
- _____. (II). 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa. Bandung.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins Publishers. New Yorks.
- Kodansha Encyclopedia of Japan*. 1983. Kodansha International Ltd. Japan.
- KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. FH UI. Jakarta.
- L. Strauss, Peter. 1984. *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch*. Columbia Law Review.
- Laica Marzuki. 2005. *Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan UU*. Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 2 No.3 September.
- Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah Ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012.

Daftar Pustaka

- Logemann. 1948. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Terjemahan oleh Makkatutu dan J.C.Pangkerego. Penerbit Ichtiar Baru-van Hoeven. Bandung.
- Lyn Ragsdale. 1985. *Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam *Handbook of Legislative Research*. Harvard University Press.
- M. Carey, John. 2005. *Presidential versus Parliamentary Government*, dalam *Handbook of New Institutional Economics*. Netherland: Menard and M.M. Shirley (eds). Springer Printed.
- Madex, Robert L. 1996. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Congressional Quarterly Inc. Washington.
- Makmur Amin dan Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Maria Indrati Soeprpto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Jakarta.
- Meg Russell. 2001. *What are Second Chambers for?* Oxford Journals. Volume 54. Issue 3 *Parliamentary Affairs*.
- Mezey, Michael. 1985. *The Functions of Legislatures in the Third World*, dalam *Handbook of Legislatures Research*. Harvard University Press.
- Miriam Budiardjo. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Mochtar Pakpahan. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Moh. Mahfud MD (I). 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta.
- _____. (II). *Penyajakan Materi dan Agenda Perubahan Kelima UUD 1945* Dikompilasi dari berbagai makalah penulis di berbagai kesempatan untuk disampaikan kembali pada Seminar Sehari Meninjau Kembali Prospek dan Agenda Perubahan UUD Republik Indonesia 1945 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI tanggal 21 Nopember 2007.
- Moh. Yamin. 1960. *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*. Jambatan. Jakarta.
- MPR RI. 1970. *Seperempat Abad DPR RIS*. Sekretariat DPR RI. Jakarta.

- Muchamad Ali Safa'at. 2010. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*. UB Press. Malang.
- Muhammad Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang. Jakarta.
- Mukthie Fadjar. 2004. Makalah dengan judul *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. KRHN. Jakarta.
- National Democratic Institute For International Affairs. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature, Paper *Legislative Research Series*.
- Negara dan Bangsa Jilid IV. 1990. Grolier International Inc. London.
- Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Perkasa. Jakarta.
- Parlementaria 2014. *Mengejar Kualitas Produk Legislasi*. Majalah Parlementaria Edisi 116 TH. XLIV.
- Parliamentary Counsel's Office. 2011. *How to read legislation, a beginner's guide, Government of Western Australia Department of the Attorney General*.
- Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment. Sekretariat Jenderal DPD RI bekerjasama dengan United Nations Development Programme 2006, *Laporan Penelitian Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Pendahuluan*.
- Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammisa. 1999. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Westview Press. United States of America.
- Petra Dobner and Martin Loughlin. 2010. *The Twilight of Constitutionalism* Oxford Scholarship Online.
- Philip Norton. 2004. *How Many Bicameral Legislatures Are There? The Journal of Legislative Studies*. Vol.10. No 4.
- _____, 2007. *Adding Value? The Role of Second Chambers Asia Pacific*. *Law Review*. Vol. 15. No. 1.
- Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar (fundamental rights: grondrechten) Dalam Peraturan Perundangan-undangan*. Makalah

Daftar Pustaka

- dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Pebruari 1993.
- _____. (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994.
- _____. (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya.
- _____. (IV). 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya. 10 Oktober 1994.
- _____. (V). 2004. *Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara*. Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004.
- _____. (VI). 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Bina Ilmu. Surabaya.
- _____. et.all. (VII). 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Prasser Aroney and Nethercote. 2008. *Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship, Restraining Elective Dictatorship: The Upper House Solution*. University of Western Australia Press.
- Pusat Studi Hukum dan Konstitusi FH UII. *Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019*. Makalah disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan bekerjasama dengan Hans Seidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober 2014.
- R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUP 1945*. Alumni. Bandung.
- R.D. Putnam. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princenton: Princenton University Press.
- Ramlan Surbakti. 2001. *Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral*. Makalah Seminar tentang Amandemen UUD 1945. Jakarta.
- Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Ryaas Rasyid. *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. MIPI, Yarsip. Jakarta.

- Saldi Isra (I). 2004. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*. Jurnal Konstitusi. Vol.1.Juli.
- ____ (II). 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- ____ (IV). 2006. *The Role of the Second Chamber In the UK and Indonesia*. Academic Essay dalam Short Course "What Democracy Means" di University of Birmingham UK (Januari-April 2006), diselenggarakan oleh Chevening Fellowship. UK.
- Satjipto Rahardjo. 2004. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*. Muhammadiyah University Press. Yogyakarta
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sambutan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Dalam Rapat Paripurna Terbuka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 14 September 2004*. Dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004.
- Samuel C. Patterson & Anthony Mughan. 1999. *Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press.
- Schiller, A. Arthur. 1955. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. The Hague. Bandung.
- Schmid,Von. *Grote Dankers Over Staat en Recht*. 1988. Diterjemahkan oleh R. Wiratno, et.al. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. PT. Pembangunan. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945. Buku III Jilid 1 Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah. 2013. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.
- Sekretariat Negara R.I. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei – 22 Agustus 1945*. Sekretariat Negara R.I. Jakarta.

Daftar Pustaka

- Sherlock, Stephen. 2005. *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*. Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences. Australian National University.
- Siahaan, Lintong O. 2000. *Prospek PTUN Sebagaimana Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia*. Cetakan pertama. Perum Percetakan Negara RI. Jakarta.
- Soewoto Mulyosudarmo. 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur. Surabaya.
- Sofyan Efendi. Acara Dies Natalis ke 18 Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, pada 9 Oktober 2004 dengan tema *Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jatidiri Bangsa Indonesia*“.
- Sri Soemantri Martosoewignjo (I). 1995. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Mandar Maju. Bandung.
- _____(II). 2014. *Proseeding Diskusi Publik Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. Jakarta.
- _____(III). 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung.
- _____(IV). *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Focus Group Discussion. Jakarta, 28 Januari 2003.
- Sri Sumantri dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. 2003. *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*. Dalam Ganedjri M. Gaffar et.al (ed). *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta.
- Strong, C.F (I). 1975. *Modern Political Constitution: An Intoduction To The Comparative Study Of Their History And Existing Form*. Sidwick & Jackson Limited. London.
- _____. (II). 2008. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern terjemahan dari Modern Constitution*. cet ke-2. Nusa Media. Bandung.
- Subardjo. 2012. *DPD Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Yogyakarta.

- Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Juridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Suwoto. 1994. *Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi*. Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu dan Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya. 10 Agustus 1994.
- Tim Fakultas Hukum UII. "Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Kumpulan Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional*. Komisi Hukum Nasional, 25- 26 Agustus 2008.
- Tim Peneliti. 2006. *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives DPD Empowerment*. Sekretariat Jendral DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme.
- Webster's Dictionary New Twentieth Century*. 1983. Second Edition. Prentice Hall Press. New York.
- Wheare. K.C. 1967. *Legislature*. Oxford University Press. London.
- Wiratmaja I Nyoman dkk. 2015. *Desentralisasi dan Otonomi Asimetris Bagi Provinsi Bali dan DI Yogyakarta*. Warmadewa University Press. Denpasar
- WJS Poerwadaminta. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Yasona H. Laoly. *Perubahan UUD 1945*. Makalah. Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi. Medan. 11 Juni 2001.
- 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).

Peraturan Perundang-Undangan, Laporan, dan Putusan Pengadilan

- Badan Legislasi DPR RI. 2013. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan*

Daftar Pustaka

- Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat RI.*
BPHN tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2010-2015 dan Realisasi Prolegnas dari Tahun 2010-2015.
- Constitution of Chile
Constitution of China
Constitution of Italia
Constitution of Japan
Constitution of Netherlands
Constitution of Philipines
Constitution of South Africa
Constitution of Thailand
Constitution of United States of America
Undang-Undang Dasar Sementara 1950
UUD Republik Indonesia Serikat
UUD NRI Tahun 1945
Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000.
Ketetapan MPR No. X/MPR/2001.
Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002.
DPD RI. Laporan Kinerja Lembaga DPD RI Tahun Sidang 2014-2015.
Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 Tentang MD3.
Putusan MK Nomor Nomor 79/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD.
UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI. 2015. *Himpunan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2014.*
_____, Hasil Keputusan DPD RI Tahun 2009 - 2014.
Keputusan DPD RI Nomor 17/DPDRI/II/2014-2015 tentang Usul DPD RI Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2015
Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 Usul DPD RI Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019

Keputusan DPD RI Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015 – 2019 dan Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2015 Hasil Pembahasan Tripartit (DPR, DPD, Pemerintah) Tahun 2015-2019

Lakip DPD 2014

Legislative Bills and Index Service Indexing, *Monitoring and LIS Section, Statistical Data On Bills/Resolutions 16Th Congress* Philipina. July 22, 2013 to June 6, 2016.

Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2013.

Republik Indonesia Serikat. *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.* Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, bab III.

Sekretaris Jenderal DPD RI. 2012. *Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010 – 2014, DPD RI.* Jakarta.

Sekretariat Jenderal DPD RI tahun 2014. *Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD yang Telah Disampaikan Kepada DPR Periode 2009-2014.* DPD RI Jakarta.

Webpage/Internet

Ginandjar Kartasmita, Bikameralisme di Indonesia, www.ginandjar.com. Diakses pada tanggal 1 Agustus 2015.

Hasil keputusan DPD Tahun 2009-2014. Dapat diunduh di website DPD.go.id

http://www.senate.gov.ph/about/history1_htm. Diunduh Pada Tanggal 5 Mei 2016.

http://id.wikisource.org/wiki/Konstitusi_Amerika_Serikat diakses pada 20 April 2012.

<http://nasional.sindonews.com/read/2014/02/13/15/835591/dpd-tagih-hak-bahas-ruu-kesehatan-jiwa>, diakses pada Senin 14 Mei 2016 pukul 16.29 WIB

http://www.parlimen.gov.my/Dew.Negara_infoumum.php#upabit. Diakses pada tanggal 7 April 2015.

http://www.senate.gov.ph/about/history1_html, Diakses pada tanggal 7 April 2015.

Jajak Pendapat Harian Kompas. *DPD, Berpijak di Tengah Keraguan*, Senin 9 Agustus 2010.

Daftar Pustaka

- <http://nasional.kompas.com/read/2010/08/09/02450790/>.
Diakses pada tanggal memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus diimplementasikan 26 Maret 2015.
- Jimly Ashiddiqie (II), *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*.<http://www.theceli.com/berita/32421.html>. Diakses pada tanggal 19 Agustus 2015.
- Konstitusi Amerika Serikat dan Terjemahan.
<http://malasyadzalie.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 28 Juli 2015.
- Perbandingan Lembaga Perwakilan Rakyat di Beberapa Negara*.
Tansrik.blogspot.com. Diakses pada tanggal 30 Juli 2015.
- Richard Crook dan James Manor, *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series No. 11, Operations Evaluation Department Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK), The World Bank, Washington, D.C. Paper ini diunduh di www.worldbank.org/html/oed. Diunduh 17 Juli 2016.
- Saldi Isra (III), 2007, *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah*,http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses 1 Agustus 2015.
- The House of Lords*, <http://www.parliament.uk/works/lords.cfm>.
Diakses pada tanggal 5 Agustus 2015.
- United States of America's Constitution of 1789 with Amendments through 1992*.www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf. Diunduh Pada Tanggal 15 Mei 2016
- Wahyudi Kumorotomo. *Memperbaiki Mekanisme Kawal dan Imbang (checks and balances) dalam Sistem Pemerintahan Daerah*.
kumoro.staff.ugm.ac.id. h. 2. Diakses pada tanggal 1 Juli 2015.
- Zainal Arifin Mochtar. *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*. [http:// www.bikameral.html](http://www.bikameral.html), diakses pada tanggal 15 Agustus 2015.

CURRICULUM VITAE

Data Pribadi

Nama : I Gusti Bagus Suryawan
TTL : Makassar, 29 Nopember 1964
Alamat : Jln. Tukad Pakerisan No. 3, Panjer, Denpasar Selatan
Pekerjaan : Dosen Tetap Universitas Warmadewa Denpasar
Jabatan : IVc / Lektor Kepala
Nama Istri : Anak Agung Istri Mariatini Dewantari, A.Par., SE
Nama Anak : 1. I Gusti Ayu Sarita Handayani, S.Pd
2. I Gusti Bagus Yoga Sastera
3. I Gusti Ayu Suryantari
Nama Ayah : Letkol Pol (Purn) I Gusti Bagus Meraku Tirtayasa (alm)
Nama Ibu : I Gusti Ayu Darsini (alm)

Riwayat Pendidikan

1. SDN 2 Amlapura, Karangasem
2. SMPN 1 Singaraja
3. SMAN Singaraja
4. Sarjana Hukum Universitas Udayana
5. Magister Hukum Universitas Airlangga
6. Program Doktor UNHAS Makassar

Karya Ilmiah

1. Prospek Penggunaan E-Voting Dalam Pemilu. Majalah Ilmu Hukum Kertha Wicaksana, Terakreditasi B, Vol. 19, kno. 1, Januari 2013
2. Undang-Undang Sebagai Sarana Pembaharuan Bagi Masyarakat (Telaah Sosiologis Keberlakuan Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa), Hasanuddin Law Review, vol. 1, no. 1, April 2015.
3. The Impact of General Agreement on Treade in Service for the Operaion of Foreign Banks in Indonesia. Journal of Research in Humanities and Social Science. Vol. 4, ISSU 4, April 2016 edition.
4. Kedaulatan Rakyat di Dalam UU NRI Tahun 1945. FGD MPR di Hotel Puri Dalem Sanur 10 Mei 2016

Sebagai Reviewer Nasional Program Kreativitas Mahasiswa Ditjen Belmawa sejak 2016