

KONTRADIKSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DITINJAU DARI SEGI KEMANDIRIAN LEMBAGA DALAM SISTEM BIKAMERAL

Zaki Ulya

Fakultas Hukum, Universitas Samudra, Meurandeh, Langsa, Aceh
zaki.ulya@gmail.com

Abstract, *Amendment to the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 has brought a huge impact in the institutional system of the country, particularly in the legislative field. Where in the scope of the legislative authority has established a regional representative institution that Regional Representative Council (DPD). DPD powers set forth in Article 22C Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945. DPD together with the House of Representatives (DPR) has the authority to formulate and discuss a draft law. Structure and tasks related to both institutions stipulated in Law No. 17 Year 2014 on the MPR, DPR, DPD and DPRD. But in reality, the position and authority of the DPD in the program are smaller than the House legislation that holds the power to make laws, so it appears remedy through judicial review by the Constitutional Council, to strengthen its authority, especially in the field of legislation.*

Abstrak, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa dampak besar dalam sistem kelembagaan negara, khususnya dalam bidang legislatif. Dimana dalam lingkup kekuasaan legislatif telah dibentuk lembaga perwakilan daerah yaitu DPD. Kekuasaan DPD diatur dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945. DPD bersama-sama dengan DPR mempunyai wewenang dalam menyusun dan membahas suatu rancangan undang-undang. Terkait susunan dan kedudukan kedua lembaga tersebut diatur dalam UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun dalam realitanya kedudukan dan kewenangan DPD dalam program legislasi lebih kecil dibanding DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga muncul upaya hukum melalui pengujian undang-undang oleh DPD kepada MK, untuk menguatkan kewenangannya khususnya dalam bidang legislasi.

Kata kunci: Kewenangan, DPD, Bikameral

Pendahuluan

Keberlakuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa dampak signifikan dalam tatanan lembaga negara di Indonesia. Inti perubahan tersebut memberikan penegasan terhadap sistem presidential, memperkuat kelembagaan legislative, Hak Asasi Manusia, serta memberikan jaminan kemandirian lembaga yudikatif sebagai lembaga yang independen.¹ Dalam hal penguatan lembaga legislatif, dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 membentuk sebuah lembaga sebagai representasi perwakilan daerah, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Salah satu alasan pembentukan DPD adalah mewujudkan sistem legislasi yang

¹ Anonimous, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, (Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini)*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, tt.), hlm. 2

responsive dan memihak pada kepentingan rakyat sesuai dengan tuntutan reformasi. Selain itu, latar belakang dibentuknya DPD:

1. Memperkuat ikatan daerah daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan akomodasi dan aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah
4. Mengoptimalkan fungsi utusan daerah yang semula merupakan bagian atau fraksi dari lembaga MPR.²

Tujuan lainnya terkait pembentukan DPD yaitu mewujudkan sistem bikameral dalam parlemen Indonesia yang notabene sebelum perubahan UUD NRI masih menitikberatkan pada keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Secara kelembagaan pasca perubahan konstitusi dan penerapan sistem pemisahan kekuasaan serta prinsip *checks and balances*, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga derajatnya sama dengan lembaga lainnya bersama-sama dengan DPR.

Secara regulatif, DPD diatur dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Merujuk pada ketentuan pasal di atas, maka DPD merupakan lembaga negara yang mewakili daerah dan dipilih melalui pemilihan umum bersama-sama lembaga legislatif³ lainnya yaitu DPR dan DPRD. Terkait kewenangannya DPD diatur dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945:

- (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

² Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Denpasar, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2011), hlm. 3

³ Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kekuasaan legislative adalah cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama-sama. Ada tiga hal yang harus diperhatikan oleh wakil rakyat di parlemen yaitu: pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara dan pengaturan mengenai pengeluaran penyelenggaraan Negara. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 32

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.

Maka berdasarkan ketentuan di atas, fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
- d. pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen atau persetujuan internasional lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other binding document*).⁴

Fungsi-fungsi yang telah disebutkan di atas pula dipernakan oleh DPD dalam pelaksanaan tugas kewenangannya. Guna memperjelas kedudukan DPD sebagai salah satu lembaga legislatif maka diundangkannya Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3). Namun, kesinambungan kewenangan menjadi “berat sebelah” antara DPD dengan DPR dalam hal mengusul dan membahas suatu rancangan undang-undang. Hal tersebut dipahami melalui ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Artinya segala kewenangan DPD dalam hal pengajuan rancangan undang-undang terkait kepentingan daerah dan kewenangan lainnya menurut UUD NRI Tahun 1945, DPD hanyalah sebagai lembaga *coo legislator* yang kewenangannya lebih kecil dari pada DPR sendiri.

Atas dasar kewenangan DPD yang dinilai “dikucilkan” tersebut pula maka beberapa perwakilan DPD mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi terkait beberapa pasal dalam UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD. Perwakilan tersebut diantaranya yaitu Irman Gusman, La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku Ketua dan Wakil Ketua DPD dengan registrasi perkara No. 92/PUU-X/2012⁵ yang kemudian disusul dengan Perkara No. 79/PUU-XII/2014 dengan pemohon yang sama. Adapun pasal yang diuji dalam perkara No. 79/PUU-XII/2014 yaitu Pasal 71 huruf c, Pasal 165, Pasal 170 Ayat (5), Pasal 171 Ayat (1) dan Pasal 249 huruf b UU MD3.

Dengan adanya 2 (dua) putusan MK di atas, maka kewenangan DPD dapat untuk mengajukan dan membahas suatu rancangan undang-undang bidang tertentu. Namun, disayangkan MK tidak mengabulkan kewenangan DPD hingga persetujuan tingkat perjanjian internasional. Padahal, sesungguhnya kewenangan itulah yang terpenting dalam asas kekuasaan legislasi. Juga tidak mengabulkan bahwa DPD adalah lembaga, bukan fraksi, dalam pembahasan rancangan undang-undang. Ini sangat penting bagi

⁴ *Ibid.*, hlm. 34

⁵ Dalam putusan ini MK mengabulkan permohonan sebagian. Lihat Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm. 251

eksistensi kamar kedua dalam sistem lembaga perwakilan. Putusan MK memberikan dampak tiga hal bagi DPD, pertama, DPD terlibat dalam prolegnas, yang artinya memiliki wewenang dalam agenda setting. Kedua, DPD bisa mengajukan sebuah rancangan undang-undang. Ketiga, bisa ikut membahas dari awal sampai akhir.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, maka dapat ditentukan beberapa rumusan masalah utama dalam kajian ini yaitu:

1. Apakah putusan MK terkait kewenangan DPD telah mencerminkan kemandirian lembaga dan sistem bicameral menurut UUD NRI Tahun 1945?
2. Bagaimanakah dampak terhadap kewenangan DPD pasca putusan MK dalam hal program legislasi nasional terkait kepentingan daerah?

Pembahasan

Putusan MK Terkait Kewenangan DPD Dalam Kaitannya Dengan Kemandirian Lembaga Dan Sistem Bicameral Menurut UUD NRI Tahun 1945

Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang dianggap baik untuk semua sistem organisasi dan juga merupakan sistem organisasi yang paling baik di antara sistem organisasi lain yang pernah ada. Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *crates* atau *cratos* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. *Demos-crates* atau *demos-cratos* (demokrasi) memiliki arti suatu sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁶

Demokrasi dalam konsep ilmu pengetahuan modern, khususnya dalam kajian politik dan hukum ketatanegaraan pertama kali dilaksanakan di negara Athena yang berbentuk polis, dimana dalam pelaksanaan pemerintahan yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan umum (*public*), masyarakat dilibatkan dalam kebijakan pengambilan keputusan. Ciri utama pemerintahan demokrasi Athena ini adalah adanya partisipasi atau keterlibatan langsung masyarakat dalam pemerintahan, tanpa melihat apakah masyarakat yang dilibatkan tersebut mengerti atau tidak. Jadi titik sentral dari pemerintahan demokrasi saat itu adalah partisipasi masyarakat dalam bidang-bidang pemerintahan sebagai dampak dari kedaulatan rakyat.

W.A. Bonger menyatakan bahwa demokrasi bukan semata-mata bentuk ketatanegaraan saja tetapi juga merupakan bentuk kegiatan organisasi di luar ketatanegaraan, misalnya yang terdapat dalam dunia perkumpulan yang merdeka. Demokrasi dalam perkumpulan di luar ketatanegaraan adalah suatu bentuk pimpinan, suatu kolektivitas tanpa mempersoalkan apakah itu suatu pergaulan hidup paksaan seperti negara atau suatu perkumpulan yang merdeka. Sedangkan demokrasi dalam ketatanegaraan adalah suatu bentuk pemerintahan. Atau dapat pula dikatakan sebagai suatu sistem politik yang seringkali dipertentangkan dengan otoritarianisme.⁷ Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa negara yang menganut asas demokrasi, maka kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat. Pada negara yang menganut asas demokrasi ini didalamnya mengandung unsur; pemerintahan dari rakyat (*government of*

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 33

⁷ Endang Sudardja, *Politik Kenegaraan*, (Jakarta, Karunika, 1986), hlm. 19

the people), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).⁸

Dalam menjalankan pemerintahan demokrasi, masing-masing negara tidaklah sama. Setiap negara mengklaim bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan atau sistem politik yang mereka bangun adalah demokrasi. Indonesia merupakan negara yang mendasarkan kedaulatannya atas dasar kedaulatan rakyat disamping atas dasar kedaulatan hukum. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, “Kedaulatan ialah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” dan bandingkan dengan Pasal 1 angka 2 UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Lebih lanjut lagi dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Menurut Nadia Urbinati bentuk demokrasi kontemporer adalah perwakilan politik bukan demokrasi langsung. Perwakilan politik bukan merupakan sebuah alternative pragmatis bagi warga negara modern yang tidak bisa lagi menggunakan demokrasi langsung.⁹ Perwakilan politik telah menjadi bagian dari suatu negara yang telah kompleks dan plural dimana pemerintahan tidak hanya eksklusif menjadi milik kaum minoritas tertentu melainkan untuk semua warga negara yang ingin ikut berpartisipasi terhadap perwakilan, fungsi dari adanya perwakilan politik yaitu sebagai salah satu model partisipasi politik yang bertujuan untuk mengaktifkan berbagai kontrol dan pengawasan sosial. Perwakilan politik bukan merupakan bentuk keterasingan politik atau salah satu bentuk aristokrasi melainkan sebuah pemerintahan terbaik untuk rakyat. Perwakilan politik merupakan diskursif yang membutuhkan banyak komunikasi dan partisipasi warga Negara mengenai konsepsi adil dan tidak adil. Perwakilan politik merupakan bentuk partisipasi demokratis dimana setiap warga negara memiliki hak pilih untuk memilih wakilnya. Wakil serta konstituen memiliki hubungan kesetiaan dan karakteristik tertentu yang relevan.¹⁰

Dalam partisipasi warga negara dalam demokrasi tentu dibutuhkan representasi atau perwakilan yang dapat menaungi kepentingan warga negara yang bersangkutan. Nuri Suseno menyebutkan “*Generally a representative is regarded as one who stands for or acts for an (absent) other. They may do so by being a delegate-acting on the express wishes of the representative-or a trustee, acting in the perceived best interests of the represented.* (Umumnya perwakilan dianggap sebagai salah satu yang berdiri untuk atau bertindak untuk (tidak ada) lainnya. Mereka dapat melakukannya dengan menjadi delegasi-acting pada keinginan mengungkapkan dari perwakilan-atau wali, bertindak dalam kepentingan yang dirasakan terbaik dari yang diwakili.)”¹¹

Definisi perwakilan atau representasi (*representation*) sangat bervariasi. Beberapa diantaranya adalah seperti yang dikemukakan Rao dengan mendasarkan pada pendapat Alfred de Grazia, yang mendefinisikan representasi sebagai hubungan antara dua orang, wakil dengan pihak yang mewakilinya (konstituen), dimana wakil memegang otoritas untuk melaksanakan beberapa aksi yang mendapat persetujuan dari konstituennya. Sejalan dengan pendapat tersebut, Hanna Penichel Pitkin

⁸ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta, Gama Media, 1999), hlm. 8

⁹ <https://artinavningrum.wordpress.com/2015/06/23/representasi-politik-dan-perilaku-legislatif/>

¹⁰ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 11

¹¹ Nuri Suseno, *Representasi Politik*, (Jakarta, Puskapol UI, 2013), hlm. 33-34

mendefinisikannya sebagai proses mewakili, di mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan pihak yang diwakili. Wakil bertindak sedemikian rupa sehingga diantara wakil dan pihak yang diwakili tidak terjadi konflik dan jika pun terjadi, maka harus mampu meredakan dengan penjelasan. Perwakilan adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.¹²

Bila dilihat dari sejarah politik dan proses pembangunan politik, konsep demokrasi perwakilan sesungguhnya merupakan jawaban terhadap kondisi pertumbuhan dan perkembangan penduduk, baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga sangat mustahil untuk tetap menerapkan mekanisme dan sistem demokrasi langsung.¹³ Pada sisi lain, konsep perwakilan ini pun merupakan jawaban terhadap kebutuhan negara modern yang pada umumnya memiliki wilayah yang sangat besar. Kenyataan ini membuat demokrasi langsung menjadi pilihan yang sulit dalam sistem pemerintahan, sehingga konsepsi perwakilan mau tidak mau, menjadi pilihan yang sangat realistis.

Perwujudan representasi di Indonesia dilaksanakan oleh lembaga DPR dan DPD serta MPR yang merupakan forum kelembagaan dari DPR dan DPD. Kedua lembaga tersebut dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Apabila dilihat menurut representasinya maka DPR merupakan *politic representation*, sementara DPD berkedudukan sebagai *territorial representation*. Sejatinya kewenangan DPR diatur secara jelas dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 sementara itu DPD diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945, kemudian keduanya berkumpul dalam satu forum yang disebut MPR sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Merujuk pada konsep *representation* di atas dan dihubungkan dengan cita-cita reformasi yang menentukan adanya pembatasan kekuasaan, khususnya kekuasaan Presiden yang dinilai tak terbatas maka disusunlah susunan kelembagaan negara dengan mekanisme *checks and balances* menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembalikan posisi DPR sebagai pemangku kekuasaan legislatif. Selain itu, penekanan kedudukan DPR sebagai parlemen di Indonesia dalam menentukan regulasi undang-undang juga dibatasi dengan munculnya DPD sebagai lembaga baru yang mencerminkan perwakilan daerah.

Apabila dilihat pada tataran perbandingan parlemen di dunia, maka dikenal istilah *cameral system* (sistem kamar), yang mana sistem ini terdiri dari *unicameral*, *bicameral* dan *multicameral*. Ketiga sistem ini diperkenalkan oleh Negara-negara dunia yang telah melewati fase revolusi industri seperti Perancis dan Inggris.¹⁴ Dalam sistem Negara demokrasi cenderung menerapkan sistem dua kamar (*bicameral system*) dalam susunan dan kedudukan parlemen, yang mana kedudukan antara lembaga yang mewakili

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 175

¹³ Arbit Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta, CV Rajawali, 1985), hlm. 205.

¹⁴ Sistem unikameral (badan legislatif hanya satu majelis yang mewakili rakyat) mulai populer sejak akhir abad XVIII dan awal abad XIX. Sistem dua kamar merupakan pengembangan sistem aristokrasi ke sistem demokrasi. Pada awalnya majelis tinggi dimaksudkan sebagai pertahanan terakhir dari kekuasaan raja dan para bangsawan karena secara langsung maupun tak langsung, berhubungan erat dengan raja. Kini majelis tinggi pada umumnya tidak lagi merupakan perwakilan dari golongan bangsawan (kalangan atas), melainkan wakil-wakil dari negara-negara bagian karena pada umumnya yang menggunakan sistem dua kamar adalah negara-negara serikat. Contoh negara yang menggunakan sistem dua kamar: Amerika Serikat : Senate dan House of Representatives, Inggris : House of Lords dan House of Commons, dan Belanda : Eerste Kamer dan Tweede Kamer. Lihat <https://id.wikipedia.org/wiki/Parlemen>, diakses pada tanggal 3 september 2016

kepentingan politik dan kepentingan daerah mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat serta ditentukan langsung dalam konstitusi masing-masing negara.

Sejak awal pembentukan kelembagaan DPD memang terlihat sangat alot. Dalam awal pembahasannya, fraksi-fraksi menyinggung kemungkinan Indonesia memilih dan/atau menggunakan model lembaga perwakilan rakyat dua kamar. Dengan mengambil contoh sistem bikameral Amerika Serikat, bahwa Utusan Daerah akan seperti *Senate* dan Dewan Perwakilan Rakyat seperti *House of Representatives*. Di satu sisi ada fraksi yang menolak memberikan status “lembaga legislatif” kepada DPD. Hal ini memberikan alasan, bahwa kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945 sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem federal.¹⁵

Khususnya di Indonesia dalam masa reformasi khususnya pada awal perubahan UUD NRI Tahun 1945, Selain mengakomodasi kaidah universal demokratis seperti antara lain *checks and balances* dan hak asasi manusia yang menjadi rujukan kerja Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, telah dicapai pula kesepakatan lima rambu-rambu rujukan perubahan UUD 1945. Kelima rambu-rambu itu ialah: (1) tidak mengubah pembukaan UUD 1945, (2) tidak mengubah sistem kabinet presidensial, (3) mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, (4) hal-hal normatif dalam penjelasan UUD 1945 dipindahkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945, dan (5) perubahan dilakukan dengan cara *addendum*.¹⁶

Berdasarkan kelima rambu yang menjadi rujukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat ditentukan hubungannya dengan kedudukan DPR dan DPD di Indonesia yaitu dalam hal rambu “ke (2) tidak mengubah sistem kabinet presidensial”. Yang mana artinya dalam sistem Presidential, posisi parlemen dengan Presiden adalah sama dan sederajat dan saling mengawasi dalam pelaksanaan sistem pemerintahan.

Merujuk pada tataran konsep dan teori yang dipaparkan di atas, maka dalam kaitannya dengan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga parlemen di Indonesia yang telah ditentukan susunan dan kedudukannya dalam undang-undang yaitu Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD dinilai mencerminkan ketimpangan/berat sebelah atas kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD ditengah bikameralisme Indonesia sebelumnya pernah dikaji. Muhammad Syafaat dalam penelitian komparatifnya yang berjudul *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia* 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 organ konstitusional.¹⁷

Sehingga terdapat beberapa upaya hukum untuk menguji undang-undang tersebut terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke MK. Dimana MK telah menetapkan kasus tersebut

¹⁵ <http://harian.analisadaily.com/opini/news/penguatan-kewenangan-dpd/214200/2016/02> /16, diakses pada tanggal 5 September 2016.

¹⁶ Agus Widjojo, *Masalah Fundamental Proses Perubahan UUD 1945*, <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F1892/Masalah%20Fundamental%20Proses%20Perubahan%20UUD%201945.htm>, diakses pada tanggal 4 September 2016.

¹⁷ Muchammad A. Syafaat, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, (Malang, UB Press, 2010), hlm. i

dalam Putusan No. 92/PUU-X/2012 yang kemudian disusul dengan Putusan No. 79/PUU-XII/2014. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa seluruh ketentuan UU MD3 dan UU P3 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional. Begitu pula terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua UU tersebut yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK.¹⁸ Pada prinsipnya, MK telah memperkuat kewenangan konstitusional DPD dalam tiga aspek. Pertama, kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah. Kedua, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Ketiga, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Terdapat pendapat mengemukakan bahwa jalur ini ditempuh DPD untuk menguatkan kewenangan atau hanya sekedar melakukan pemurnian atas kewenangan yang memang sudah dimiliki berdasarkan pasal terkait kewenangan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun jika kita mengacu pada pandangan Wheare mengenai interpretasi yudisial bahwa bisa saja mekanisme ini ditempuh dalam kerangka hanya “pemurnian” namun interpretasi hakim dapat memberikan kondisi kontekstual yang berbeda daripada kondisi tekstual konstitusi. Jadi bisa saja langkah ini memberikan kesan bahwa “pemurnian” kewenangan yang dilakukan DPD dalam menempuh jalur interpretasi yudisial untuk menguji beberapa Undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan konstitusional dibarengi dengan ekspektasi adanya unsur penguatan kewenangan.¹⁹

Adapun tuntutan DPD dalam putusan MK, pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan hal ini dapat dilihat dari isi lampiran Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 pada hal 13 No. 35 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai Pasal 22 D Ayat (2) UUD Tahun 1945 sampai tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan Presiden dalam menyikapi RUU pada pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain.

Tercatat langkah interpretasi yudisial di MK yang pernah ditempuh DPD telah dilakukan sejumlah dua kali, keduanya sudah dilakukan putusan oleh hakim MK secara kolektif kolegial. Kedua putusan tersebut memiliki nomor pengujian undang-undang sebagai berikut, pertama No. 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14 September 2012 dan yang kedua ialah No. 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014. Adapun Undang-undang yang dimohon oleh DPD untuk dilakukan interpretasi yudisial ialah pada putusan pertama: UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang P3 dan pada putusan kedua: UU No. 17 tahun 2014 tentang MD3.²⁰

Pasca Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MD3 yakni, UU No.17 tahun 2014 tentang MD3. Namun Undang-undang ini dianggap tidak

¹⁸ Kompasiana, *DPD dan Sistem Bikameralisme Banci*, http://www.kompasiana.com/shendyadam/dpd-dan-sistem-bikameralisme-banci_558cd31fa423bda112ee70f3, diakses pada tanggal 6 September 2016

¹⁹ Adi Suhendra dan Ray Ferza, *Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Bingkai Bikameralisme*, Jurnal Dimensi, Vol 8, No 2, Oktober, 2015, hlm. 9-10

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11

mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan interpretasi yudisial kepada MK melalui putusan No.79/PUU-X/2014, melalui putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU No.17 tahun 2014. Aspek fungsional yang diajukan DPD pun berkisar pada fungsi legislasi (sejauhmana keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang) dan fungsi penganggaran (bagaimana keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan terkait RUU).

DPD telah melakukan penguatan kewenangan melalui interpretasi yudisial oleh MK. Hal ini terindikasi melalui beberapa hal, pertama adanya pasal-pasal pada UU MD3 dan UU P3 yang diajukan DPD untuk diuji konstiusionalitasnya dengan pasal pada UUD 1945 yang memang berhubungan langsung dengan kewenangan DPD, kedua, dari permohonan DPD dapat dikategorikan penguatan kewenangan pada fungsi-fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang antara lain merupakan, fungsi legislasi dan penganggaran utamanya fungsi legislasi yang dimohonkan untuk diberikan kesetaraan dalam memberikan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang sebagaimana yang dimiliki oleh Presiden dan DPR dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 meskipun hasilnya MK menanggapi lain, paling tidak proses penguatan itu sudah tercatat secara dalam dokumen sejarah proses putusan MK, untuk fungsi penganggaran dapat dilihat dari upaya DPD dalam kedua putusan tersebut yang turut memasukkan pasal-pasal terkait mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN.

Dampak Terhadap Kewenangan DPD Pasca Putusan MK Dalam Hal Program Legislasi Nasional Terkait Kepentingan Daerah

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa dampak dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, selain itu juga menimbulkan pergeseran kewenangan lainnya dalam hal kekuasaan legislatif. Dimana pada masa sebelum perubahan, tugas legislatif pada awalnya berada dalam kekuasaan Presiden. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD sebelum perubahan yaitu “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat”, dan diubah dengan diaturnya kewenangan legislasi pada DPR berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUD setelah perubahan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominansi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Undang-undang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan sangat signifikan dalam penyelenggaraan negara. Suatu undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci. Norma hukum dalam undang-undang, selain bersifat tunggal juga mengandung norma primer dan

sekunder, sehingga dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi di dalamnya, baik pidana maupun pemaksa.²¹

Menurut Bagir Manan, ada lima hal yang mendasari pembentukan undang-undang yaitu: 1) Perintah UUD 1945; 2) Perwujudan Kedaulatan Rakyat; 3) Memperbaharui undang-undang yang sudah terbentuk atau bagian dari undang-undang yang ada; 4) Perintah undang-undang yang sudah terbentuk (lebih dulu ada); 5) Suatu perjanjian Internasional.²²

Program legislasi nasional sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang merupakan salah satu elemen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembangunan materi hukum (*legal substance*).²³ Proses pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, yaitu melalui Prolegnas. Oleh karena itu Prolegnas diharapkan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan undang-undang yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya.²⁴

Melalui Prolegnas, sebuah rancangan undang-undang dari mulai tahap perencanaannya sudah harus direncanakan dengan pertimbangan yang matang dan didukung oleh kesiapan pembentukannya, sehingga setelah disahkan dan diundangkan, undang-undang tersebut benar-benar dapat dioperasionalkan karena tidak mengandung kontradiksi, baik terhadap peraturan perundang-undangan yang lain maupun dengan kenyataan sosial di masyarakat (*social werkelijkheid*). Demikian pentingnya Prolegnas dalam pranata pembentukan peraturan perundang-undangan, maka sejak berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 dan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011, Prolegnas ditetapkan menjadi salah satu syarat atau proses yang wajib dilalui dalam pembentukan suatu undang-undang.²⁵ Ada lima tahap penyusunan Prolegnas, yaitu tahap kompilasi dan konsep Rencana Legislasi Nasional (Relegnas); tahap klasifikasi dan sinkronisasi Relegnas; tahap konsultasi dan komunikasi; tahap penyusunan naskah; dan tahap koordinasi dan penetapan Prolegnas.²⁶

Berdasarkan kajian definisi dan lingkup prolegnas di atas, maka dapat ditentukan lembaga yang berwenang dalam menentukan prolegnas secara umum terdiri 3 (tiga) lembaga yaitu Presiden, DPR dan DPD. Presiden selain sebagai kepala negara juga merangkap sebagai kepala pemerintahan yang notabene-nya membutuhkan dasar hukum dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Dimana Presiden juga berhak menetapkan regulasi dalam menjalankan roda pemerintahan yaitu Peraturan Pemerintah (PP). selain itu, dalam setiap tatan prolegnas maka sudah tentu diharuskan melibatkan ketiga lembaga tersebut dari awal hingga lahirnya suatu undang-undang yang disepakati bersama.

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, (Yogyakarta, Kanisus, 1998), hlm. 32

²² Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung, Mandar Maju, 1999), hlm. 26

²³ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 29

²⁴ Andi Matalata dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, (Jakarta, BPHN, 2008), hlm. 6

²⁵ Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan undang-undang dilakukan dengan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Prolegnas merupakan salah satu proses pembentukan undang-undang pada tahap perencanaan, dimana suatu undang-undang yang akan dibentuk harus direncanakan terlebih dahulu dalam Prolegnas.

²⁶ <https://doonukuneker.wordpress.com/2008/03/24/mengenal-prolegnas/>, diakses pada tanggal 6 September 2016

Sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945 presiden merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945, Presiden masih dilibatkan dalam pembentukan undang-undang seperti hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, pembahasan yang dilakukan bersama DPR terhadap rancangan undang-undang dan pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang juga dilakukan oleh Presiden.

Lembaga kepresidenan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak diatur dengan undang-undang organik dibawahnya dan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, sehingga Presiden tidak mempunyai hak veto dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances*, karena Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-undang kepada DPR. Dengan demikian setelah perubahan UUD 1945 ini otomatis kekuasaan Presiden bersama-sama dengan DPR sebagai *Legislatif Power* dalam negara tidak berlaku lagi.²⁷

Merujuk pada upaya penguatan kewenangan DPD melalui interpretasi hukum yang diputuskan oleh MK dengan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan No. 79/PUU-XII/2014, telah memberikan harapan baru bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya menurut UUD. Dimana DPD dapat mengikuti setiap program legislasi nasional bersama-sama DPR dan pemerintah dari tahap awal hingga akhir. Dengan adanya kedua putusan tersebut pula maka kedudukan DPD dalam pembahasan suatu regulasi undang-undang sama dan sederajat.

Menarik disimak pendapat dari Adi Suhendra dan Ray Ferza dalam tulisannya terkait upaya penguatan posisi DPD selain mekanisme pengujian undang-undang yang telah ditempuh. Keduanya memaparkan bahwa salah satu poin penting dalam memaksimalkan peran DPD dalam prolegnas yaitu melalui kebiasaan ketatanegaraan/konvensi. Menurut Wheare, tradisi dan kebiasaan atau *Usages and Convention* merupakan tradisi atau konvensi yang dapat mengubah konstitusi. Perubahan konstitusi berdasarkan konvensi bukan bermaksud menambah, mengurangi, atau mengganti isi konstitusi, tetapi hanya mengubah pelaksanaan suatu kaidah konstitusi dalam praktik ketatanegaraan. Wheare juga menambahkan bahwa tradisi dan kebiasaan dapat bersifat dalam waktu yang lama atau dalam waktu singkat berupa kesepakatan antara kedua belah pihak (*express agreement*).²⁸

Dalam suatu kesempatan Guru Besar Tata Negara Universitas Parahiangan Bandung, Asef Warian Yusuf menyatakan bahwa konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu solusi alternatif untuk memberikan kewenangan yang kuat kepada DPD disamping amandemen formal. Konvensi ketatanegaraan yang melibatkan DPD telah terjadi dalam bentuk pidato kenegaraan di depan sidang bersama DPR dan DPD setiap tanggal 16 Agustus (terhitung mulai tahun 2010) dengan menjadikan penyerahan nota keuangan dan sosialisasi rencana kebijakan pembangunan nasional sebagai substansi dari pidato tersebut. DPD melalui kelompok DPD di MPR mengupayakan dalam tiap periode keanggotaan agar pengakuan terhadap eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan yang sejajar dengan DPR dapat terjadi sehingga memberikan kontribusi positif nantinya bagi penguatan kewenangan DPD.²⁹

²⁷ Jazim Ilyas, *Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, (Semarang, Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 60-61.

²⁸ Adi Suhendra dan Ray Ferza, *Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ...*, hlm. 12-13

²⁹ *Ibid.*, hlm. 13

Namun harus diakui bahwa Penguatan kewenangan DPD melalui konvensi ketatanegaraan berdasarkan pada pidato kenegaraan ini belum memberikan penguatan kewenangan yang maksimal. Aspek fungsional yang diperkuat DPD berdasarkan jalur penguatan kewenangan melalui tradisi dan kebiasaan ini hanya terkait dengan fungsi penganggaran mengingat Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan. Ada cara lain menurut Wheare, yang dapat dilakukan bersifat evolutif dan memberikan waktu yang lama ialah seperti melalui kesepakatan singkat (*express agreement*). Penguatan kewenangan DPD melalui jalur ini lebih efektif jika dilakukan dengan menyusun Peraturan Tata Tertib bersama antara DPR dan DPD.

Penutup

Implikasi putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 mengabulkan permohonan DPD: Pertama kewenangan DPD dalam mengajukan RUU diposisikan sama dengan DPR dan Pemerintah; kedua Kewenangan DPD ikut membahas RUU meliputi semua tahapan dan proses pembahasan RUU sampai dengan pembahasan tingkat II/ sebelum tahap persetujuan; ketiga DPD memiliki wewenang ikut menyusun Prolegnas pembahasan RUU dilakukan oleh tiga lembaga (DPR, DPD dan Presiden) tripartid. Perubahan keempat UUD 1945 gagasan bahwa sistem parlemen Indonesia dapat disebut trikameral walaupun ada tiga kamar namun hanya dua kamar yang bersentuhan langsung dalam hal legislasi. Pasca Putusan MK, dengan melihat adanya penguatan kewenangan DPD sebagai *second chamber* dalam fungsi legislasi maka telah sesuai dengan amanat konstitusi.

Dengan diperkuatkannya hak dan kewenangan DPD RI ini, dapat meningkatkan kinerja wakil daerah dengan baik dan berjalan dengan lancar sesuai kaidah yang ada dan dapat meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan di suatu daerah dengan merata dan adil, juga penguatan kewenangan tersebut dilakukan agar DPD dapat memberikan aspirasi besar, berperan aktif lebih besar lagi di pusat.

Daftar Pustaka

- Adi Suhendra dan Ray Ferza, *Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Bingkai Bikameralisme*, Jurnal Dimensi, Vol 8, No 2, Oktober, 2015.
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Andi Matalata dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, BPHN, Jakarta, 2008
- Anonimous, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, (Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini)*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Jakarta, tt.
- Arbit Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985

- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Endang Sudardja, *Politik Kenegaraan*, Karunika, Jakarta, 1986
- Jazim Ilyas, *Implementasi Kekuasaan Pemerintahan oleh Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara, Jilid II*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Kanisus, Yogyakarta, 1998
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1991
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Muchammad A. Syafaat, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, UB Press, Malang, 2010
- Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2011
- Nuri Suseno, *Representasi Politik*, Puskapol UI, Jakarta, 2013
- <https://artinavningrum.wordpress.com/2015/06/23/representasi-politik-dan-perilaku-legislatif/>
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Parlemen>, diakses pada tanggal 3 september 2016
- <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F1892/Masalah%20Fundamental%20Proses%20Perubahan%20UUD%201945.htm>, diakses pada tanggal 4 September 2016
- <http://harian.analisadaily.com/opini/news/penguatan-kewenangan-dpd / 214200 / 2016 / 02/16>, diakses pada tanggal 5 September 2016
- http://www.kompasiana.com/shendyadam/dpd-dan-sistem-bikameralisme-banci_558cd31fa423bda112ee70f3, diakses pada tanggal 6 September 2016
- <https://doonukuneke.wordpress.com/2008/03/24/mengenal-prolegnas/>, diakses pada tanggal 6 September 2016