

**PENERAPAN SISTEM SOFT BIKAMERAL DALAM PARLEMEN DI
INDONESIA**

Oleh : Taufik Hidayat

Pembimbing I : Dodi Haryono, Shi., SH., MH.

Pembimbing II : Abdul Ghafur S.Ag.

Alamat: Jln. Diponegoro VII, Pekanbaru

Email : taufikhidayat3113@yahoo.co.id Telepon : 081275657161

ABSTRACT

Legislative power which is also commonly referred to as the parliament is the principal institution in the country. Parliament has a significant role in the development and progress of a country. In general, the structure of the parliament in the world divided into two parliamentary two rooms and one room. Changes in the structure of Indonesian parliament after amendments to the Constitution of the Republic of Indonesia of the two-room system using a soft (soft bicameral). With the use of soft bicameral system then one of the rooms are deliberately limited constitutional authority. The implications of the application of soft bicameral system resulted in DPD performance experienced inefficiency until no significant impact on results (output) of the current parliamentary system ini. Purpose of this thesis, namely; First, the application of soft bicameral system in the Indonesian parliament, Second, improvement of soft bicameral system in the Indonesian parliament.

This research is normative, which is done with the approach to find the law for a case in concerto, namely the approach of looking for how to find the relevant facts, then find the law in abstracto the right to object under study. Data sources used include primary data, secondary data, and the data tertiary. Data collection techniques using literature studies.

From the research problem there are two main things that can be inferred. The first preliminary design DPD is not formed based on the context of checks and balances between the rooms in the parliamentary system (just as the subordination of parliament) so that the parliament has become lame, no institution but not functioned optimally,. Second, the problem lies in the constitution it is necessary to change the constitution by perfecting the current parliamentary system from soft to strong bicameral bicameral. Suggestions writer, First, improvements pattern DPR and DPD relationship should be mutually reinforcing regional interests accommodated maximum order, through product quality legislation will lead to the advancement of the nation, second, through changes to the constitution to encourage efforts to improve the system in the direction of strong bicameral parliament.

Keywords: Parliament - Soft bicameral - strong bicameral

A. Latar Belakang

Di negara Indonesia kewenangan kekuasaan legislatif itu diberikan kepada DPR RI dan DPD RI. Pelembagaan fungsi legislature itulah yang disebut parlemen. Di berbagai negara ada yang melembagakannya dalam satu forum saja (*unicameral* atau *monocameral*), ada pula yang dua forum (*bicameral*)¹. Dalam hal ini di Indonesia dapat dikatakan menerapkan parlemen dengan dua forum, di mana DPR RI merupakan representasi dari perwakilan politik rakyat sedangkan merupakan representasi perwakilan daerah yang keduanya dipilih secara langsung.

Dalam proses lahirnya DPD RI sebagai kamar kedua dalam Parlemen bukanlah melalui proses yang mudah, melainkan melalui perdebatan yang rumit dalam sidang MPR RI. Dalam perdebatan-perdebatan dalam rapat Komisi Konstitusi setidaknya ada 3 alasan mengapa perlunya diterapkan Sistem Bikameral tersebut. Di antaranya :

1. Kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasinya untuk mewakili rakyat daerah dan golongan. MPR mempunyai kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensial karena dapat

¹<http://www.jimly.com>, Jimly Asshiddiqie, "Trikameralisme", makalah disampaikan pada ceramah umum di DPD RI, Jakarta, hlm. 1.

- menjatuhkan Presiden dengan mekanisme Sidang Istimewa;
2. Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya dewan yang secara khusus mempresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional;
3. Kebutuhan bagi reformasi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem " *checks and balances* " dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dua kamar, diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.²

Konsep awal pembentukan DPD RI sesungguhnya diarahkan untuk membangun sistem bikameral yang kuat dan efektif (*strong and effective bicameral*). Yang jelas, DPD RI bukanlah sebuah reinkarnasi dari fraksi Utusan Golongan / Daerah yang mekanisme pemilihannya hanya tunjuk dan /atau diangkat oleh partai penguasa dan berperan sebagai *Lip Service* belaka.³

Namun gagasan pembentukan sistem bikameral di Indonesia ini justru mendapat perlawanan yang cukup agresif dari sebagian

²Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung : 2011.hal. 75

³King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta : 2013, hlm.116

kelompok politik di MPR melalui panitia Ad Hoc perubahan UUD 1945 pada medio 1999 hingga tahun 2002. Kelompok penentang ini memiliki kekhawatiran yang amat mendalam terhadap eksistensi DPD. Bagi mereka, keberadaan DPD dapat mengancam NKRI dan menjerumuskan Indonesia ke arah negara federal.⁴

Jika membaca risalah perdebatan amandemen UUD 1945 dari tahun 1999 s.d 2002, kita akan mengetahui dinamika pemikiran dari masing-masing fraksi di MPR waktu itu. Ada fraksi yang menginginkan adanya sistem bikameral murni dengan DPD sebagai penyeimbang peran DPR, namun ada pula fraksi yang menginginkan adanya DPR tetap sebagai lembaga yang mendominasi peran lembaga legislatif.⁵

Terhadap gagasan progresif dari tim ahli tersebut, tanggapan para anggota PAH I BP MPR memang bervariasi, namun secara umum memang berkesan defensif dengan bersikukuh pada kecenderungan sikap untuk menempatkan DPR lebih superior dibanding DPD. Gagasan tim ahli yang cenderung mengadopsi tipe parlemen bikameral kuat, oleh ketua PAH I Jacob Tobing (F-PDIP) dianggap hanya cocok untuk konteks negara federal. Sementara dalam bentuk negara kesatuan, dan terkait pemahaman tentang kebangsaan, pilihannya adalah tipe parlemen bikameral lemah. Terhadap gagasan persamaan kekuasaan legislasi DPR

dan DPD, anggota PAH I Patrialis Akbar (F-Reformasi) mengkhawatirkan munculnya persaingan antar kedua lembaga yang mungkin saja memiliki visi dan kepentingan berbeda, yang berujung pada situasi deadlock atau tidak kunjung disahkannya suatu Rancangan Undang-Undang. Menurut dia, membawa persoalan ini ke MPR juga tidak menjamin selesainya persoalan itu, karena ikhwal siapa yang memimpin sidang di MPR juga menjadi perkara krusial dalam dunia politik.⁶

Tanggapan fraksi besar lain, yakni F-PG, juga dalam arus yang tak jauh berbeda. Berbagai kekhawatiran menyangkut posisi DPR yang bisa terancam oleh kehadiran DPD atau kekhawatiran yang dilandasi oleh paham negara kesatuan mengemuka cukup kuat. Sikap konservatif para anggota DPR ini juga terkesan kuat muncul dan kurang memadainya pemahaman konseptual dan komparatif mereka terhadap gagasan dan praktek bikameralisme.⁷

Kelompok konservatif sangat menentang gagasan bikameralisme yang salah satunya diartikan seakan-akan menghilangkan sama sekali keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara. Padahal keberadaan Dewan dan Majelis tersebut dianggap sebagai pencerminan langsung dari dianutnya

⁴ *Ibid.*, hlm. 173

⁵ I Wayan Sudirta, dalam kata pengantar, King Faisal Sulaiman *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Jakarta : 2013.

⁶ Muslimah Hanim, Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 Amandemen Keempat, UIR Press, Pekanbaru:2007, hlm. 83

⁷ *Ibid.*, hlm. 84

sila keempat Pancasila, yaitu “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Kata “*permusyawaratan*” dinilai terjelma dalam pelebagaan MPR, sedangkan kata “*perwakilan*” dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Menerima ide struktur parlemen bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD, berarti menghilangkan keberadaan MPR sebagai pelebagaan prinsip “*permusyawaratan*” dalam sila keempat itu.⁸

Walhasil terjadilah kesepakatan politik yang pada akhirnya menerima pembentukan sistem bikameral dalam struktur lembaga parlemen kita. Akan tetapi, kewenangan konstitusional terutama dibidang legislasi DPD, sengaja dipreteli atau diamputasi. UUD 1945 secara limitatif mengatur pelaksanaan fungsi parlemen yang lain seperti fungsi anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen jabatan publik. Dalam implementasi fungsi-fungsi parlemen tersebut, kewenangan atau kedudukan DPD hanyalah bersifat penunjang terhadap fungsi-fungsi parlemen yang dimiliki oleh DPR itu sendiri.⁹

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D yang secara jelas menunjukkan konstitusi Indonesia menganut sistem bikameral yang lembut/lunak (*soft bikameralism*) di mana satu lembaga perwakilan mempunyai kekuatan lebih kuat

(DPR) dibanding lembaga perwakilan lainnya (DPD). Sebagai konsekuensinya lembaga perwakilan yang lebih lemah kekuatannya tersebut, yakni DPD hanya memiliki kewenangan terbatas.¹⁰

Dengan konstruksi kewenangan DPD yang demikian tampaknya sosok DPD tidak sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi yang menunjukkan sangat pentingnya lembaga tersebut dan tidak sesuai pula dengan kedudukannya sebagai lembaga negara di bidang legislatif dengan berbagai konsekuensi anggaran, protokoler, sarana, dan prasarannya serta berbagai fasilitas lainnya yang relatif tidak jauh berbeda dengan DPR. Lebih dari itu konstruksi konstitusi yang demikian tidak sesuai pula dengan tantangan dan kesulitan seseorang untuk menjadi anggota DPD yang jauh lebih besar dibanding untuk menjadi anggota DPR, padahal kewenangan DPD jauh berada di bawah DPR.¹¹

Dengan permasalahan-permasalahan tersebut akan sulit bagi DPD menjalankan fungsinya sebagai wakil daerah untuk menyalurkan aspirasi daerah, dan memperjuangkan kepentingan daerah secara berkelanjutan. Untuk itu perlu dipikirkan perubahan terhadap konstitusi terutama terkait permasalahan sistem parlemen yang diterapkan saat ini agar mampu memenuhi kebutuhan nasional.

Dari uraian diatas dapat kita garis bawahi bahwa terdapat masalah

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta : 2006, hlm.150

⁹ King Faisal, *Op.cit*, hlm. 173

¹⁰ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta : 2013, hlm. 75

¹¹ *Ibid.*, hlm. 76.

yang menarik untuk di bahas, pertama, Bagaimanakah penerapan sistem soft bikameral dalam parlemen di Indonesia ? kedua, Bagaimana upaya penyempurnaan sistem soft bikameral dalam parlemen di Indonesia ?

B. Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam parlemen Indonesia

Dengan telah dilakukan perubahan ketiga amandemen UUD 1945 di dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 9 November 2001 maka secara praktis sistem parlemen Indonesia telah menerapkan sistem bikameral dengan lahirnya DPD sebagai kamar kedua, setelah melalui proses perdebatan-perdebatan yang cukup panjang maka terbentuklah parlemen dengan dua kamar yang lunak (soft bikameral).

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.¹² Secara konstitusional, kedudukan DPD dari sisi kewenangan boleh dikatakan masih dikebiri oleh konstitusi. Konstitusi mengatakan bahwa; pertama, DPD

dapat 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 dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua 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;¹³

Ketiga, DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Keempat, Dewan perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang terkait 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.¹⁴

Selain ketimpangan kewenangan DPD dalam konstitusi juga mempengaruhi peraturan

¹² Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta : 2005, hlm.5

¹³ King Faisal, *Op.cit*, hlm.192

¹⁴ *Ibid.*

dibawahnya yang turut mengatur mengenai DPD yakni dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahkan ironisnya lagi dalam undang-undang tersebut justru lebih menekankan ketimpangan yang terjadi, kalau tidak mau dikatakan lebih melemahkan DPD lebih jauh. Hal ini terlihat jelas dalam bunyi pasal-pasal dalam undang-undang tersebut.

Secara prosedural normatif, skema pembahasan rancangan undang-undang dibagi dalam dua tahapan pembicaraan yakni pembicaraan tahap I dan pembicaraan tahap II. Pembahasan RUU pada tingkat I dilaksanakan rapat komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Sementara itu, pembahasan tahap II dilaksanakan dalam sidang Paripurna DPR yang melibatkan DPR dan Presiden minus DPD guna mengambil persetujuan bersama atas sebuah RUU layak atau tidak diteruskan menjadi undang-undang.

Setelah diubahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD permasalahan-permasalahan mengenai pengkerdilan kewenangan DPD masih berlanjut.

Terkait permasalahan tersebut DPD telah berupaya melakukan berbagai langkah komunikasi politik dengan DPR untuk mencari solusi terhadap masalah yang terjadi ini. Namun demikian walau telah

bertahun-tahun komunikasi politik itu dilakukan oleh DPD namun pihak DPR tidak memberi respon memadai dan menerima berbagai usul solusi yang ditawarkan DPD. Kondisi ini mengakibatkan hasil kerja DPD kurang optimal dan keberadaan DPD belum memberikan manfaat nyata yang maksimal bagi masyarakat dan daerah.¹⁵

Realitas memprihatikan tersebut pada akhirnya mendorong DPD untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD 1945 pada tanggal 14 september 2012. Permohonan pengujian dua undang-undang tersebut terhadap UUD 1945 ditempuh dengan maksud untuk memperoleh penafsiran yang lebih tepat dan pasti bagi kepentingan bersama dalam sistem legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden. Permohonan tersebut kemudian diregister dengan Nomor Perkara 92/PUU-X/2012 dengan pemohon adalah pimpinan DPD yaitu Ketua Irman Gusman, Wakil ketua La Ode Ida dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas.¹⁶

Permohonan pengujian undang-undang tersebut selanjutnya diproses di MK melalui sidang-sidang, baik panel maupun pleno. Setelah melalui proses persidangan sekitar enam bulan untuk memeriksa dan

¹⁵ Rofikul Umam, *Eksistensi DPD RI 2009-2013 : Untuk Daerah dan NKRI* , Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta: 2013 , hlm. 142

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 143

mengadili perkara tersebut, pada puncaknya MK menggelar sidang pleno pada 27 Maret 2013 dengan agenda pembacaan putusan. Dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum tersebut, MK memutuskan untuk menerima permohonan yang diajukan DPD tersebut.¹⁷ Dalam putusannya tersebut, MK meneguhkan lima hal yaitu :

1. DPD RI terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional (Polegnas).
2. DPD RI berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau bersama-sama dengan DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. DPD RI berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat(2) UUD 1945.
4. Pembahasan RUU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD dan Presiden.
5. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam undang-undang MD3 dan Undang-Undang P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945,, baik yang diminta maupun tidak.¹⁸

Dalam spektrum ini, setidaknya implikasi politik legislasi DPD pasca

putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan optimisme (terutama bagi DPD) proses legislasi di Senayan. Putusan ini menjadi semacam alarm konstitusional agar ke depan penataan ulang model legislasi lembaga perwakilan yang mengarah pada penguatan fungsi legislasi DPD merupakan keniscayaan. Sebagai sebuah putusan yang memiliki kekuatan hukum final dan mengikat, putusan Mahkamah Konstitusi harus dilaksanakan. Karena itu, tawaran konseptual usulan komprehensif amandemen lanjutan atas UUD 1945 oleh DPD RI perlu direspon secara positif oleh MPR beserta seluruh komponen bangsa Indonesia. Secara konstitusional, penguatan posisi DPD terutama fungsi legislasi DPD dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan UUD 1945.¹⁹

Apabila praktik pembentukan undang-undang di DPR pasca putusan MK masih mengikuti praktik yang mengacu kepada ketentuan dalam undang-undang yang telah dibatalkan oleh MK, maka di kemudian hari dapat muncul gugatan terhadap keabsahan semua produk undang-undang yang dihasilkan oleh DPR dan diberikannya status tidak sah atau batal demi hukum semua undang-undang yang diproduksi oleh DPR.²⁰

Dengan dikabulkannya gugatan DPD tersebut oleh Mahkamah Konstitusi membawa harapan akan perubahan dan perbaikan terkait posisi serta kewenangan DPD dalam parlemen dimasa mendatang. Dan atas tindak lanjut dari putusan itu

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 145

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 146

¹⁹ Saldi Isra, dalam pengantar, *Op.cit.*, hlm. xx

²⁰ King Faisal, *Op.cit.*, hlm. 149

pada tahun 2014 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang MD3 yang lama. Pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tersebut telah mengembalikan kewenangan DPD yang tereduksi oleh undang-undang sebelumnya sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Perlu dipahami bersama bahwa dengan momentum perubahan Undang-Undang MD3 paska putusan Mahkamah Konstitusi belum dapat menyelesaikan permasalahan parlemen saat ini. Perubahan Undang-Undang MD3 hanya dimaknai sebagai pengembalian konsep sesuai konstitusi yang sebelumnya lebih dikerdilkan melalui undang-undang sebelumnya. Namun permasalahan-permasalahan utama yang timbul akibat penerapan sistem soft bikameral dalam parlemen belum mampu terselesaikan. Karena perubahan sistem ini hanya bisa dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi, dan tidak memungkinkan untuk melakukan perubahan sistem tersebut melalui undang-undang saja karena hal itu adalah inkonstitusional.

Itulah sebabnya sejak dini DPD sudah berupaya untuk memperjuangkan penguatan kewenangannya. Tercatat pada 8 Juni 2006, DPD menyampaikan surat kepada Pimpinan dan segenap Anggota MPR agar tergugah terhadap harapan DPD itu. Sebab pada saat itu DPD memahami bahwa jumlah syarat dukungan untuk melakukan perubahan konstitusi belum memadai. Tiada lain cara yang paling efektif bagi penguatan kewenangan DPD adalah memang

dengan mengamandemen konstitusi. Upaya DPD, yang dimotori oleh alat kelengkapan Kelompok DPD di MPR, baru pada tahun berikutnya 2007 dengan berbekal 238 orang dukungan anggota MPR kembali menyurati dan menyerahkan usul perubahan pasal 22D UUD 1945 kepada Pimpinan MPR. Namun, dukungan yang begitu memadai pada awalnya, kemudian sejumlah anggota MPR dari beberapa fraksi secara bertahap menarik kembali tanda tangan mereka. Fenomena tarik dukungan terhadap usul amandemen tersebut ketika itu sungguh menarik untuk dicermati dari pinggir pentas sejarah negeri ini yang tengah mengonsolidasikan demokrasinya.²¹

Usul DPD itu tidak mendapat respons positif dari mayoritas anggota DPR. Banyak kalangan di DPR menilai bahwa usulan DPD merupakan gagasan perubahan tambal-sulam yang parsial. Bahkan, gagasan tersebut dinilai hanya mementingkan DPD saja. Terdengar suara-suara dari DPR, kalau memang mau mengusulkan perubahan, seharusnya DPD menawarkan perbaikan yang lebih komprehensif-menyeluruh. Apalagi, perubahan yang parsial, sedikit-banyak merupakan salah satu titik lemah dari perubahan tahap- demi- tahap yang dilakukan MPR pada periode reformasi konstitusi 1999-2002.²²

Terlecut dengan tuduhan mementingkan diri sendiri, kelompok DPD di MPR

²¹ Gusti Kanjeng Ratu Hemas, dalam kata pengantar, King Faisal Sulaiman *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Jakarta : 2013, hlm. xxiv

²² *Ibid.*

mempersiapkan naskah komprehensif perubahan UUD 1945. Dibantu tim 9 plus, kelompok DPD di MPR berhasil menyelesaikan draf Rancangan Usulan Perubahan Komprehensif UUD 1945. Tidak tanggung-tanggung, draf yang dihasilkan terdiri dari 21 bab, 96 pasal, 2 pasal aturan peralihan, dan 1 pasal aturan tambahan. Berkenaan dengan fungsi legislasi, usulan perubahan dicantumkan dalam Bab X tentang Kekuasaan Legislatif. Tidak jauh berbeda dengan usul Forum Rektor Indonesia, kelompok DPD di MPR fungsi legislasi dilaksanakan oleh DPR dan DPD. Dari usulan tersebut, presiden tidak lagi terlibat dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Meskipun demikian, Presiden diberikan kekuasaan untuk memveto rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh DPR dan DPD.²³

Dengan usulan-usulan tersebutlah diharapkan mampu menjadi pendorong agar perubahan kelima konstitusi dapat segera terlaksana. Dengan mengutip pernyataan Mahfud MD perlu dipahami bahwa kebenaran akademik tidak selalu sejalan, bahkan sering kali bertentangan dengan pilihan politik. apa yang benar secara akademik belum tentu benar pula secara politik. Itulah sebabnya tidak semua gagasan amandemen konstitusi yang lahir dari produk akademik dapat diterima dalam proses politik untuk benar-benar menjadi isi konstitusi hasil amandemen. Jadi tentu saja menjadi

harapan bersama bahwa dimasa mendatang para wakil rakyat mampu menyuarakan kebenaran yang sebenarnya, dengan mengesampingkan segala kepentingan politik kelompok praktis yang jauh dari keinginan rakyat.

C. Penyempurnaan Sistem Soft Bikameral Dalam Parlemen Indonesia

Selama lebih dari 10 tahun Indonesia menerapkan sistem soft bikameral dalam parlemen. Namun penerapan sistem soft bikameral ini dirasakan tidak membawa dampak signifikan terhadap kualitas legislasi oleh parlemen. Bahkan selama penerapan sistem soft bikameral dalam parlemen cenderung membawa implikasi negatif terhadap tatanan bernegara baik dari segi teoritis maupun praktis.

Melihat realitas permasalahan-permasalahan yang timbul akibat penerapan sistem soft bikameral dalam parlemen Indonesia, maka dirasa perlu dilakukan langkah-langkah evaluasi untuk menemukan solusi yang ideal guna mengatasi permasalahan yang timbul selama ini. Adapun upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk menyempurnakan dan menata ulang kembali sistem parlemen Indonesia meliputi :

1. Amandemen Kelima Konstitusi Republik Indonesia

Permasalahan sistem bikameral Indonesia yang terjadi bukanlah merupakan hal yang sederhana. Karena permasalahan ini juga terkait erat konstitusi negara itu sendiri, yang pada substansinya membatasi kewenangan DPD sebagai kamar kedua. Maka perlu dilakukan perubahan terhadap konstitusi terkait

²³ *Ibid.*,

substansi yang mengatur parlemen saat ini. Dengan pertimbangan gagasan ini bahwa fungsi DPD yang dihasilkan dalam perubahan sebelumnya sulit dapat menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah.

Sebagai bangsa yang modern, kita tentu tidak berharap konstitusi hanyalah menjadi sebuah dokumen sejarah, *legal artefak* ataupun pelengkap syarat bernegara belaka oleh karena tidak mampu mengantisipasi pesatnya perkembangan zaman dan dinamika ketatanegaraan Indonesia²⁴. Selain itu, Karakteristik konstitusi yang baik ialah harus mampu merekam realitas empirik dan dinamika masyarakat, sekaligus berperan sebagai alat pembaharuan bagi kehidupan sosial-kemasyarakatan demi membangun kehidupan demokrasi konstitusional di semua segmen pembangunan.

UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi, dan Undang-Undang merupakan produk hukum turunannya yang berisi aturan yang lebih teknis. Bila penguatan kewenangan DPD hanya dilakukan melalui revisi Undang-Undang, maka peran DPD tetap tidak dapat optimal mengingat kewenangan DPD yang sangat terbatas dalam UUD 1945. Selain itu penguatan DPD melalui revisi Undang-Undang akan bertentangan dengan UUD 1945.²⁵

Oleh karena itu dalam gagasan perubahan konstitusi harus memuat upaya mengoptimalisasi dan mendesain ulang mekanisme kinerja

dan kewenangan DPD. Karena keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan adalah mutlak, sebagai alat koreksi atas konsep perwakilan rakyat selama ini yang dinilai timpang. Kinerja DPD akan optimal jika kewenangnya dikonstruksikan setara dengan DPR.

2. Perubahan Sistem Soft Bikameral Menjadi Strong Bikameral

Sistem parlemen dengan dua kamar memiliki kelebihan dibandingkan dengan sistem parlemen satu kamar, Yakni : (1) Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan); (2) Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan; (3) Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; (4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.²⁶

Kelebihan-kelebihan parlemen bikameral hanya bisa didapatkan jika parlemen di negara tersebut memang benar-benar memakai *strong bicameral*, bukan *soft bicameral*. Hal ini karena *soft bicameral* dalam penerapannya akan kehilangan fungsi saling kontrol diantara kedua kamarnya karena salah satu kamar dapat diabaikan begitu saja. Hingga tidak ada ubahnya dengan sistem parlemen dengan satu kamar (unikameral) dimana terjadi monopoli proses legislasi dalam satu kamar.

²⁴ Din Syamsudin, dalam kata pengantar, King Faisal Sulaiman *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Jakarta : 2013, hlm. xvi

²⁵ Rofiqul Umam, Op.cit., hlm 102

²⁶ National Democratic For International Affair (NDI), Seri Penelitian Legislatif, One or Two Chamber ? , hlm. 2-3

Maka dengan penerapan konsep *strong bicameral* dalam parlemen akan memaksimalkan kembali manfaat yang akan diperoleh dari sistem dua kamar tersebut, di antaranya : Mampu merangkum segala aspirasi rakyat secara maksimal hingga mendorong pada perundang-undangan yang responsif dan sesuai kebutuhan rakyat, Menghasilkan perundang-undangan yang baik melalui tahapan *double check* dari dua kamar parlemen, Produk legislasi yang dihasilkan memiliki legitimasi yang tinggi, Pengawasan terhadap pemerintah yang optimal, serta mencegah perundang-undangan yang bermasalah secara konstitusional hingga berujung pada *judicial review* seperti yang terjadi saat ini.

Mengenai konsep *strong bicameral* kita dapat mengadopsi seperti sistem yang diterapkan dalam parlemen Amerika Serikat. Pada parlemen Amerika Serikat pengisian anggota parlemen dipilih secara langsung melalui pemilu (legitimasi demokratis) , serta dalam komposisinya berbeda/ *incongruent* (Article 1 Section 3, Konstitusi Amerika Serikat) *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan *Senate* sebagai perwakilan negara bagian. Serta berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.²⁷

²⁷ lihat article 1 section 1, Constitution Of The United States, "All legislative powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of a senate and house representative."

D. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis antara lain:

1. Penerapan soft bikameral dalam parlemen Indonesia telah menimbulkan berbagai permasalahan. Desain awal DPD bukan dibentuk berlandaskan konteks *check and balances* antar kamar dalam sistem keparlemenan. Oleh sebab itu keberadaan DPD saat ini hanya sebagai subordinasi dari DPR. Bahkan permasalahan tersebut kian diperparah dengan upaya-upaya pengkerdilan DPD yang berujung dengan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Perubahan terhadap perundang-undangan belum mampu menyelesaikan permasalahan tersebut, karena permasalahan ini terletak pada konstitusi.
2. Dengan munculnya berbagai macam permasalahan selama penerapan sistem soft bikameral dalam parlemen Indonesia maka perlu dilakukan upaya-upaya perbaikan, yakni pertama dengan melakukan perubahan konstitusi terkait pengaturan parlemen Indonesia karena penguatan kewenangan DPD melalui peraturan perundang-undangan merupakan langkah inkonsitusional, dan yang kedua yakni dengan merubah sistem soft bikameral saat ini menjadi sistem strong

bikameral. Melalui langkah ini akan mampu memaksimalkan fungsi parlemen dan memperjelas sistem parlemen saat ini.

E. SARAN

Adapun saran yang diberikan penulis setelah melakukan penelitian antara lain:

1. Mengingat pentingnya DPD dan harapan yang diemban lembaga tersebut maka diharapkan semua elemen terutama DPR, agar membuka diri terhadap pentingnya penguatan kewenangan DPD tersebut. Selain itu perubahan sistem di masa mendatang harus mampu menghapus kesenjangan antar kedua kamar dalam pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, anggaran, rekrutmen jabatan publik. DPR dan DPD harus saling menguatkan Agar kepentingan daerah terakomodasi maksimal, agar tercipta legislasi berkualitas, dan kemajuan bangsa pada umumnya.
2. Mengingat bahwa akar permasalahan parlemen saat ini berasal dari konstitusi, maka penyelesaian permasalahan tersebut hanya dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi. Terlebih lagi selain permasalahan parlemen, terdapat pula permasalahan lain yang belum terakomodir dalam konstitusi. Tentu diharapkan wacana amandemen lanjutan perlu dilaksanakan agar

permasalahan-permasalahan tersebut dapat terselesaikan tanpa berlarut-larut hingga menghambat kemajuan bangsa.

1. Daftar Pustaka

Buku

- Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ali, Zainuddin, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Implikasi Perubahan UNDANG-UNDANG DASAR 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta
- , 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemend Dengan Sistem Multikameral*, UI Press, Jakarta.
- Hanim, Muslimah, 2007, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945*

- Amandemen Keempat, UIR Press, Pekanbaru.
- Haryadi, Agus, Bivitri Susanti dkk., 2006, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi : menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kansil, Christin S.T, 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2013, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta.
- Purnomowati, Reni Dwi, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Shaleh, Asri Muhammad, 2003, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*, Bina Mandiri Press, Pekanbaru.
- Sulaiman, King Faisal, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Sunggono, Bambang, 2012, *Metode Penelitian hukum*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, dkk, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca amandemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Umam, Rofiqul dan Firdaus, 2013, *Eksistensi DPD RI 2009-2013 : Untuk Daerah dan NKRI*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.
- Jurnal / Kamus / Makalah :**
- R.M.A.B. Kusuma, 2004, "Sistem Pemerintahan dengan Prinsip checks and balances", Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 1 Nomor 2 desember.
- Ernawati Munir, 2004, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 168/SKLN-II/2004", Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 1 Nomor 2 desember.
- Susi Dwi Harijanti, 2009, "Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia", Jurnal Konstitusi, PSKN-FH Universitas Padjajaran, Volume I nomor 1 November.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Ginandjar Kartasasmita, 2006, "Bikameralisme Di Indonesia", DPD RI Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, "Trikameralisme", ceramah umum DPD RI Jakarta.
- WEBSITE :**
- <http://www.mpr.go.id/berita/read/2011/08/20/27/dewan-perwakilan-daerah-dalam-perspektif-ketatanegaraan-indonesia>, diakses tanggal, 12 Januari 2015.

<http://venijudo.blogspot.com/2014/10/sistem-Bikameral-dalam-parlemen.html>, diakses tanggal , 12 Januari 2015.

<http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-parlemen-bicameralism.html> , diakses tanggal, 12 Januari 2015.

<http://www.jimly.com> , diakses tanggal, 28 Februari 2015.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> , diakses tanggal, 3 Maret 2015.

<https://salmantabir.wordpress.com/2011/11/26/strong-bicameral-dalam-prinsip-pemisahan-kekuasaan-dengan-konsep-check-and-balances/>, di akses 2 Juni 2015

aguzsudrazat.blogspot.com/2013/07/sistem-parlemen-amerika-serikat.html, di akses 5 Juni 2015.