



PROPATRIA

Jurnal Hukum

Mewujudkan Hukum Sebagai Alat Perubahan & Ketertiban Sosial

H. ZAINUDDIN ALI

PERAN HAKIM AGUNG, METODE BERFIKIR YURIDIS
DAN KONSEP KEADILAN DALAM SPIRIT REFORMASI

JEANNE NELTJE SALY

HUKUM DAN KEDUDUKANNYA
DALAM PANGGUNG EKONOMI GLOBAL

TEGUH SOEDARSONO

HAK PILIH POLRI DALAM PEMILU, PILPRES,
DAN PILKADA

RIANTO ADI

MASALAH DALAM PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA PERDAGANGAN ORANG

ERWIN OWAN HERMANSYAH

PENGARUH PRESIDEN SEBAGAI PRIMUS INTER PARES
TERHADAP KONSEP SUPREMASI HUKUM DI INDONESIA

HOTMA P. SIBUEA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI *SUPREME BODY*
DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA PASCAAMANDEMEN UUD 1945

ARFAN FAIZ MUHLIZI

PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM
DALAM DIMENSI SISTEM HUKUM NASIONAL

DITERBITKAN OLEH:

PUSAT KAJIAN HUKUM EKONOMI SYARIAH

(Centre for Islamic Economic Law Studies)

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 JAKARTA

VOLUME 2 SEPTEMBER 2008 - FEBRUARI 2009



PROPATRIA Jurnal Hukum

SUSUNAN PENGURUS DAN DEWAN REDAKSI

PEMBINA

Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
Dr. Thomas Noach Peea, MM

PENANGGUNG JAWAB

Direktur Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
Prof. Dr. Hendra Tanu Atmadja, SH, MIP, LLM

MITRA BESTARI

Prof. Dr. Mr. B. Rudioro Rochmat
Prof. Dr. H. Muchsin, SH.
Prof. Dr. Kaimuddin Salle, SH., MH.
Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, SH., MH.
Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, SH., MH.
Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., MH.
Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, SH., MH.
Ijend (Pol) Dr. Teguh Soedarsono, SIK., SH., M.Si.

KETUA DEWAN REDAKSI

Zulfadli Baru, SH., MM.

ANGGOTA DEWAN REDAKSI

Dr. Munir Fuady, SH., MH., LLM.
Kombes (Pol) Dr. Iza Fadri, SH., SIK., MH.
Dr. Rianto Adi, SH., MA.
Emawati Junus, SH., MH.
Yayah Yarotul Salamah, SH., MH.
Drs. Blasius Fernandez
Arfan Faiz Muhlizi, SH., MH.

REDAKSI PELAKSANA

Wahyudin, S.Sos

TATA USAHA

Haynes Silvano, SH.
Nurlia Yusrianti, SH.
Melvi Bintariani, SE.
Lukman Hakim

Alamat Redaksi :

PROGRAM MAGISTER HUKUM

PASCASARJANA UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 JAKARTA
Wenara Kuningan, Jl. Rasuna Said Blok X-7 Kav.5 Lt.12 Jakarta Selatan
Telp. (021) 30027071 (Hunting) Fax. (021) 30027075
E-mail : untag.jkt@cbn.net.id Website: <http://www.untag.jkt.org>

ISSN: 1978-6638

PENGANTAR REDAKSI

Salam Redaksi

Kehadiran Jurnal Hukum Propatria sebagai media komunikasi antara civitas akademica Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Jakarta di satu sisi dan antar civitas akademica dengan masyarakat memiliki peran strategis.

Bagi universitas khususnya Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UNTAG Jakarta, media ini dapat menjadi salah satu instrumen pertukaran gagasan di bidang ilmu hukum diantara pakar hukum tentang hal-hal aktual yang sedang berkembang dalam masyarakat sehingga dengan itu terjadi proses pembelajaran dan pencerahan masyarakat tentang hukum baik dari aspek teori maupun praktek.

Tentu melalui proses pembelajaran dan pencerahan ini diharapkan terjadi perubahan persepsi tentang hukum, sikap dan tingkah-laku.

Persepsi yang benar tentang hukum akan membentuk sikap yang adii sehingga pada gilirannya tingkah-laku individu-individu dalam masyarakat pun akan mengarah pada mematuhi hukum dengan penuh kesadaran.

Terbitan perdana ini menampilkan 7 (tujuh) tulisan yang masing-masing berasal dari : Prof. Dr. Zaenuddin Ali, MA (HAN), Prof. Dr. Jeanne Neltje Saly, SH.,MH. (Hukum Bisnie), Irjen (Pol) Dr. Teguh Soedarsono, SH.,SIK.,MSi (HTN), Dr. Rianto Adi, SH.,MA (Hukum Pidana), Dr. Erwin Owan Hermansyah, SH., MH. (HTN), Hotma P. Sibuea, SH.,MH. (HTN), dan Arfan Faiz Muhlizi, SH.,MH. (HTN).

Akhir kata dari redaksi mengucapkan selamat membaca semoga bermanfaat. Kritik dan saran yang bertujuan memberi masukan agar penampilan dan isi Jurnal Hukum Propatria menjadi lebih baik sangat kami harapkan.

Redaksi

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI SUPREME BODY DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Hotma P. Sibuea, SH.,MH.

Dosen Tetap Fakultas Hukum UNTAG Jakarta

Abstract

The structure of state authority before the amendment of 1945 Constitution was centralized in one hand, it was due to the fact that the state authority concentrated in the hand of president (executive heavy). As a result, the Indonesian government possessing the authoritarian type of government where the President dominated both infra and supra structures. Such type of government resulted in check and balance mechanism. Therefore, there was no control over the government's actions. The violation of human rights was one of the negative outcomes. After reformation, the amendment of 1945 constitution is intended to reorganize the centralized authority.

After the amendment, a democratic governmental structure with the separation of power by means of check and balance is expected. In spite of that such expectation is still beyond reality. Even though, after amendment the centralized power still colouring the governmental structure of Indonesia. Hence, the concentration of power is in the hand of the a House of Representatives Today has become a supreme body in Indonesian governmental structure after such amendment.

Key words: Authority, centralization, amendment

A. PENDAHULUAN

Sentralisasi Kekuasaan dan Corak Ketatanegaraan Yang Otokratik

Gerakan reformasi sebagai reaksi ketidakpuasan terhadap pemerintahan Orde Baru yang otoriter menghendaki perubahan ke arah kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Salah satu tuntutan reformasi adalah reformasi UUD 1945. (Bernard Arief Sidharta, 1999:1) UUD 1945 perlu diubah karena dinilai membuka jalan untuk kelahiran suatu bentuk pemerintahan yang bersifat otoriter. Ada beberapa kelemahan yang membuat UUD 1945 tidak dapat berfungsi sebagai penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (Bagir Manan, 1999:10)

Beberapa kelemahan yang menjadi alasan untuk mengubah UUD 1945 adalah:

1. Pertama, struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif.
2. Kedua, struktur UUD 1945 tidak cukup memuat "checks and balances" antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindakan melampaui wewenang.
3. Ketiga, terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi.
4. Keempat, struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik) tanpa disertai arahan

tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani,
5. Kelima, berkaitan dengan Penjelasan. Tidak ada kelaziman UUD memiliki Penjelasan resmi.

Kekuasaan Presiden yang sangat besar membuat struktur ketatanegaraan Indonesia menjadi sentralistik. Muh. Ridwan dan Satya Arinanto mengakui bahwa kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 adalah sangat besar. Dengan kekuasaan yang sangat besar, Presiden menguasai suprastruktur maupun infrastruktur sehingga sulit dikontrol MPR. Muhammad Ridwan dan Satya Arinanto mengemukakan "Kekurangan UUD 1945 tersebut disebabkan sulitnya kontrol terhadap eksekutif." (Muhammad Ridwan dan Satya Arinanto, 1992:5) Namun, secara formal, corak struktur ketatanegaraan Indonesia yang tampak ke permukaan pada masa Orde Baru adalah demokratik. Sebab, penguasaan atau dominasi Presiden tidak tampak ke permukaan. Secara formal, segenap lembaga-lembaga negara menjalankan fungsi sesuai dengan konstitusi. Kesan yang tampak seolah-olah mekanisme demokrasi di Indonesia berlangsung dengan baik sesuai dengan konstitusi, prinsip-prinsip (asas) demokrasi dan negara hukum.

Pada masa Orde Baru, infrastruktur dikendalikan oleh Presiden termasuk partai politik. Hans Toolen mengemukakan "Under Soekarno's guided democracy, parties were controlled in the name of political lenity and nationalism; Under the new order they are being treated in the some way in the name of security and national development." (Hans Thoolen, 1987:17) (Di bawah demokrasi terpimpin Sukarno, partai-partai dikendalikan atas nama kemurahan hati dan nasionalisme; di

bawah orde baru partai-partai diperlakukan dengan berbagai macam cara atas nama keamanan dan pembangunan nasional). Nico Daryanto Sekjen salah satu partai politik pada masa orde baru mengemukakan :

"Menjadi aktivis partai, apalagi sekjen sebenarnya serba sulit. Menjadi Sekjen PDI tidak bisa dilepaskan dari keberadaan pemerintah selaku pembina Parpol/Golkar yang sedikit banyak pasti ikut menentukan orang yang berada di puncak pimpinan Orsospol. Siapa yang menjadi pimpinan telah disetel terlebih dahulu, termasuk saya. Karena itu saya pun harus menyesuaikan dengan yang menyetel." (Muchtar Pakpahan, 1994:157)

Penguasaan Presiden atas infrastruktur politik merembet ke suprastruktur. Presiden dapat mengendalikan MPR melalui jalur infrastruktur. MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan pelaksana kedaulatan rakyat berada di bawah pengendalian atau pengaruh eksekutif (presiden). (John Pieris dan Aryanthi Baramuli, 2006:13) Secara formal, MPR dapat diatur Presiden melalui undang-undang karena undang-undang dibuat oleh Presiden dan DPR. Sebab, susunan keanggotaan MPR diatur dengan undang-undang. Dari jalur infrastruktur, Presiden selalu didukung oleh Golongan Karya, anggota MPR yang diangkat Presiden dan kekuatan militer di MPR. Sebagai akibatnya, pengawasan MPR atas pelaksanaan tugas-tugas Presiden sesungguhnya hanya formalitas belaka. John Pieris dan Aryanthi Baramuli mengemukakan "Demikian pula MPR, yang seharusnya berperan sebagai perwujudan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, tidak pernah mampu menjalankan

lingkupnya secara maksimal, bahkan amatrung hanya sebagai lembaga legitimasi dari setiap kebijakan pemerintah, tanpa mampu memberikan kontrol secara efektif. Segenap pertanggungjawaban Presiden selalu diterima dengan baik oleh MPR. Pada hal, di pihak lain, banyak kritik tanda ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintahan yang dipimpin Presiden seperti pelaksanaan pemilu yang penuh kecurangan, pelanggaran hak-hak warga negara dan hak asasi manusia maupun korupsi yang merajalela dan sebagainya. (Muhammad Rusli Karim, 1983: 68-70)

DPR tidak luput dari pengendalian Presiden. DPR dituding tidak lebih dari sekedar "tukang stempel" pemerintah karena selalu memberikan keabsahan terhadap segenap tindakan Presiden melalui undang-undang sehingga kredibilitas dan legitimasi DPR diragukan. DPR dianggap kurang berperan, kurang tanggap dan lemah dibandingkan dengan eksekutif. DPR dinilai tidak mampu menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat serta mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. DPR dinilai tidak berani membela kepentingan rakyat dan berpihak kepada rakyat tetapi berpihak kepada pemerintah (Presiden). Legalitas kebijakan pemerintah melalui undang-undang yang dibuat DPR membuat seolah-olah segenap tindakan pemerintah benar dan sah karena memiliki dasar hukum. Segenap tindakan pemerintah pada masa Orde Baru seolah-olah sudah memenuhi asas legalitas sehingga sudah sesuai dengan asas negara hukum.

Nasib yang kurang lebih sama dialami kekuasaan kehakiman. Lembaga peradilan tidak luput dari pengendalian eksekutif (presiden). Muhammad Asrun mengemukakan "Intervensi kekuasaan eksekutif terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman berlanjut pada era

Pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto." (A. Muhammad Asrun, 2004:4) Ada berbagai undang-undang yang dibuat dengan tujuan untuk mengendalikan lembaga peradilan. Induk peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Muhammad Asrun mengemukakan "Pemerintahan Presiden Soeharto menghambat pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman." Sebab, menurut Pasal 11 UU Nomor 14 Tahun 1970, badan-badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansil berada di bawah departemen yang bersangkutan. Oleh sebab itu, Muhammad Asrun lebih lanjut mengemukakan "Dalam kedudukannya sebagai Kepala Pemerintahan, Soeharto berhasil mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman melalui pola-pola pembuatan peraturan perundang-undangan yang memberi keuntungan kepada eksekutif."

Struktur ketatanegaraan yang didominasi Presiden adalah suatu penyimpangan dan tidak sesuai dengan asas demokrasi, asas negara hukum dan sistem konstitusi sebagai soko guru kehidupan berbangsa dan bernegara. (Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997:102-104) Tanpa dapat dihindari dan dicegah, struktur ketatanegaraan yang demikian membuka peluang bagi penguasa untuk melakukan pelanggaran terhadap prinsip negara hukum, demokrasi dan sistem konstitusi. Dalam hubungan ini Nik'matul Huda mengemukakan:

Kehadiran Jenderal Soeharto dengan Orde Baru yang syarat dengan dominasi tentara/militer dalam kehidupan politik

nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan otoritarianisme. . . .

..... Demokrasi kemudian terpendam jauh ke dalam lumpur kehidupan politik dan digantikan oleh otoritarianisme dengan segala macam implikasinya. Sentralisasi kekuasaan mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. (Nik'matul Huda, 2007:67)

Dominasi kekuasaan Presiden sangat berdampak terhadap daerah. Segenap keputusan politik dan kebijakan pemerintah daerah disetel dari atau oleh pemerintah pusat. Penyeragaman terjadi untuk seluruh Indonesia sehingga nilai-nilai kedaerahan yang unik dan khas terdesak oleh politik uniformitas pemerintah pusat. Dalam hubungan ini Nik'matul Huda mengemukakan:

"Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia. Elit pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdian ke pusat."

Politik penyeragaman membuat daerah tidak memiliki ruang gerak untuk

mengambil keputusan politik secara mandiri. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD semata-mata formalitas belaka. Kepala daerah yang akan terpilih ditentukan oleh pemerintah pusat. Nik'matul Huda selanjutnya mengemukakan "DPRD tidak berwenang memilih kepala daerah tetapi hanya memilih bakal calon kepala daerah, yang berwenang memilih adalah Presiden, karena hal itu merupakan hak prerogatif Presiden."

Demikian pula DPRD yang seharusnya merumuskan kebijakan daerah tidak berfungsi. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimandulkan hak dan wewenangnya oleh undang-undang karena kewenangannya bersifat semu. Elit pemerintahan lokal hanyalah sekedar perpanjangan tangan Pemerintah Pusat yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdian ke pusat. Oleh sebab itu, pada masa orde baru hubungan kewenangan Pusat dan Daerah layaknya hubungan atasan dan bawahan. Hal itu membuat pemerintah daerah tidak berani menetapkan kebijakan yang berbeda dari pemerintah pusat sekalipun kebijakan pemerintah pusat pada kenyataannya tidak selalu sesuai dengan kondisi daerah. Makna otonomi daerah direduksi secara sistematis sampai ke tingkat yang paling rendah sampai akhirnya daerah kehilangan kemandiriannya. Daerah tidak lebih dari sekedar alat untuk melaksanakan segenap perintah pemerintah pusat sehingga sangat bertolak belakang dari keadaan yang seharusnya sebagai daerah otonom.

Pada sisi lain, arus informasi dari daerah ke tingkat pusat mengalami kemacetan dan kebuntuan. (Bivitri Susanti, 2006:70) Dalam perumusan kebijakan nasional, aspirasi dan kepentingan daerah terabaikan. Fraksi

utusan daerah di MPR tidak berfungsi menyuarakan aspirasi dan menyalurkan kepentingan daerah. Dalam hubungan ini, John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri mengemukakan "... sejak MPRS, ada utusan daerah di dalam MPR, namun dirasakan bahwa utusan daerah itu tidak bisa berfungsi dengan efektif memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses pengangkatannya tidak dilakukan secara demokratis."

Hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi tidak harmonis sehingga timbul ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah dan pada akhirnya diwujudkan dalam berbagai tindakan dan gerakan yang menentang pemerintah pusat. Beberapa daerah tidak sekedar menuntut otonomi yang lebih luas tetapi ingin melepaskan diri dari RI atau mengubah RI kesatuan menjadi RI federal. Dengan perkataan lain, dalam hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat terjadi semacam tarik menarik bahkan *spanning* hubungan antara keduanya. Salah satu penyebab isu federal muncul berkaitan dengan masalah uang. Ada daerah yang merasakan ketidakadilan dalam pengalokasian dan pendistribusian keuangan daerah. Edie Toet Hendratno misalnya mengemukakan "Munculnya wacana federalisme pada era pemerintahan pasca orde baru dikarenakan selama ini tidak ada keadilan dalam mengalokasikan pendapatan yang diperoleh dari daerah." (Edie Toet Hendratno, 2005:7) Bentuk ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat atau Presiden yang paling ekstrim adalah gerakan separatis yang timbul sebagai gerakan yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia di berbagai daerah. Dalam hubungan ini John Pieris dan Aryanthi Baramuli mengemukakan "Daerah-daerah menunjukkan rasa kekecewaan mereka

terhadap pemerintah pusat yang mengakibatkan beberapa daerah terjerumus ke dalam gerakan separatis." Gerakan-gerakan separatis memerlukan penanganan yang tepat karena jika tidak dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). John Pieris dan Aryanthi Baramuli lebih lanjut mengemukakan "Tidak ada cara lain yang lebih baik kecuali mengakomodasi konsep-konsep daerah untuk mengatasi kekecewaan daerah-daerah." Bahkan, dalam hal-hal tertentu gerakan separatis seperti di Papua, Maluku dan Aceh terpaksa harus ditangani dengan resep otonomi khusus. (Anhar Gonggong, 2001:91-92)

B. Gerakan Reformasi dan Amandemen UUD 1945

Masalah utama struktur ketatanegaraan Indonesia pada masa Orde Baru adalah kekuasaan yang terpusat di tangan Presiden sehingga yang harus direformasi adalah struktur kekuasaan yang sentralistis supaya demokratis. Namun, harapan ideal itu tidak terwujud dalam kenyataan. Reformasi ketatanegaraan yang berlangsung di Indonesia ternyata masih menyisakan berbagai persoalan yang perlu diperbaiki pada amandemen konstitusi yang akan datang.

Perubahan struktur ketatanegaraan selalu merupakan masalah dasar bagi kehidupan bernegara termasuk bagi bangsa Indonesia. Perubahan struktur ketatanegaraan selalu berdampak terhadap hak-hak warga negara (HAM) serta masalah distribusi kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara. Kedua hal itu diatur dalam undang-undang dasar sehingga mengubah struktur ketatanegaraan dengan sendirinya harus mengubah undang-undang dasar. Pintu

masuk ke dalam perubahan struktur ketatanegaraan dan kehidupan berbangsa yang demokratis adalah konstitusi.

Proses perubahan undang-undang dasar atau konstitusi tidak sekaku mudah dilakukan seperti membalik telapak tangan. Pro-kontra akan selalu timbul dan merupakan hal yang lazim dalam proses perubahan konstitusi. Hal itu terjadi karena perubahan konstitusi tidak lepas dari tarik-menarik kepentingan di antara berbagai komponen bangsa. Perubahan konstitusi yang menguntungkan akan didukung tetapi yang merugikan akan ditolak. Dalih penolakan kadang-kadang tidak masuk akal atau tidak sesuai dengan ilmu pengetahuan seperti penolakan Orde Baru untuk mengubah UUD 1945 tanpa alasan yang dapat diterima.

Konstitusi harus dapat diubah supaya dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Konstitusi yang tidak dapat diubah akan ketinggalan jaman sehingga menjadi konstitusi usang yang tidak bermanfaat. Charles Himawan mengemukakan bahwa UUD 1945 perlu diamandemen agar tidak menjadi dokumen sejarah yang mati tetapi dokumen sakral yang hidup dan dapat mengikuti serta mengarahkan perkembangan zaman. (Valina Singka Subekti, 2008: 11) Hal yang senada dikemukakan Denny Indrayana "Sebuah konstitusi yang tidak bisa diamandemen tidaklah lebih dari sebuah dokumen palsu penuh kepura-puraan. Sebuah konstitusi yang tidak bisa diubah tidak lebih dari sekedar dokumen basa-basi." (Denny Indrayana, 2007:73)

Perubahan konstitusi perlu dilakukan karena konstitusi tidak luput dari kelemahan. Sri Soemantri mengemukakan bahwa suatu undang-undang dasar merupakan produk dari masanya sehingga apa yang tercantum

didalamnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan-kenyataan yang dialami serta dihayati oleh para penyusun serta pembentuknya. (Sri Soemantri Martosoewignjo, 1986:4). Dengan perkataan lain, pada dasarnya, materi-muatan konstitusi akan mencerminkan kepentingan-kepentingan kekuatan politik dominan pada masa konstitusi tersebut dirancang. K.C. Wheare mengemukakan "Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interests, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic of the society at the time." (K.C.Wheare, 1975:67) (Konstitusi, ketika dirancang dan ditetapkan, cenderung mencerminkan kepercayaan dan kepentingan yang dominan, atau kompromi-kompromi antara kepercayaan dan kepentingan yang bertentangan, yang merupakan karakteristik masyarakat pada masa itu).

Amandemen UUD 1945 yang lalu juga diwarnai pro-kontra antara kelompok reformis dan kelompok konservatif. Menurut Moh. Mahfud M.D., pihak yang mendukung perubahan konstitusi adalah kelompok "Gerakan *civil society*, perguruan tinggi dan sebagian besar parpol peraih kursi pada tahun 1999 yaitu Partai Golkar, PKB, PAN, PPP, PBB dan PK memandang perlu untuk mengubah UUD 1945 karena terbukti selalu menimbulkan otoriterisme." (Moh. Mahfud M.D., 2007:37). Di pihak lain, Moh. Mahfud M.D. mengemukakan "Sedangkan militer ... dan para purnawirawannya serta PDI Perjuangan cenderung menolak perubahan itu karena selain mengkhawatirkan munculnya konflik politik melihat adanya kemungkinan bahwa usul perubahan itu lebih bersifat emosional akibat kemarahan kepada

rezim Orde Baru yang baru saja dijatuhkan.”

Kelompok yang menolak perubahan UUD 1945 mengemukakan alasan lain. Pertama, otoriterisme yang muncul selama berlakunya UUD 1945 bukan disebabkan isi UUD melainkan oleh para penguasa yang membangun kekuasaan politik secara tidak demokratis. Kedua, ada kekhawatiran kuat seandainya perubahan itu pada saatnya dijadikan batu loncatan untuk mengubah Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara. Menurut Yusuf dan Basalim, PDIP sangat khawatir bahwa gerakan untuk mendirikan negara Islam akan muncul lagi selama berlangsungnya proses reformasi konstitusi pasca Soeharto. Denny Indrayana mengemukakan “Pemimpin-pemimpin PDIP kerap mempertanyakan apa perlunya mengubah, apalagi memperbarui UUD 1945. Alex Litay Sekretaris Jenderal (Sekjen) PDIP saat itu berkeras bahwa UUD 1945 tidak perlu diutak-atik. Alasannya, masalah-masalah yang diderita negeri ini bukan berasal dari konstitusi melainkan dari penerapannya yang tidak konsisten. Megawati Ketua Umum PDIP mengemukakan “Terhadap tuntutan amandemen, kata setuju dan tidaknya baru dapat saya berikan ketika secara khusus pasal-pasal apa saja, mengapa dan dengan tujuan apa amandemen perlu dilakukan telah berada dalam kejelasan.”

Pro-kontra akhirnya berujung pada kompromi politik. Kedua pihak sepakat untuk mengubah UUD 1945 dengan pembatasan tertentu yakni sebagai berikut:

1. Pembukaan UUD 1945 tidak akan diubah dan tetap dipertahankan sebagaimana adanya,
2. Bentuk negara Kesatuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 1

ayat (1) UUD 1945 tidak akan diubah dan tetap dipertahankan sebagaimana adanya,

3. Sistem Presidensial dipertahankan dan diperkuat sebagai sistem pemerintahan yang dianut,
4. Penjelasan UUD 1945 dihapuskan dan isinya yang bersifat normatif dimasukkan ke dalam Pasal-pasal UUD,
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum yakni mempertahankan naskah asli sedangkan perubahan-perubahannya dijadikan lampiran resmi.

Kelima butir di atas merupakan kesepakatan politik sebagai bingkai yang mengawal proses perubahan konstitusi supaya tidak menyimpang. Kesepakatan itu perlu dijabarkan supaya menghasilkan struktur ketatanegaraan yang demokratis yang berciri sebagai berikut. Pertama, kekuasaan negara tidak dipusatkan di tangan satu lembaga negara. Kedua, ada mekanisme kontrol di antara cabang-cabang kekuasaan negara sehingga ada keseimbangan kekuasaan. Ketiga, ada pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam undang-undang dasar atau konstitusi.

Salah satu bentuk mekanisme pendistribusian kekuasaan negara dalam rangka struktur ketatanegaraan yang demokratis adalah mekanisme pemisahan kekuasaan. (Usep Ranawijaya, 1983:223). Kekuasaan negara didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara atas dasar fungsi masing-masing lembaga negara. Masing-masing lembaga negara memiliki ruang lingkup kekuasaan sehingga secara relatif tidak dapat mencampuri kekuasaan lembaga negara yang lain. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan diadakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances).

Amandemen UUD 1945 berhasil mengubah prinsip pengorganisasian kekuasaan negara dari prinsip pembagian kekuasaan menjadi prinsip pemisahan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan "... dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5)." (Jimly Asshiddiqie, 2005:11). Dengan perkataan lain, pascaamandemen UUD 1945, prinsip pembagian kekuasaan ditanggalkan dan diganti dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Sebagai konsekuensinya, keberadaan MPR sebagai lembaga negara tertinggi harus dihapuskan dan diposisikan sederajat dengan lembaga-negara yang lain. Demikian pula telah terjadi perubahan ruang lingkup kekuasaan pada DPR dan Presiden. Pascaamandemen UUD 1945, kewenangan legislatif sepenuhnya di tangan DPR. Sebab, DPR dapat membentuk undang-undang dengan atau tanpa persetujuan Presiden.

Sekalipun amandemen UUD 1945 sudah berhasil mengganti sistem pembagian kekuasaan menjadi sistem pemisahan kekuasaan tetapi tidak otomatis masalah pendistribusian kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sudah berhasil dilakukan dengan baik. Amandemen UUD 1945 ternyata tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai keseimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Sebab, sebagai hasil amandemen UUD 1945 terdapat dominasi kekuasaan di tangan satu lembaga negara. Secara langsung atau tidak, hal itu terjadi karena proses tarik-menarik kepentingan di antara kekuatan politik dominan dalam proses perubahan UUD 1945.

Secara ideal, mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang demokratis pascaamandemen UUD 1945 sebenarnya tidak hanya perlu dijalankan dalam lingkungan kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial. Mekanisme *check and balance* juga perlu ada dalam lingkungan masing-masing kekuasaan eksekutif, judicial maupun kekuasaan legislatif. Namun, mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi yang secara khusus akan dibicarakan adalah mekanisme *check and balance* dalam lingkungan kekuasaan legislatif.

Dalam rangka reformasi struktur kekuasaan legislatif yang dijalankan oleh lembaga perwakilan semula diharapkan akan dibangun bangunan parlemen menjadi dua kamar (*bicameralism*). Dalam rangka sistem perwakilan bikameral dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dianggap menjadi jawaban yang tepat atas tuntutan daerah supaya lebih diperhatikan dalam penyelenggaraan negara. Sebab, selama Orde Baru, daerah diabaikan dan tidak dimandirikan karena segala sesuatu diatur dan dikendalikan dari pusat.

Keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 memiliki beberapa tujuan yang ideal. Tujuan pertama pembentukan DPD adalah untuk menampung dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. (Jimly Asshiddiqie, 2004:147) Sebab, selama Orde Baru, kepentingan-kepentingan daerah sering diabaikan oleh pemerintah pusat. Dengan cara yang berbeda tetapi dalam makna yang sama, Sri Soemantri mengemukakan bahwa pembentukan DPD antara lain karena

daerah ingin mendapat perhatian, diperhatikan identitasnya, jati dirinya, dan agar kepentingan-kepentingannya mendapat perhatian. (Janedjri M.Gaffar, et. al.,2003:176). Tujuan kedua pembentukan DPD dimaksudkan untuk melembagakan penyaluran kepentingan daerah dalam kebijakan nasional supaya ada kepastian bahwa aspirasi dan kepentingan daerah tercakup dalam kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Tujuan ketiga pembentukan DPD dimaksudkan untuk menjembatani pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat di daerah dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat daerah. Tujuan keempat pembentukan DPD merupakan kebutuhan untuk menerapkan sistem *check and balance* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. (H. R. Daeng Naja, 2004:12) Tujuan kelima pembentukan DPD adalah untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Tujuan keenam pembentukan DPD tidak lepas dari salah satu usaha untuk menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis.

Tujuan-tujuan ideal yang dikemukakan di atas hanya dapat dicapai jika kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPD setara dengan DPR. Oleh karena itu, semula pembentukan DPD sebagai lembaga perwakilan di samping DPR dirancang dalam kerangka sistem bikameral kuat dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi. Jimly Asshiddiqie mengemukakan "Semula, sistem bikameral yang disarankan oleh banyak kalangan para ahli supaya dikembangkan adalah sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi. Untuk itu, masing-

masing kamar diusulkan dilengkapi dengan hak veto." Hal itu merupakan konsekuensi gagasan bikameral kuat. Sebab, jika tidak dalam kerangka sistem bikameral kuat, kedudukan DPD akan lemah sehingga tujuan-tujuan ideal pembentukan DPD seperti dikemukakan di atas tidak mungkin tercapai. Namun, gagasan ideal itu kandas di tengah jalan. Salah satu kekuatan politik dominan di MPR yaitu PDIP perjuangan menolak gagasan sistem perwakilan bikameral. Refly Harun mengemukakan ". . . Fraksi PDI Perjuangan menolak *strong bicameralism* dengan alasan akan membawa Indonesia ke arah federalisme." (Mustofa Muchdhor,2006:35) Suatu alasan yang menurut penulis tidak terbukti secara empiris-historis maupun akademis.

Penolakan terhadap gagasan sistem perwakilan bikameral kuat dengan argumentasi yang tidak jelas seperti dikemukakan di atas disadari atau tidak telah mengakibatkan sistem perwakilan yang cacat secara konseptual serta meninggalkan berbagai persoalan ketatanegaraan. Salah satu persoalan ketatanegaraan yang menjadi fokus pembahasan tulisan ini adalah masalah keberadaan DPR sebagai *supreme body* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 seperti akan diuraikan di bawah ini.

C. Dominasi DPR Atas DPD Dalam Sistem Perwakilan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945

Struktur ketatanegaraan ideal yang diharapkan terbentuk pascamandemen UUD 1945 yaitu struktur ketatanegaraan demokratis ternyata tidak terwujud dalam kenyataan. Corak struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 tetap bersifat otokratik sama seperti corak

ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945. Sebab, pascaamandemen UUD 1945 terjadi sentralisasi kekuasaan di tangan DPR. Maka, tidak salah kalau disebut bahwa DPR menjadi *supreme body* pascaamandemen UUD 1945. Keberadaan DPR sebagai *supreme body* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 didasarkan pada 2 (dua) alasan berikut.

Alasan pertama untuk mengemukakan struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 bercorak otokratik adalah karena DPR memiliki dominasi atas DPD dalam sistem perwakilan Indonesia seperti akan diuraikan berikut ini. Dominasi DPR atas DPD tersebut terjadi dalam hal kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPR yang berbeda dari DPD sekalipun keduanya merupakan lembaga perwakilan.

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen, Indonesia menganut sistem 2 (dua) lembaga perwakilan yakni DPR dan DPD. Kedua lembaga itu masing-masing merupakan lembaga perwakilan yang mandiri. Oleh karena itu, tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral. DPR tidak dapat diposisikan sebagai kamar pertama dan DPD bukan kamar kedua. DPR dan DPD bukan kamar-kamar perwakilan seperti dalam sistem perwakilan bikameral.

Dominasi DPR dalam sistem perwakilan Indonesia akan tampak dengan jelas jika kedudukan DPR dilihat dalam kaitan dengan kedudukan DPD karena keduanya sebagai lembaga perwakilan. Kedudukan lembaga-lembaga negara seperti DPD seharusnya diatur dalam UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Republik Indonesia. Namun, Pasal 22C UUD 1945

amandemen ketiga menyebutkan "Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang."

Pembentuk undang-undang adalah DPR sehingga kedudukan dan susunan DPD sepenuhnya ditentukan oleh DPR. Jika demikian jelas bahwa "nasib" DPD sepenuhnya berada di tangan DPR. Dengan demikian, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah sesungguhnya adalah lembaga perwakilan yang tidak otonom karena kedudukan dan susunannya diatur oleh DPR. Untuk memenuhi perintah Pasal 22C 1945 tersebut, DPR menetapkan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, MPR dan DPRD. Dalam Pasal 40 UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan "DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara."

Pengaturan kedudukan dan susunan suatu lembaga negara oleh lembaga negara yang lain yang kedudukannya sederajat adalah tidak lazim dari sudut teori konstitusi. Semua hal-hal yang bersifat mendasar seperti kedudukan, susunan dan kewenangan lembaga negara selayaknya ditetapkan dalam konstitusi. Dalam negara yang mengenal undang-undang dasar seperti Indonesia, hal-hal yang bersifat mendasar tersebut ditetapkan dalam undang-undang dasar. Dalam hubungan ini, Sri Soemantri mengatakan bahwa salah satu materi-muatan yang diatur dalam undang-undang dasar atau konstitusi adalah pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

Pengaturan kedudukan, fungsi dan susunan lembaga-lembaga negara akan lebih baik jika diatur dalam undang-undang dasar. Pengaturan tersebut pada dasarnya dapat dilakukan menurut ukuran teknis maupun ukuran tujuan politis yaitu

tujuan negara. Jika kedudukan dan susunan suatu lembaga negara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripada undang-undang dasar, nilai kepastian hukumnya tidak begitu kuat karena peraturan perundang-undangan itu mudah diubah sehingga akan rentan terhadap pengaruh kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Dominasi DPR atas DPD dalam sistem perwakilan Indonesia bukan hanya dari segi kedudukan tetapi juga dari segi fungsi, tugas dan wewenang. Fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah diatur dalam Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan "Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, dan (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu." Sri Soemantri mengemukakan bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003, fungsi DPD dibagi atas fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga macam fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah seperti diatur dalam undang-undang memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan kedua fungsi DPD tersebut di atas sekaligus akan dibicarakan dalam hubungan dengan tugas dan wewenang DPD. Sebab, fungsi dengan tugas dan wewenang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dewa Gde Palaguna mengemukakan bahwa fungsi sesuatu dapat berjalan jika sesuatu itu diberi sejumlah wewenang dan tugas.

Fungsi DPD di bidang legislasi seperti diatur dalam Pasal 41 ayat (a) UU Nomor 22 Tahun 2003 dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) macam yaitu (a) mengajukan usul atas rancangan undang-undang tertentu kepada DPR, (b) dapat ikut dalam pembahasan rancangan

undang-undang tertentu. Kedua macam fungsi legislasi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah sangat dibatasi UUD 1945 maupun undang-undang. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah ternyata tidak memiliki fungsi legislatif yang utuh. Keterbatasan fungsi legislasi DPD tidak hanya berkenaan dengan luas cakupan kewenangan mengenai objek yang hendak diatur tetapi juga berkenaan dengan derajat keterlibatan DPD dalam proses pelaksanaan fungsi legislasi tersebut.

Menurut konstitusi, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang hanya berkenaan dengan bidang-bidang tertentu yaitu mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penghapusan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan lain-lain. Di luar bidang itu, DPD sama sekali tidak memiliki kewenangan legislasi. Fungsi DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang diatur dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan :

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan undang-undang di bidang tertentu yang diajukan oleh DPD tidak secara otomatis diterima dan disetujui DPR. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD bisa saja diterima DPR. Namun, tidak dibahas oleh DPR karena tidak sesuai dengan

kepentingan DPR. Jika suatu rancangan undang-undang tidak dibahas oleh DPR, DPD sama sekali tidak dapat berbuat sesuatu hal apapun. Sebab, DPD tidak memiliki kewenangan untuk memaksa DPR supaya sungguh-sungguh membahas rancangan undang-undang tersebut. Sebaliknya, suatu rancangan undang-undang bisa saja diterima dan dibahas DPR. Jika hal itu terjadi, DPR akan mengundang oleh DPD untuk membahas rancangan undang-undang tersebut. Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyebutkan "DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR."

Rancangan undang-undang yang telah dibahas DPR dengan DPD akan dibahas DPR bersama dengan Presiden. Pasal 42 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyebutkan "Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah." Namun, masukan-masukan DPD dapat diabaikan sama sekali. Sebab, keputusan terakhir yang menentukan nasib rancangan undang-undang itu berada di tangan DPR. Jadi, sekalipun DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR tetapi DPD tidak dapat berbuat sesuatu hal jika DPR mengabaikan masukan-masukan DPD tersebut. Hal itu berarti bahwa DPR memiliki kewenangan yang sangat luas terhadap rancangan undang-undang yang diajukan DPD. Oleh sebab itu, sekalipun DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR tetapi kewenangan itu tidak memiliki makna sama sekali jika

DPR dapat mengabaikan rancangan undang-undang tersebut.

Sesuai dengan konstruksi kewenangan legislasi DPD yang sangat terbatas tersebut, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak dapat mengaktualisasikan dirinya sebagai lembaga perwakilan yang berfungsi melakukan *checks and balance* dalam sistem perwakilan Indonesia. Dengan perkataan lain, sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah. (Bagir Manan, 2003:65) Oleh sebab itu, Bagir Manan mengatakan bahwa dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif yang mandiri dalam pembuatan undang-undang. Pada hal sebagaimana dikemukakan Sri Soemantri :

"Dalam sistem dua kamar murni kedua kamar harus diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya, setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis tinggi). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR."

Selain berwenang mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR, DPD memiliki wewenang legislasi yang lain yaitu ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu. Pasal 43

ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyebutkan :

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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.

Dalam Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR." Pandangan, pendapat dan tanggapan yang dikemukakan DPD menurut Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2003 akan dijadikan masukan dalam pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Ketentuan Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 2003 di atas sepiantas lalu memberikan kesan seolah-olah DPD memiliki peran penting dalam pembentukan undang-undang. Namun, keterlibatan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang sangat dibatasi oleh Tata Tertib DPR. DPD ikut membahas rancangan undang-undang hanya sampai pada Pembicaraan Tingkat I yaitu pembahasan yang bersifat pemandangan umum. Namun, DPD sama sekali tidak ikut serta pada pembicaraan terakhir atau tahap pengambilan keputusan. Dalam hal ini tampak jelas bahwa kedudukan DPD sama sekali tidak sejajar dengan DPR. Solly Lubis

mengemukakan bahwa tidak adanya posisi *equal*, tetapi *inequality* (ketidaksetaraan) yang ada antara DPD itu dengan DPR. Dengan kata lain, posisinya DPD lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR. Dengan cara pengungkapan yang lain, Jimly Asshiddiqie mengemukakan "DPD berfungsi sebagai 'ko-pembahas' yang dalam hal ini tentulah dimaksud 'ikut membahas' RUU dalam sidang DPR di mana RUU yang bersangkutan dibahas bersama oleh DPR dan Presiden." Dengan demikian, DPD ikut membahas suatu RUU dalam sidang DPR." Suatu hal yang tidak lazim dalam sistem perwakilan bikameral. Menurut logika akal sehat, sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD seharusnya ikut menyetujui rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah.

Susunan kekuasaan DPD pascaamandemen UUD 1945 membuat DPD tidak akan dapat berbuat banyak dalam meningkatkan penyelenggaraan kehidupan bernegara yang lebih demokratis sebagai salah satu tujuan pembentukan DPD. Sebab, DPD tidak akan dapat berfungsi sebagai lembaga penyeimbang bagi DPR dalam pembentukan undang-undang. Dengan perkataan lain, pasca amandemen UUD 1945, ada dominasi kekuasaan DPR dalam hal pembentukan undang-undang dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Sebagai akibatnya, secara teoretis, DPR dapat membuat undang-undang apapun asal saja tidak bertentangan dengan UUD 1945 tanpa hambatan dari DPD. Keadaan seperti dikemukakan di atas jelas tidak sesuai dengan tujuan awal amandemen UUD 1945. Demikian pula tujuan lain pembentukan DPD seperti dikemukakan Bagir Manan yaitu untuk meningkatkan peran daerah terhadap jalannya politik

dan pengelolaan negara otomatis juga tidak tercapai.

Di luar bidang-bidang yang disebut Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003, DPD sama sekali tidak memiliki kewenangan legislatif sekalipun hanya untuk membahas rancangan undang-undang. Istilah "ikut serta" membahas rancangan undang-undang yang hanya berkenaan dengan kepentingan daerah semakin memperjelas bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang penting. Hal ini hampir sama dengan istilah *dapat mengajukan rancangan undang-undang* yang dipergunakan dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang artinya bahwa DPD sama sekali tidak memiliki "original power" dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya.

Menurut Bagir Manan, keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang hampir tidak memiliki wewenang dalam bidang legislasi adalah suatu kekeliruan. Bagir Manan melihat ada kekeliruan yang lain dalam sistem dua kamar Indonesia yakni berkenaan dengan wewenang inisiatif pembentukan undang-undang. Menurut Bagir Manan, wewenang inisiatif pembentukan undang-undang semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan. Artinya, kewenangan pembentukan undang-undang sebenarnya bukan pada DPR atau DPD tetapi pada MPR sebagai wadah tempat DPR dan DPD bernaung seperti Kongres dalam dalam sistem perwakilan bikameral Amerika Serikat. Maka, Bagir Manan mengemukakan bahwa tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam biro perancang undang-undang DPR. Kritik senada juga dilontarkan Solly Lubis dengan menyatakan bahwa banyak suara

yang menuding hasil amandemen menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan peran (posisi dan fungsi) DPD dibandingkan dengan DPR. Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan :

DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau biasa juga disebut bikameral yang sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, DPR dan DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unikameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada di tangan DPR tetapi disampingnya ada DPD yang juga menjadi tugas sebagai "partner in legislation".

Di negara-negara sistem bikameral yang bersifat *strong bicameralism*, kamar kedua seperti DPD lazim memiliki peranan penting dalam pembentukan undang-undang. Senat Amerika Serikat misalnya dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat karena mempunyai hak mengusulkan rancangan undang-undang dan juga mempunyai hak veto atas rancangan undang-undang. (Reni Dwi Purnomowati, 2005:59). Hak dan kewenangan tersebut dipergunakan *Senate* untuk mengawasi dan mengimbangi tindakan *House of Representative* (DPR AS) sehingga ada mekanisme saling mengawasi di antara kedua kamar. Dengan mekanisme pengawasan tersebut, kemungkinan hal-hal yang tidak dikehendaki seperti penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah. Oleh sebab itu, Maurice Duverger mengemukakan bahwa menurut penganjur-penganjurnya, sistem ini (sistem bikameral --- pen.) baik karena

menjamin pengawasan timbal-balik antara kedua dewan yang satu mengimbangi kalau yang lain menyimpang. Jadi, dalam sistem bikameral tidak boleh ada dominasi kekuasaan supaya ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi di antara kedua kamar tersebut.

Fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan menurut Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003 adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang oleh badan perwakilan adalah konsekuensi logis dari undang-undang yang ditetapkan oleh badan perwakilan itu. Pengawasan oleh lembaga perwakilan itu sendiri sesungguhnya merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dijalankan oleh lembaga perwakilan.

Kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu diatur dalam Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan "DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama." Selanjutnya, menurut Pasal 46 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 "Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti."

Pengaturan fungsi pengawasan DPD seperti diuraikan di atas, ada 2 (dua) macam kelemahannya. Kelemahan pertama berkaitan dengan ruang lingkup cakupan wewenang pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang yang sangat sempit. Sebab, DPD hanya dapat

mengawasi pelaksanaan undang-undang yang tertentu saja. Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang di luar undang-undang yang sudah tertentu itu sama sekali tidak dimiliki DPD.

Kelemahan kedua berkaitan dengan ketiadaan wewenang DPD yang bersifat mandiri untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan DPD. DPD tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang dianggap perlu untuk menindaklanjuti hasil-hasil pengawasan yang dilakukannya. Jadi, bisa saja DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu dan menyampaikan laporan kepada DPR. Akan tetapi, DPD tidak dapat berbuat apapun jika DPR tidak menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut. DPD tidak memiliki "senjata" politik yang dapat memaksa DPR untuk menindaklanjuti hasil pengawasan DPD. Kewenangan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan DPD ada di tangan DPR seperti diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf (g) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan :

"Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama."

Dengan pembatasan kewenangan pengawasan tersebut, DPD mustahil dapat berperan dalam meningkatkan keikutsertaan daerah

terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara yang menurut Bagir Manan selama ini sangat dirasakan kurang. Sebab, dengan kewenangan yang sangat tersebut, DPD tidak mungkin dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, rumusan kewenangan DPD dalam bidang pengawasan seperti dikemukakan di atas menurut penulis adalah tidak tepat karena tidak sesuai dengan tujuan pembentukan DPD. Kewenangan DPD dalam bidang pengawasan yang sangat terbatas tersebut dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pelaksanaan sistem pemerintahan dari penyelenggaraan negara secara keseluruhan yang didasarkan atas dengan prinsip-prinsip yang sudah disepakati bersama seperti prinsip demokrasi, negara hukum, asas konstitusional, pemisahan kekuasaan dan sebagainya.

Atas dasar pembahasan yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan dalam sistem bikameral Indonesia adalah sangat kuat. Sebaliknya, DPD menjadi lembaga perwakilan yang lemah dengan kewenangan yang sangat kecil. Sebelum amandemen, MPR disebut sebagai "supreme body" tetapi setelah amandemen tidak salah kalau DPR disebut "supreme body." Dominasi DPR dan kelemahan DPD dari segi kedudukan dan wewenang tentu saja akan berdampak terhadap peranan DPD. Anggota Kelompok DPD di MPR mengakui bahwa "Posisi politik DPD sebagai suatu lembaga yang lahir dengan wewenang terbatas menjadikan DPD tidak dapat muncul sebagai sebuah kekuatan politik yang signifikan. (Kelompok DPD di MPR RI, 2006:112) Posisi politik DPD yang lemah seperti dikemukakan di atas menimbulkan akibat negatif yang lebih

jauh terhadap segi-segi penyelenggaraan negara seperti terhadap mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi dalam rangka sistem pemisahan kekuasaan. Menurut Hendra Nurtjahjo, penerapan *checks* yang terbatas ini tidak dapat merealisasikan *balance* (keseimbangan) karena kekuasaan legislatif DPD sangat terbatas ketimbang kekuasaan legislatif DPR. Dominasi DPR dan kelemahan DPD seperti sekarang ini menggambarkan suatu pola hubungan yang pincang antara DPR dan DPD dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Akan tetapi, Hendra Nurtjahyo lebih lanjut mengemukakan bahwa kepincangan ini merupakan konstruksi politik yang sudah tertera secara yuridis dalam konstitusi kita.

D. Dominasi DPR Struktur Ketatanegaraan Dalam Rangka Perubahan UUD 1945 dan Proses *Impeachment* Presiden

Dominasi DPR atas DPD juga terjadi dari segi susunan keanggotaan. Dominasi DPR dari segi susunan keanggotaan akan menimbulkan dampak negative terhadap penyelenggaraan negara. Dominasi DPR tersebut, menurut penulis paling tidak akan berdampak terhadap kedua masalah berikut yaitu terhadap : (a) perubahan UUD 1945 dan (b) pemberhentian Presiden/Wakil Presiden seperti akan diuraikan berikut ini.

Dominasi DPR dari segi susunan keanggotaan dibandingkan dengan susunan keanggotaan DPD sangat besar dampaknya terhadap proses perubahan UUD 1945. Jumlah anggota DPR tidak sebanding dengan jumlah anggota DPD sehingga tidak ada keseimbangan kekuatan politik antara

DPR dengan DPD dalam proses perubahan UUD 1945. Dengan demikian, tidak ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antara DPR dengan DPD jika seandainya UUD 1945 hendak diubah.

Susunan dan keanggotaan DPR diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan "Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang." Jumlah anggota DPR ini jauh lebih besar daripada jumlah anggota DPD. Menurut Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah." Menurut Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003, jumlah anggota DPD tiap propinsi adalah 4 (empat) orang. Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyatakan "Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR." Jadi, berapakah jumlah anggota DPD? Menurut Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 "Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang." Sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 jumlah seluruh anggota DPD dengan demikian adalah sebanyak $\frac{1}{3} \times 550$ (lima ratus lima puluh) yakni kurang lebih 165 (seratus enam puluh lima) orang.

Jumlah anggota DPR yang sangat besar itu menurut penulis akan berdampak terhadap proses perubahan UUD 1945. Sebagaimana diketahui, menurut Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 "Untuk mengubah Undang-undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat." Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan DPD

sehingga jumlah keseluruhan anggota MPR adalah 550 ditambah 165 menjadi 715 orang. Untuk mencapai korum, sidang perubahan UUD 1945 perlu dihadiri oleh 2/3 anggota MPR yakni $\frac{2}{3} \times 715$ menjadi 476 orang. Dengan perkataan lain, sidang MPR untuk perubahan UUD 1945 adalah sah apabila dihadiri 476 orang anggota MPR.

Ketentuan Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 besar pengaruhnya terhadap peranan DPR dalam proses perubahan UUD 1945. Dengan ketentuan seperti dikemukakan di atas sebenarnya dapat dikatakan bahwa DPR dapat mengubah UUD 1945 melalui sidang MPR tanpa kehadiran DPD. Sebab, jika keseluruhan anggota DPR yakni sebanyak 550 orang menghadiri sidang MPR, sidang tersebut adalah sah karena sudah mencapai korum sekalipun tidak ada satu orang pun anggota DPD hadir. Jadi, dominasi DPR dari segi jumlah keanggotaan ternyata menimbulkan dampak negatif terhadap hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antara DPR dengan DPD dalam rangka proses perubahan UUD 1945. Dengan perkataan lain, dalam proses perubahan UUD 1945, DPR tidak dapat diawasi dan diimbangi oleh DPD sehingga tidak ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) dalam rangka sistem pemisahan kekuasaan antara DPR dan DPD dalam proses perubahan UUD 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 37 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan rakyat." Atas dasar ketentuan Pasal 37 ayat (4) UUD 1945 tersebut berarti bahwa perubahan UUD itu adalah sah jika putusan dilakukan oleh $\frac{1}{2} \times 715 + 1$

anggota MPR yakni sebanyak kurang lebih 378 anggota MPR. Jadi, tanpa kehadiran anggota DPD, keputusan MPR yang hanya dihadiri oleh anggota DPR adalah sah asal saja jumlah syarat anggota MPR sebanyak 378 orang terpenuhi.

Jumlah anggota DPR yang sangat tidak sebanding dengan anggota DPD, secara teoretis dapat menimbulkan dampak negatif terhadap berbagai aspek penyelenggaraan negara. Sebagai contoh, DPR sewaktu-waktu dapat mengubah UUD 1945 sesuai dengan pertimbangan dan kepentingannya tanpa ada hambatan. Kalaupun ada ketentuan konstitusi yang harus dipatuhi dalam perubahan UUD 1945, prosedur dan persyaratan perubahan itu akan dapat terpenuhi dengan mudah karena jumlah anggota DPR yang sangat besar sehingga DPR akan mampu melakukan perubahan UUD 1945 tersebut. Hambatan politis yang harus dilewati hanya bagaimana cara yang perlu dilakukan supaya ada kesepakatan yang bulat di antara segenap kekuatan politik di DPR untuk mengubah UUD 1945.

Jika segenap kekuatan politik di DPR bersatu, UUD 1945 secara teoretis pasti dapat diubah oleh DPR. Maka, karena prosedur perubahan undang-undang dasar yang sangat mudah dan karena kekuatan DPR yang mendominasi MPR, DPR bisa saja melakukan perubahan UUD 1945 untuk memperbesar kekuasaan DPR dan mempersempit kewenangan lembaga-lembaga negara yang lain. Kemungkinan teoretis ini tidak bisa diabaikan begitu saja karena hal itu tidak mustahil terjadi. Bahkan, melalui sidang MPR bisa saja DPR mengubah prinsip-prinsip negara republik Indonesia yang sudah menjadi kesepakatan bersama (konsensus nasional) pada saat pertama kali negara didirikan seperti falsafah Pancasila,

prinsip demokrasi, negara hukum, sistem konstitusional dan lain-lain sebagainya. Dalam hubungan ini, K.C. Wheare mengemukakan :

The fact is that the ease or the frequency with which a Constitution is amended depends not only on the legal provisions which prescribe the method of change but also on the predominant political and social groups in the community and the extent to which they are satisfied with or acquiesce in the organization and distribution of political power which the constitutions prescribe. (Faktanya bahwa mudah atau seringnya konstitusi diubah bergantung tidak hanya pada ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur cara perubahan konstitusi tetapi juga bergantung kepada kelompok-kelompok politik dan sosial yang dominan dalam masyarakat dan luasnya perasaan puas atau setuju dalam pengorganisasian dan pembagian kekuasaan politik yang diatur oleh konstitusi.)

Dominasi DPR dari segi jumlah keanggotaan juga berpengaruh terhadap proses pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Dalam Pasal 7A UUD 1945 amandemen ketiga disebutkan:

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak

pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Dakwaan terhadap Presiden/Wakil Presiden diajukan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa dan memutus dakwaan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 7B ayat (4) UUD 1945. Jika MK berpendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, perbuatan tercela atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden, DPR akan mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada MPR.

Jika MPR menerima usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden, MPR akan mengadakan sidang dalam tempo tiga puluh hari sejak usul itu diterima. Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 selanjutnya menyebutkan:

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

Presiden berdasarkan ketentuan di atas, DPR sangat dominan sedangkan DPD tidak memiliki peran sama sekali. Tanpa kehadiran DPD, sidang paripurna MPR tetap dapat diselenggarakan sesuai dengan persyaratan minimal yakni dihadiri $\frac{3}{4}$ x 715 jumlah anggota MPR yang sama dengan 536 orang. Jumlah ini masih kurang dari jumlah keseluruhan anggota DPR sebanyak 550 orang. Jika korum sudah terpenuhi, keputusan ditetapkan atas dasar persetujuan $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR yang hadir (536 orang). Jika keputusan ditetapkan atas dasar persetujuan $\frac{2}{3}$ jumlah anggota MPR yang hadir berarti bahwa untuk mengambil keputusan dibutuhkan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ x 536 anggota MPR kurang lebih 357 orang. Jumlah ini masih jauh lebih sedikit daripada jumlah seluruh anggota DPR sebanyak 550 orang sehingga sidang paripurna MPR tetap memenuhi korum dan dapat mengambil keputusan. Dalam hal ini tampak bahwa DPR juga sangat dominan sedangkan DPD sama sekali tidak mempunyai peranan dalam pengambilan keputusan tentang pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dan konstitusional.

Kedudukan, fungsi, tugas, wewenang dan susunan DPR seperti diatur UUD 1945 pascaamandemen menurut penulis menyimpang dari cita-cita amandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945 semula diharapkan dapat menghasilkan struktur ketatanegaraan yang demokratis tetapi kenyataannya lain. Oleh sebab itu, keberadaan DPR yang mendominasi sistem perwakilan dan struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 masih perlu dikaji.

D.Penutup

Gambaran dari struktur ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 yang dikemukakan di atas memberikan bukti bahwa proses amandemen UUD 1945 yang sudah dilaksanakan ternyata masih meninggalkan pekerjaan rumah. Masih ada pekerjaan yang harus dilakukan supaya dapat dihasilkan suatu struktur ketatanegaraan yang demokratis. Jadi, masih perlu dilakukan kembali amandemen kelima UUD 1945 untuk merestrukturisasi kekuasaan DPR dan DPD dalam rangka sistem perwakilan dan menata ulang kembali struktur kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dalam rangka penerapan mekanisme *check and balance*.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Buku-buku
- Amir, Makmur dan Purnomosari, Dwi Rini. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003.
- , *Hukum dan Demokrasi*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1991.
- Arto, A. Mukti. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta : FH-UH Press, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I dan II*. Jakarta : Konstitusi Press dan PT. Syaamil Cipta Media, 2006.
- , *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, UI-Press, 1995.

- Chaidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007.
- Duverger, Maurice. *Teori dan Praktek Tata Negara*. terjemahan Suwirjadi, Djakarta : N.V. Djakarta, 1951.
- Gaffar, Janedjri M. dkk. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR-UNDP, 2003.
- Huda, Nik'matul. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : UII-Press, 2007.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung : Mizan, 2007.
- Jayeng, Robert Endi. dkk. *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta : Institute for Local Development, 2005.
- Kelompok DPD di MPR RI, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta, 2006.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta, 2005.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- (ed.). *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Jakarta : Gaya Media Pratama, 1996.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2005.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : LP3ES, 2007.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung : Alumni, 1986.
- , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni, 1992.
- dan Saragih, Bintan Regen. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Mustofa, Muchdhor (penyunting). *Bikameral Bukan Federal*. Jakarta : Desember, 2006.
- Naja, H. R. Daeng. *Dewan Perwakilan Daerah, Bikameral Setengah Hati*. Yogyakarta : Penerbit Media Pressindo, 2004.
- Nazriyah, Riri. *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Di Masa Depan*. Yogyakarta : FH-UII Press, 2007.
- Pakpahan, Muchtar. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Semasa Orde Baru*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Pieris, John. dan Putri, Aryanthi Baramuli. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*. Jakarta : Pelangi Cendekia, 2006.
- Purnomowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, 2005.
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982.
- Ridwan Indra, Muhammad dan Arinanto. *Satya, Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 Sangat Besar*.

- Jakarta: C.V. Hajimasagung, 1992.
- Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta : Rajawali Pers,
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta : Gaya Media Pratama, 1987.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*. London : Sidwick & Jackson Limited, 1966.
- Thaib, Dahlan. dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Edisi Revisi, Jakarta : Rajawali Press, 2003.
- Thoolen, Hans. *Indonesia and The Rule of Law, Twenty Years of New Order Government*. London, 1987.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London : Oxford University Press, 1960.
- Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR RI*. Bandung : Fokus Media, 2007.
- B.Artikel**
- Arinanto, Satya. "DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya." Makalah yang disajikan pada Focus Group Discussion, Jakarta, 2003,
- , "Perubahan Undang-undang Dasar." Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum tentang "Revisi UUD 1945 Sebagai Kelanjutan dari Perjuangan Reformasi di Bidang Hukum," FH, Universitas Nasional, Jakarta, 1999,
- Asshiddiqie, Jimly. "Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis." Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta, 1999,
- , "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia." Makalah yang disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional, Jakarta, 2004,
- , "Menuju Struktur Parlemen 2 Kamar." Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Medan, 2001,
- Ellis, Andrew, "Lembaga Legislatif Bikameral ? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan." Makalah yang disajikan dalam Seminar Forum Rektor Indonesia dan NDI, Jakarta, 2001,
- Manan, Bagir. "Pembaharuan UUD 1945." Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta, 1999,
- , "Konsep Pokok Penyelenggaraan Negara dan Perubahan Konstitusi." Makalah yang disajikan pada diskusi panel Pembaharuan UUD 1945, Bandung, 1999,
- Martosowignjo, Sri Soemantri, "Sistem Dua Kamar (Sebuah Ius Constituendum)." Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Makasar, 2001,

- , "Perubahan Undang-undang Dasar 1945, Prosedur, Sistem dan Substansinya." Makalah yang disajikan pada diskusi Panel Pembaharuan UUD 1945, Bandung, 1999,
- , "Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia." Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum nasional VII, Jakarta, 1999,
- Sidharta, Arief B. "Undang-undang Dasar 1945 Dalam Filsafat Hukum Konstitusi." Makalah pada diskusi panel "Pembaharuan UUD 1945 Menuju Masyarakat Indonesia Baru, Bandung, 1999,
- Susanti, Bivitri. "Beberapa Pokok Pikiran Mengenai Fungsi dan Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah." Makalah Pengantar yang disajikan pada diskusi tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah," CSIS dan Formappi, Jakarta, 2004,
- Thaib, Dahlan. "Menuju Parlemen Bikameral." Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta, 2001,
- Hendratno, Edie Toet, Desentralisasi dengan Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005.
- Sementara 1950, Amandemen UUD 1945.* Jakarta : 2002.
- Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Partai Politik.* UU Nomor 31 Tahun 2002. LN Nomor 138 Tahun 2002. TLN Nomor 4251.
- , *Undang-undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.* UU Nomor 12 Tahun 2003. LN Nomor 17 Tahun 2003. TLN 4227.
- , *Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.* UU Nomor 22 Tahun 2003, LN Nomor 92 Tahun 2003, TLN Nomor 4229.
- , *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* UU Nomor 10 Tahun 2004. LN Nomor 53 Tahun 2004. TLN 4389.

D. Peraturan Perundang-undangan

Pondok Edukasi. *Pergulatan Konstitusi : UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, Undang-undang Dasar*