

MENATA SISTEM PERWAKILAN DUA KAMAR (*BICAMERAL SYSTEM*) YANG EFEKTIF DI INDONESIA

Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi

Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai

Email: geney_skusumad@gmail.com

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) adalah lembaga perwakilan yang lahir dari amandemen ketiga atas UUD NRI 1945. Bersama DPR, DPD diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar dalam format baru perwakilan di Indonesia. Realitas menunjukkan restrukturisasi parlemen atas kehendak UUD menciptakan tiga pilar utama dalam kamar legislasi di Indonesia yakni yakni MPR-DPR-DPD. Secara konstitusional MPR bersifat insidental, DPR bersifat legislatif, sedangkan DPD bersifat co-legislatif. Pelaksanaan peran ketiga lembaga parlemen tersebut menimbulkan dinamika yang tidak seimbang. Diskriminasi peran, fungsi dan kewenangan dirasakan sangat mempengaruhi kualitas legislatif secara umum. Kesan bahwa DPD merupakan lembaga yang dibentuk setengah hati dalam gagasan parlemen semakin mencuat ditambah dengan pilihan sistem *soft bicameralism* telah mengaburkan sistem parlemen yang ada. Amanat reformasi untuk mempercepat pembentukan sistem parlemen yang kuat dan berimbang tidak dapat terwujud sebagai konsekuensi logis dari amandemen konstitusi setengah jadi. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian yang berfokus utama pada data sekunder yakni dengan teknik studi kepustakaan dengan mengolah data secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan DPD tidak efektif dan tidak efisien dalam mosaik ketatanegaraan Indonesia dan solusi atas permasalahan tersebut adalah dengan mengamendemen Pasal pengaturan DPD dalam UUD NRI 1945. Selama masih mempertahankan pengaturan DPD dalam UUD NRI 1945 maka DPD akan tetap mencerminkan parlemen Indonesia dengan sifat *soft bicameralism* walaupun disebut sebagai lembaga negaea tetapi kedudukan tetap saja tidak setaea dengan DPR.

Kata Kunci: DPD, Parlemen, dua kamar, *soft bicameralism*.

Abstract

DPD (Senate) is a representative institution that was born since the third amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Together with the DPR, the DPD is expected to become one of the chambers of the two-chamber parliament system in a new form of representation in Indonesia. The fact shows that the restructuring of the parliament based on the will of the constitution gave birth to three main pillars in the legislative assembly in Indonesia, namely the MPR-DPR-DPD. Constitutionally the MPR is incidental, the DPR is legislative, while the DPD is co-legislative. The implementation of the roles of the three parliamentary institutions creates an unbalanced dynamic. Discrimination in roles, functions and authorities is felt to greatly affect the quality of the legislature in general. The impression that the DPD as an institution formed half-heartedly in the idea of a parliament is increasingly sticking, coupled with the choice of a soft bicameralism system, has obscured the existing parliamentary system. The reform mandate to

accelerate the formation of a strong and balanced parliamentary system cannot be realized as a logical consequence of the semi-finished constitutional amendments. This research uses a type of normative research with a statutory approach and a conceptual approach. Research that focuses on secondary data, namely literature study techniques by processing data qualitatively. The results show that the existence of the DPD is ineffective and inefficient in the Indonesian constitutional mosaic and the solution is to change the Article of the DPD Regulations in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The lenient nature of bicameralism even though it is called a state institution, its position is still incompatible with the DPR.

Keywords: DPD, Parliament, two chambers, soft bicameralism

1. Pendahuluan

“Thomas Jefferson supposedly asked George Washington why senate was necessary. “Why did you pour that the coffee into your saucer?” Washington responded. “To Cool It,” Jefferson replied. Even so, “said Washington, We Pour legislation into the senatorial saucer to cool it”. (Thomas Jefferson dikabarkan pernah bertanya pada George Washington, mengapa senat diperlukan, George Washington balik bertanya “mengapa kopimu kau tuang ke tadah? Jefferson menjawab untuk mendinginkannya”, Dengan demikian, jawab Washington kita menuangkan legislasi ke dalam tanah senat untuk mendinginkannya.

Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan DPD) merupakan lembaga yang lahir pada masa reformasi pada saat perubahan UUD 1945. Kelahiran DPD pada saat itu diiktiarkan untuk mengemban sistem parlemen dua kamar (bicameral). Namun keberadaan lembaga MPR masih tetap dipertahankan dengan maksud untuk menyebut rumah parlemen yang terdiri dari atas dua kamar antara DPR dan DPD. Layaknya dalam konstitusi Amerika Serikat disebutkan “All

Legislative power herein granted shall be vested in a congress of the united, which shall consist of a senat and house of representatives”. Struktur parlemen kerajaan Belanda juga menyebutkan Staten General yang terdiri dari *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*. Oleh sebab itu pada saat diusulkan mengenai perubahan ketiga mengenai kekuasaan legislatif ditentukan bahwa kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah¹.

Parlemen bikameral dalam suatu sistem pemerintahan dilaksanakan dengan tujuan adalah adanya kebutuhan dalam rangka menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power of a single chamber recruited on different basis*) dan keinginan membentuk sistem pemerintahan yang dapat benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya berjalan lancar melalui mekanisme yang disebut dengan *revising chamber* untuk menjamin “*a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber*”.

Alasan kedua tersebut lazim dikenal dengan sistem *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali sehingga terjamin kualitasnya

¹ Jimly Asshidiqie, 2006, dalam Kata Pengantar *Bikameral Bukan Federal*, Diterbitkan oleh Kelompok DPD di MPR RI, h.xvi.

sesuai dengan aspirasi rakyat. Diperlukan persyaratan yang jelas bahwa keanggotaan dua kamar dalam parlemen tersebut dapat mewakili aspirasi yang berbeda satu sama yang lain sehingga benar-benar mencerminkan gabungan antara kepentingan rakyat. Pasal UUD 1945 menyatakan bahwa DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. DPR mewakili rakyat dalam orientasi kepentingan nasional. Dalam rangka menjamin ini semua maka prosedur pemilihan anggota DPR berbeda dengan anggota DPD. DPR merupakan cerminan representasi politik (*politik representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional representation*).

Dalam perjalanan sejarahnya konsep bikameral atau struktur parlemen dua kamar mendapat berbagai tantangan keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan 1945 di MPR 1999-2002 sehingga disepakati bahwa konsep di Indonesia tidak menganut sama sekali sistem bikameral. Terkait keberadaan MPR merupakan lembaga permanen sebenarnya bukan termasuk parlemen bikameral namun dapat disebut parlemen trikameral yakni MPR, DPR dan DPD. Keberadaan MPR akan berbeda jika merupakan *joint session* atau merupakan rumah bagi DPR dan DPD sehingga dapat disebut sebagai bentuk parlemen bikameral.

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan jelas bahwa DPD tidak memiliki kewenangan dalam membentuk undang-undang namun hanya mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR. Pada bidang pengawasan hanya terbatas dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu. DPD mempunyai kewenangan penuh dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dan hasilnya disampaikan kepada DPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22D UUD 1945 DPD memiliki kewenangan mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dana sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama. DPD dapat melakukan pengawasan *control* atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Namun hasil tersebut dapat disampaikan lagi kepada DPR sebagai suatu bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Seakan mencerminkan sebagai suatu organ penunjang dalam pembentukan suatu undang-undang atau legislasi DPD tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Lemahnya kewenangan yang dimiliki DPD memunculkan wacana pengusulan dilakukannya kembali perubahan UUD NRI 1945. Namun perubahan terhadap konstitusi tentu bukanlah hal yang mudah dilakukan. Kemudian diambil langkah konstitusional melalui *Judicial Review* untuk menafsirkan frasa “dapat mengajukan” rancangan undang-undang RUU bidang tertentu kepada DPR dan dikaitkan dengan frasa ikut membahas yang menyebabkan DPD menjadi

disfungsional.² MK kemudian mengabulkan pengujian dengan memberikan tafsir atas Pasal 22D UUD 1945 agar tidak lagi menimbulkan kesalahan tafsir atas ketentuan yang selama ini dianggap sebagai obligatori menjadi sebagai berikut³:

“kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang

menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan 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. Mahkamah menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945”

Berdasarkan petikan putusan perkara *a quo* dapat ditentukan sebagai berikut:

Ketentuan UUD 1945	Tafsiran MK	Implikasi ke UU
DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang [...] Pasal 22 D ayat (1)	Ketentuan Pasal 22D ayat (1) merupakan pilihan subyektif DPD untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan fungsi DPD. Kata dapat dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.	Seluruh produk UU Terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi harus disesuaikan dengan makna hak DPD mengajukan RUU sebagaimana Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

² Saldi Isra, 2009, “Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945“, *Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta, h. 403

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, h. 245

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang [...] Pasal 22D ayat (2)	DPD sebagai lembaga negara yang mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan fungsinya	Seluruh muatan UU terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD harus menempatkan DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam proses pembentukan UU mulai dari penyiapan prolegnas, pengusulan dan pembahasan UU kecuali mengambil persetujuan
--	--	---

Pemaknaan oleh MK merupakan bentuk perubahan konstitusi tanpa mengubah bentuk teksnya namun implementasinya yang berubah. MK dalam hal ini tidak melakukan perubahan secara tekstual pada original suatu konstitusi melainkan hanya menafsirkan pasal-pasal (*textual meaning*) dari konstitusi supaya tidak dipahami keliru oleh pengambil kebijakan yakni DPR dan Presiden dalam merumuskan UU. Implikasi dari putusan MK ini menuntut adanya proses yang berbeda terkait kekuasaan legislatif, Presiden bersama DPR memegang legislatif powers dalam negara karena setiap RUU harus disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif ikut mengambil keputusan untuk menghasilkan undang-undang bersama DPR. Sementara DPD sekalipun dimaknai oleh MK mempunyai hak sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22D UUD 1945 namun hal ini tidak mudah direalisasikan jika konstruksi hubungan interkameral dalam sistem parlemen belum dibangun.

Putusan MK mengenai kewenangan DPD memang bersifat *erga omnes* namun sejak diucapkan putusnya tidak serta merta dapat implementasikan penafsiran norma Pasal 22D UUD 1945. Perubahan kewenangan DPD yang

termaktub dalam Pasal 249 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih saja tidak melibatkan DPD secara signifikan dalam proses legislasi. Pemahaman yang berkembang selama ini kewenangan DPD hanya terkait dengan muatan UU otonomi daerah. Padahal jika ditelusuri kewenangan DPD di bidang otonomi daerah sangat luas dan berkaitan dengan seluruh urusan yang telah diserahkan ke daerah⁴. Minusnya kewenangan DPD dalam kerangka konsep dua kamar (*bicameral*) menggugah minat penulis untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana mendesain sistem bicameral yang efektif dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang disampaikan di atas maka ditarik dua rumusan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana menata fungsi dan peran yang efektif dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia dan Bagaimana meretas jalan menuju sistem bikameral yang efektif di Indonesia.

⁴ Enny Nurbaningsih, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, *Mimbar Hukum*, Volume 27, Nomor 1, Februari 2015, h. 1-13.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yakni dengan cara melakukan studi kepustakaan dan menelaah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier⁵. Bahan hukum Primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait seperti UUD 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Pengumpulan Bahan hukum atau teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan atau *library research*⁶ yang didapat di dapat dengan cara menelaah peraturan perundang-undanganm buku, jurnal ilmiah dan informasi di media cetak yang terkait dengan kemudahan berusaha. Bahan Hukum primer dalam penelitian yakni peraturan perundang-undangan bersifat autoritatif⁷ atau mempunyai otoritas sebab dijadikan sebagai landasan hukum, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan alasan digunakannya adalah untuk mencari landasan teori dengan jalan membandingkan teori satu dengan teori lainnya. Bahan hukum tersier digunakan untuk mencari suatu pengertian atau istilah.

Pengolah data dalam penelitian dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan Hukum yang tertulis yang telah dikumpulkan dan

klasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang akan diidentifikasi kemudian dilakukan komparasi dari berbagai sumber.

3. Pembahasan

3.1. Konsep Lembaga Perwakilan

Jimly Asshiddiqie⁸ menyatakan secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi politik (*political representation*)
- b. Representasi territorial (*territorial representation*)
- c. Representasi fungsional (*functional representation*)

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

Pasca reformasi konstitusi indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam konteks inilah reformasi meniscayakan

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, h 13-14.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Kencana, h. 438.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, h. 181.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, h.154.

lahirnya paradigma kelembagaan negara yang bisa melakukan *check and balances*, sehingga konstitusi sebagai hukum dasar disusun untuk mengatur eksistensi semangat *checks and balances* tersebut sehingga kekuasaan tidak berada di satu tangan seperti dimasa lalu.

3.2. Sistem Bikameral

Model ini pada hakekatnya mengidealkan adanya dua lembaga yang bermain di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari pandangan lama yang dikembangkan oleh Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan Oligarkhi. Kemudian Jeremy Bentham-lah yang paling awal mengeluarkan istilah bicameral tersebut⁹. Sistem parlemen bicameral merupakan suatu sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar dimana dalam sistem parlemen bicameral dikenal adanya kamar pertama dan kamar kedua.

Kamar pertama (*first chamber*) biasanya disebut sebagai Majelis Rendah (*lower house*) atau house representative/house of common biasa juga disebut sebagai lembaga DPR. Kemudian kamar kedua (*second chamber*) disebut sebagai majelis tinggi (*upper house*) atau house of lord yang biasa disebut dengan senat atau DPD. Kedua kamar di atas merupakan lembaga parlemen yang berasal dari keterwakilan yang berbeda dimana majelis rendah (*lower house*) merupakan perwakilan dari unsur partai politik sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat. Sedangkan Majelis Tinggi (*upper house*) pada umumnya merupakan lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan daerah yang sifatnya kewilayahan.

Sistem parlemen dengan model parlemen bicameral dapat di bagi dalam tiga kelompok bagian diantaranya, *strong bicameralism*, *soft bicameralism* dan *weak bicameralism*. Ketiga model tersebut memiliki karakter yang berbeda-beda dan untuk mengetahui apakah parlemen tersebut merupakan *strong bicameralism*, *soft bicameralism* atau *weak bicameralism* dapat diketahui melalui pengaturan sistem parlemen dalam konstitusi setiap negara .

3.3. Fungsi Dan Peran Yang Efektif DPD dalam Sistem Parlemen di Indonesia

Parlemen bicameral mengandung konsepsi dasar mengenai parlemen yang memiliki tiga fungsi utama parlemen yaitu legislatif, pengawasan dan anggaran. Keberadaan dua kamar dalam satu parlemen diciptakan untuk mengakomodasi semangat *checks and balances* di parlemen itu sendiri¹⁰. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Terdapat pembagian tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsi serta mekanisme politik untuk menyalurkan kebuntuan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang merupakan wujud mekanisme saling menyeimbangkan. Tujuan untuk memecah kebuntuan dinamika politik dengan menghadirkan DPD sebagai lembaga penyeimbang senada dengan konsep sistem bicameral yang digagas awal oleh Amerika. Pada saat itu ketika pertama kali menggagas konsep Senat Thomas Jeffersosn bertanya pada kepada George Washington sebagai berikut why senate was necessary. “*Why did you pour that the coffee into your saucer?*”

⁹ Robert L. Maddex, 1996, *Constitutional Concept, Congressional Quarterly*, Washington, D.C, h.28.

¹⁰ Bivitri Susasanti, “Fungsi dan Peran Ideal DPD”, dalam Mustofa Muchdhor (Ed), 2006, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, h.77.

Washington responded. " To Cool It," Jefferson replied. Even so, "said Washington, We Pour legislation into the senatorial saucer to cool it". (Mengapa senat diperlukan, George Washington balik bertanya "mengapa kopimu kau tuang ke tadah? Jefferson menjawab untuk mendinginkannya", Dengan demikian, jawab Washington kita menuangkan legislasi ke dalam tanah senat untuk mendinginkannya".

Hal sangat berbeda dalam konteks Indonesia wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada DPR. DPD seakan hanya di posisikan sebagai pendamping. Keputusan akhir mengenai pembuatan UU, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan dan anggaran tetap berada pada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Permasalahan ini kemudian memberikan tanda tanya besar kapan sebenarnya sidang antara DPR dan DPD padahal jika ditelaah secara teori sistem kamar dalam parlemen akan efektif bila adanya perimbangan kewenangan antar-kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi dan rekrutmen politik. Dari ke semua fungsi tersebut perimbangan dalam fungsi legislasi menjadi yang paling utama dalam mekanisme lembaga perwakilan. Terutama dalam hal ini terjadi pada sistem dua kamar yang dimaksudkan melaksanakan mekanisme *checks and balances* antar kamar di lembaga perwakilan rakyat.

Merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie dengan adanya dua kamar dalam 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 DPR yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan memiliki keanggotaan yang berbeda dengan DPD¹¹. Bahkan menurut Soewoto Mulyosudarmo sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara tetapi dilihat dari proses pembuatan undang-undangan yang melalui dua dewan atau kamar yakni DPR dan DPD¹².

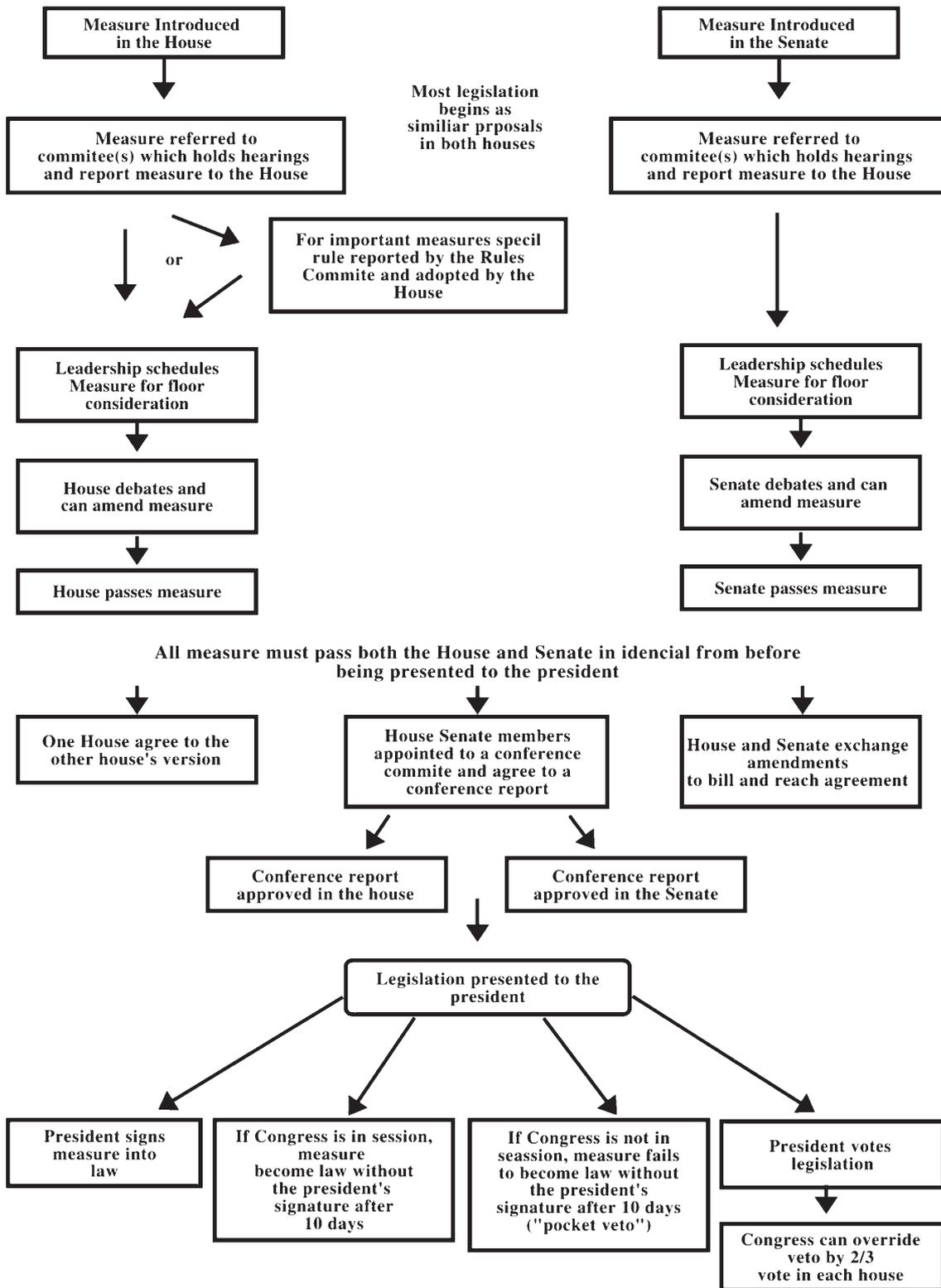
Ilustrasi yang disampaikan di atas tentunya sangat berbeda dengan yang diterapkan di Indonesia, DPD tidak memiliki kewenangan parlemen yang sejati sebagaimana yang di praktikkan dalam *congress* Amerika Serikat misalnya antara DPR dan Senat memiliki kewenangan untuk mengecek semua rancangan undang-undangan sebelum disampaikan ke presiden. Hal ini memperlihatkan bahwa fungsi dan kewenangan DPR dan DPD di Amerika relatif seimbang. Tidak hanya di Amerika Serikat, Inggris juga mempraktikkan sistem dua kamar. Berikut diilustrasikan dengan Bagan bagaimana fungsi legislasi sistem dua kamar.

Praktik di Indonesia terkait hubungan antar-kamar dalam lembaga perwakilan rakyat tidak mungkin menciptakan dua kamar yang efektif. Sejak awal sebenarnya ada kesalahan konsep mengenai bikameral sistem. Merujuk pada abstraksi yang disampaikan oleh Arend Lijphart bahwa ukuran dari bikameral sistem adalah wewenang konstitusional kedua kamar, metode pemilihan anggota dan kemungkinan bahwa kamar kedua kamar terlepas dari pembedaan wewenang konstitusionalnya mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan wewenang serta akan bersatu dalam *joint session* dalam melaksanakan fungsi-fungsi

¹¹ Jimly Assiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan KONstitusi di Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

¹² Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN*, Surabaya.

How a Bill Become Law



Sumber: Gina Misiroglu, (2003), The Handy Politics Answer Book, Visible Ink Press, Detroit.

tersebut. Terlebih dalam fungsi legislasi jika merujuk pada sistem bikameral kalau DPD tidak berhak mengajukan rancangan undang-undang Majelis tinggi (DPD) berhak untuk mengubah, mempertimbangkan atau menolak (veto) rancangan undang-undangan dari majelis rendah. Hal ini juga sekiranya nihil, majelis tinggi juga tidak diberikan hak menunda pengesahan undang-undang yang telah disetujui majelis rendah.

Pada konteks di Indonesia sebenarnya konteks menerapkan bicameral sistem didasarkan pada tiga tujuan Pertama Kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif. Kedua kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. Ketiga kebutuhan Indonesia saat ini menerapkan sistem *check and balances* dan mendorong terjadinya demokratisasi. Ketiga tujuan ini tidak semuanya terpenuhi karena wewenang DPD yang terbatas.

Berbicara mengenai ideal berdasarkan tiga argumentasi di atas dan bagaimana rancangan DPD di masa mendatang harus mendapatkan fungsi dan peran utuh sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya DPR dengan begitu DPD mempunyai wewenang legislasi, pengawasan dan anggaran dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai dengan karakteristik masing-masing dewan dan untuk mengatasi kebuntuan politik yang mungkin terjadi.

Pengaturan pasal yang terkait dengan wewenang DPD setidaknya harus mengatur bahwa DPD mempunyai wewenang membahas dan ikut memutuskan mengenai seluruh RUU yang di bahas di DPR. Namun wewenang untuk mengajukan RUU hanya terbatas dibidang RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah. Harus diatur ketentuan yang lebih jelas untuk prosedur pembahasan RUU antara DPR dan DPD.

3.4. Meretas Jalan Menuju Sistem Bikameral yang Efektif

Langkah untuk merancang sistem bicameral yang efektif terdapat berbagai langkah. Namun semua ini akan sulit dilakukan tanpa memulai dengan perubahan radikal UUD 1945 sebagaimana dinyatakan dalam pada pembahasan sebelumnya bahwa sistem bicameral yang efektif hanya mungkin dilakukan dengan melakukan penataan ulang terhadap fungsi legislasi secara total. Maka dengan demikian sistem bicameral yang efektif tidak cukup hanya dengan mengubah Pasal 22D 1945 . Kalau hanya sebatas pada Pasal 22D UUD 1945 maka akan menimbulkan kesumir-sumiran dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Betapapun perubahan atas Pasal 22D UUD 1945 harus diikuti dengan sejumlah prinsip sebagai berikut:

1. DPR dan DPD mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang;
2. DPR dan DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan;
3. Setiap anggota DPR dan DPD berhak mengajukan RUU;
4. Setiap RUU harus melalui kedua kamar (DPR dan DPD) sebelum diajukan kepada presiden untuk ditandatangani; dan
5. Presiden tidak lagi terlihat dalam pembahasan setiap RUU dengan batasan presiden dapat memveto setiap RUU yang sudah disetujui DPR dan DPD.

Setelah prinsip-prinsip legislasi tersebut dilanjutkan dengan memberi wewenang dalam rekrutmen jabatan-jabatan publik. Sebagai contoh dalam persetujuan dalam pengangkatan hakim agung, pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial, menentukan tiga dari sembilan orang hakim MK dan termasuk persetujuan dalam proses pengisian *Stateauxiliary bodies* lainnya seperti komisi nasional hak asasi manusia, komisi pemilihan umum dan lain-lain.

4. Penutup

Fungsi dan Peran penting parlemen adalah hal yang tidak bisa di tawar lagi sebab sebuah parlemen yang ideal akan mampu menjalankan amanat rakyat. Semangat ini kemudian dituangkan ke dalam model lembaga pembagian kamar. Model bikameral yang dipraktikkan di Indonesia tidak menunjukkan model yang simetris. DPD sebagai kamar kedua terlihat kurang mampu untuk menjalankan konsep ideal sebuah lembaga perlemen yang mampu berfungsi secara baik dalam fungsi legislasi, representasi, kontrol maupun anggaran. Dibutuhkan rancangan model dan sistem parlemen yang lebih ideal untuk konteks di Indonesia karenanya model yang ditawarkan adalah model bikameral yang efektif artinya model dua kamar yang bertujuan untuk memperluas jangkauan masyarakat untuk berpartisipasi sehingga semakin dapat mempresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Mewujudkan hal tersebut dibutuhkan langkah-langkah ketatanegaraan yang sesuai dengan amandemen konstitusi bagi penguatan DPD. Pasal-pasal yang berhubungan dengan upaya mewujudkan bikameral yang efektif harus diamandemen. Bersesuaian dengan amandemen juga perlu dibuatkan peraturan perundang-undangan yang lebih baik dalam mengatur pola dan hubungan serta susunan dan kedudukan dari model bikameral. Fungsinya tidak harus sama namun punya kadar yang seimbang.

DAFTAR BACAAN

Buku-Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Assiddiqie, Jimly 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi di Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Gramedia.

Maddex, 1 Robert L. 996, *Constitutional Concept, Congressional Quarterly*, Washington, D.C.

Marzuki, Peter Mahmud 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Kencana.

Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada.

Susasanti, Bivitri, “Fungsi dan Peran Ideal DPD”, dalam Mustofa Muchdhor (Ed), 2006, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI.

Jurnal / Karya Tulis Ilmiah

Isra, Saldi, 2009, “Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, *Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta.

Nurbaningsih, Enny, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang”, *Mimbar Hukum*, Volume 27, Nomor 1, Februari 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Pengadilan .

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009

tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.