



UNIVERSITAS INDONESIA

**STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN
DENGAN SISTEM MULTIKAMERAL:
Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara**

DISERTASI

**FATMAWATI
NPM: 8504000094**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM DOKTORAL PASCASARJANA
JAKARTA
JULI, 2009**



Universitas Indonesia



UNIVERSITAS INDONESIA

**STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN
DENGAN SISTEM MULTIKAMERAL:
Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara**

DISERTASI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
yang dipertahankan dalam Sidang Terbuka
Senat Akademik Universitas Indonesia
pada Hari Jumat, 24 Juli 2009
Kampus UI Depok

**FATMAWATI
NPM: 8504000094**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM DOKTORAL PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA
JAKARTA
JULI, 2009**

Universitas Indonesia

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

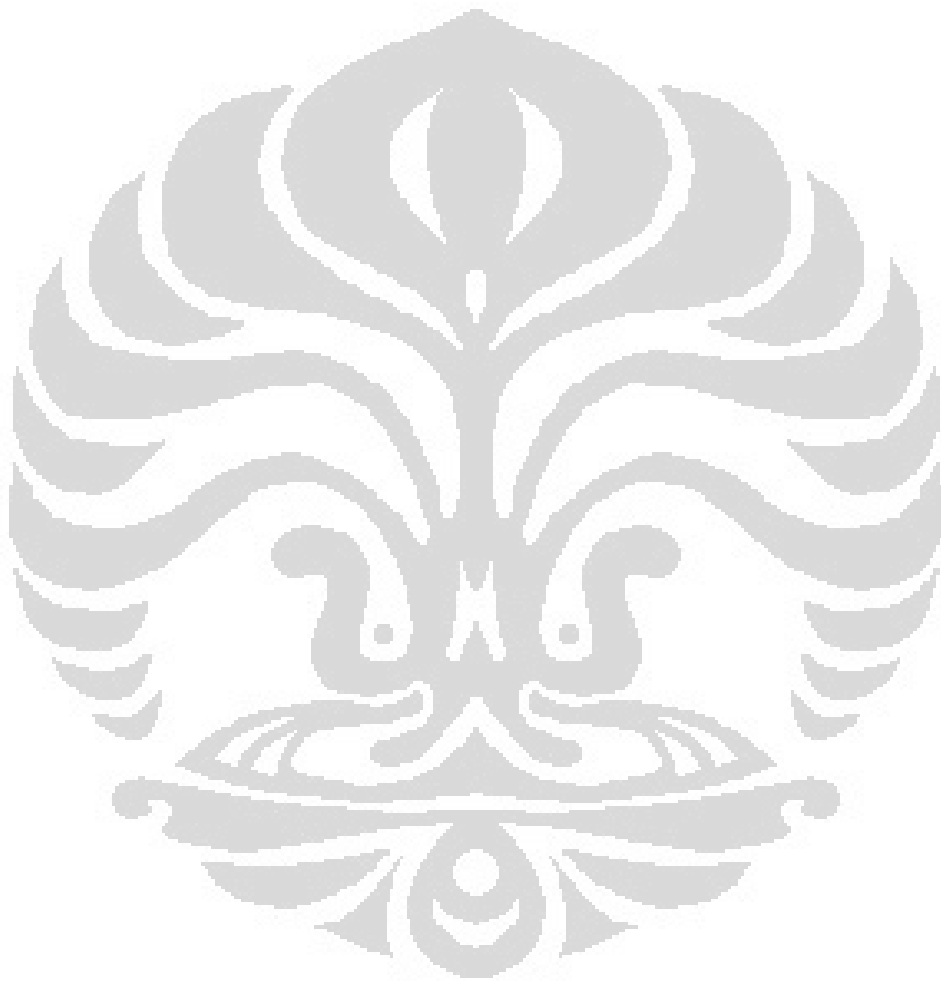
**Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Fatmawati
NPM : 8504000094
Tanda Tangan :



Tanggal : 24 Juli 2009

Universitas Indonesia



LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI

**Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral:
Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara**

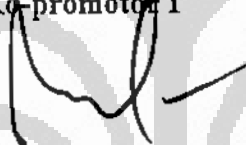
Disetujui oleh:

Promotor



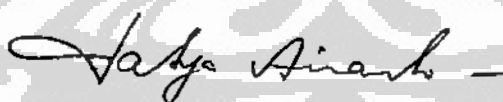
(Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., ~~M.H.~~)

Ko-promotor I



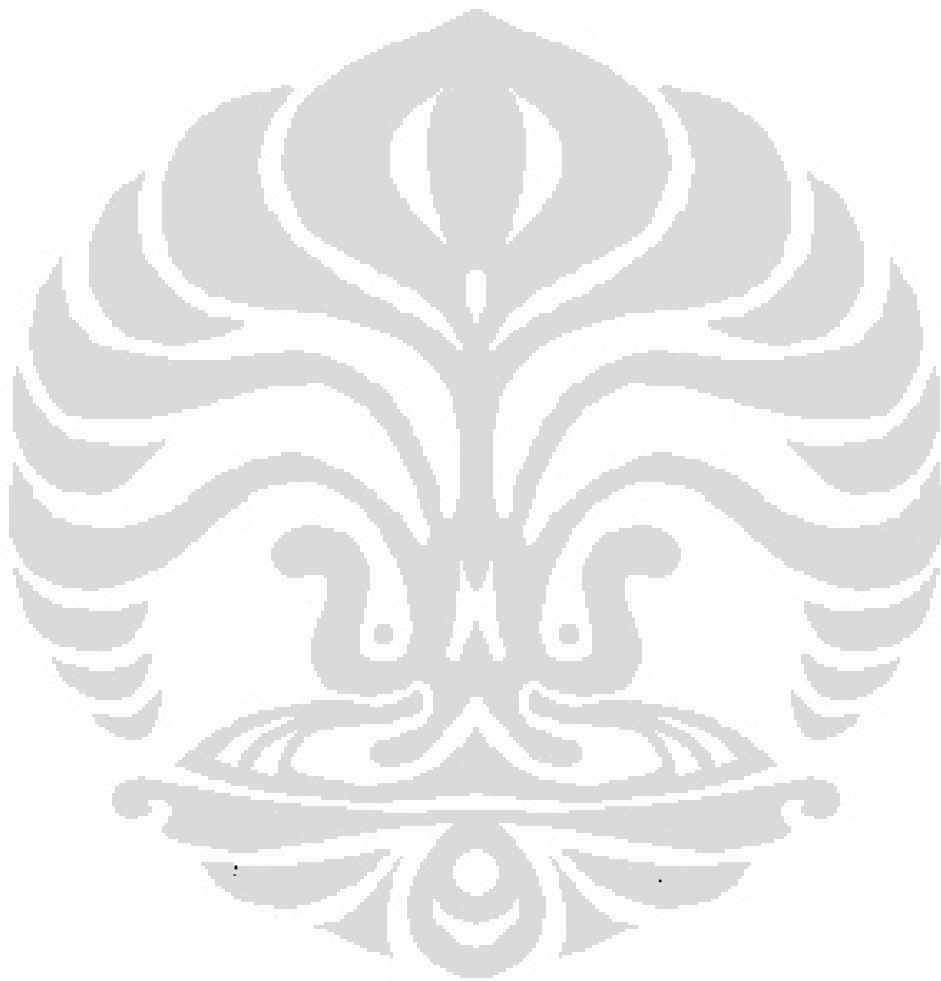
(Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A.)

Ko-promotor II



(Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.)

Universitas Indonesia



HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh :
 Nama : Fatmawati
 NPM : 8504000094
 Program Studi : Hukum Tata Negara
 Judul Disertasi : Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara

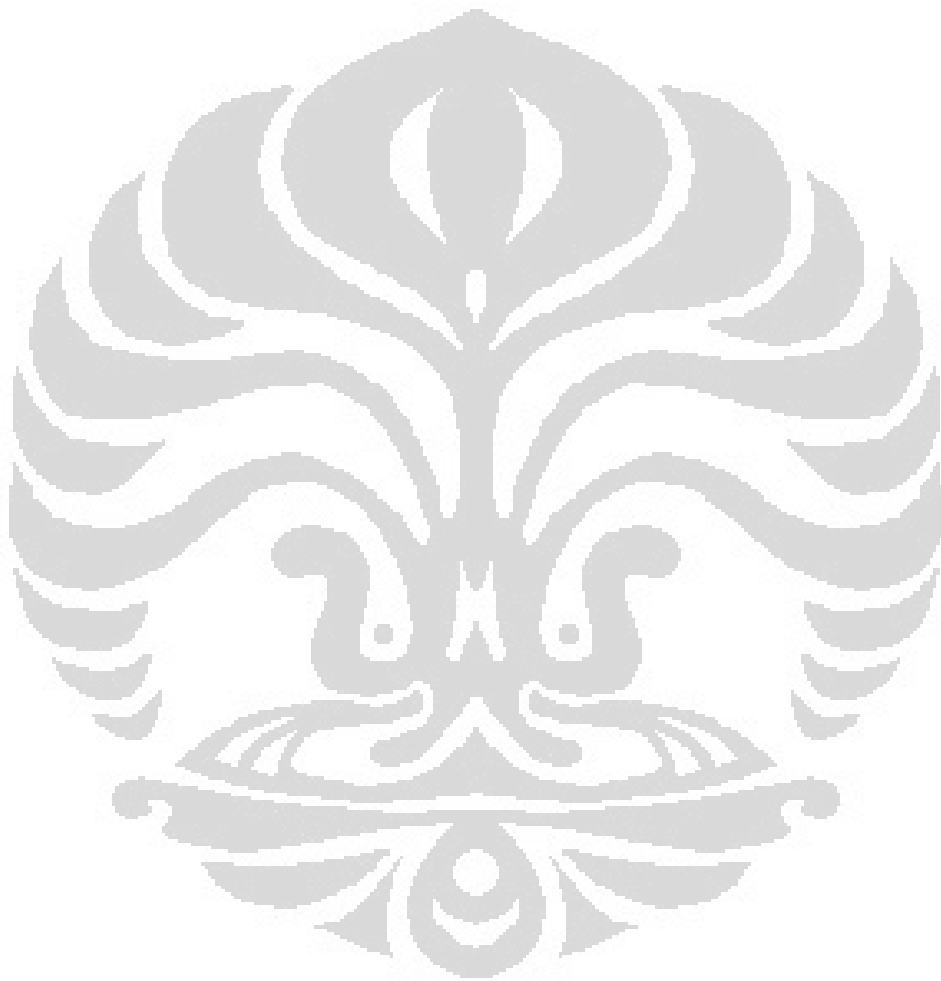
Telah berhasil dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Promotor : Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., ~~M.H.~~ (*Jimly*)
 Ko-promotor : Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (*Maswadi*)
 Prof. Dr. Saiya Arinanto, S.H., M.H. (*Saiya Arinanto*)
 Tim Penguji : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D(Ketua)(*Safri*)
 Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H. (Anggota) (*Sri Soemantri*)
 Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.(Anggota) (*Abdul Bari Azed*)
 Prof. Harkristuti H., S.H., M.A., Ph.D(Anggota)(*Harkristuti*)
 Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A. (Anggota) (*Jufrina*)

Ditetapkan di : Depok
 Tanggal : 24 Juli 2009

Universitas Indonesia



**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS
(Hasil Karya Perorangan)**

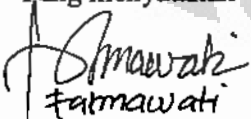
Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

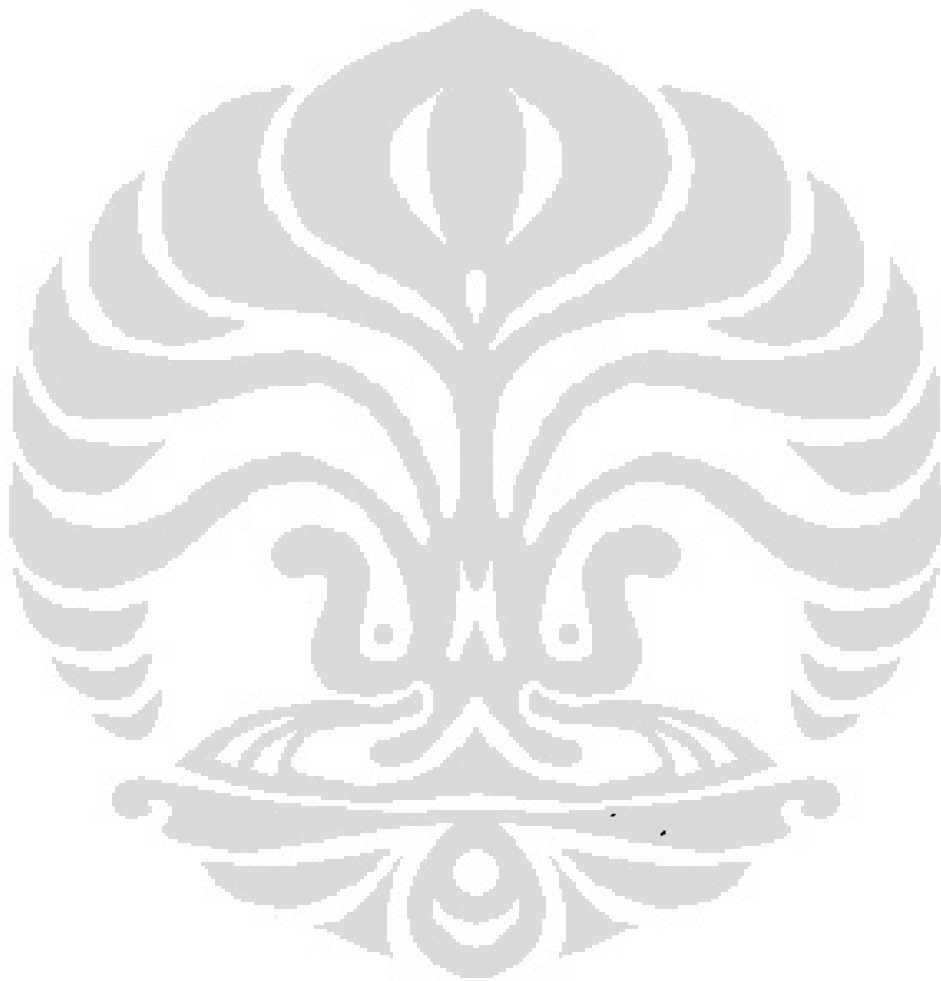
Nama : Fatmawati
NPM/NIP : 85040000 94
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : HUKUM
Jenis karya : Skripsi/tugas akhir/tesis/disertasi/laporan penelitian/ makalah

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non- Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :
Struktur dan fungsi Legislasi Parlemen dengan
Sistem Multi Kameral : Sub perbandingan antara
Indonesia dengan Berbagai Negara

beserta perangkat yang ada (bila diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Depok
Dibuat di :
Pada tanggal : 24 Juli 2009
Yang menyatakan

(.....)



KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT "Tempat kami meminta dan tempat kami memohon pertolongan" yang dengan perkenan-Nya, disertasi ini dapat penulis selesaikan sebagai tugas akhir penulis dalam melaksanakan studi di Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Kepada Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesediaan beliau sebagai Promotor. Beliau tidak hanya memberikan bimbingan tetapi juga "pencerahan" tidak hanya dalam topik yang sedang penulis susun tetapi juga dalam segala hal berkaitan dengan hukum dan ketatanegaraan secara umum. Kesabaran dan ketelitian beliau sangat berarti dalam penyusunan disertasi ini. Terima kasih, Guru Besar kami yang amat sangat terpelajar.

Kepada Ko-Promotor penulis, Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A., penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bimbingan beliau. Penulis bersyukur memperoleh bimbingan dari beliau yang memiliki disiplin ilmu yang berbeda, sehingga penulis bisa memandang dari berbagai perspektif terhadap bidāng yang sedang penulis dalami. Kesabaran dan ketelitian beliau sangat berarti dalam penyusunan disertasi ini. Terima kasih, Guru Besar kami yang amat sangat terpelajar.

Kepada Prof. Dr. Satya Ariananto, S.H., M.H., Ko-Promotor penulis, terima kasih penulis haturkan atas bimbingan beliau. Kesabaran dan ketelitian beliau sangat berarti dalam penyusunan disertasi ini, tanpa ketelitian beliau, disertasi ini tidak akan seperti sekarang ini. Beliau juga selalu membantu dalam berbagai literatur-literatur terkait penulisan disertasi ini. Terima kasih, Guru Besar kami yang amat sangat terpelajar.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada para penguji. Penulis sangat beruntung karena para penguji tidak hanya memberikan saran dan masukan, tetapi juga bimbingan kepada penulis. Kepada ibu-ibu penulis, Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A., Ph.D dan Dr. Jufrina Rizal, S.H, M.A., terima kasih atas semua

Universitas Indonesia

bimbingan yang ibu-ibu berikan, mohon ijin saya untuk selalu belajar kepada ibu-ibu sekalian. Kepada penguji penulis lainnya, Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H. terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan atas bimbingan dan bantuannya baik moril maupun materiil. Kepada Prof. Dr. Sri Socmantri M, S.H., M.CL, terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan atas bimbingan beliau kepada penulis, tidak hanya pada penyusunan disertasi ini, tetapi juga sejak penyusunan thesis penulis. Terima kasih, Guru Besar kami yang amat sangat terpelajar.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Bapak Ananda B. Kusuma, Guru penulis yang selalu membimbing penulis sejak awal hingga akhir penyusunan disertasi ini serta memberikan literatur-literatur terkait penulisan disertasi ini. Mohon bimbingannya selalu.

Atas kesempatan dan bantuannya hingga penulis dapat menempuh pendidikan di Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, penulis menyampaikan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph. D, serta Dekan periode sebelumnya, Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. Terima kasih pula penulis sampaikan kepada Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., dan Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebelumnya Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A. Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Ketua Sub Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Andri Gunawan, S.H., M.A., Ph.D dan Ketua Sub Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebelumnya Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A., Ph.D. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh pimpinan dan staf Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang tidak hanya sangat membantu dalam pengurusan administrasi, tetapi juga membantu memberikan doa dan dukungan.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum,

Universitas Indonesia

yang telah mendukung dan memberikan izin penulis untuk tidak mengerjakan tugas-tugas pengajaran. Kepada teman-teman pengajar, khususnya Fitra Arsil, S.H. M.H. yang membantu dalam berbagai hal, termasuk memberikan literatur, dan Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M., teman diskusi yang "setia". Jazakumuliah khairan katsira. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada teman pengajar PK V Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia lainnya, Sekretaris Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI, Novrizal, S.H., LL.M., Dr. Hamid Chalid, S.H., LL.M., Bapak Makmur Amir, S.H., M.H., Hendra Nurtjahyo, S.H., M.Hum., Nurwidyastanti, S.H., M.H. yang telah bersedia menjadi paranim, Bapak Sophian Martabaya, S.H., dan Bapak Mura Hutagalung, S.H., M. Hum. Terima kasih penulis juga penulis tujukan pada Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H., Dr. Widodo S, S.H., M.H, yang selalu mengingatkan tentang kesabaran, serta staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia lainnya yang walaupun tidak dituliskan namanya satu persatu, penulis berterima kasih atas doa dan dukungannya. Tak lupa terima kasih kepada mbak Dwi atas doa dan segala bantuannya, mulai dari melepaskan kertas nyangkut di printer hingga cemilannya. Juga pada pak Sadeli atas bantuan yang diberikan.

Kepada Bapak Adam Bachtiar, S.H., M.H. Kepala Biro Persidangan I DPD, Bapak Widodo, S.H., staf Baleg DPR RI., mbak Rahma staf ALEG DPR RI, dan mbak Indriati yang menerjemahkan dari bahasa Prancis ke bahasa Inggris, tak lupa penulis sampaikan terima kasih atas bantuan yang diberikan.

Teman-teman penulis, tak lupa juga penulis sampaikan ucapan terima kasihku bagi kalian. Mbakku yang baik, Yetty Komalasari Dewi, S.H., LL.M, yang selalu membantu dalam segala hal, termasuk dalam berbagai penerjemahan. Sahabat sejak S-1 Masita Yuswi, S.H., M.Kn dan keluarga, tempat berbagi rasa dan menjadi "ibu" bagi anak-anakku, juga untuk om dan tante serta mas Rony, terima kasih yang sebesar-besarnya. Teman-teman S-3 yang selalu setia bersama, terutama bagi ibu Ketua Kelas yang sangat baik (ibu Lieke), ibu Ismala Dewi, ibu Farida, Eva, Yenny, mbak Gemala, pak Riza, dan teman-teman yang bersama-sama mengambil bidang Hukum Tata Negara, pak Otong (yang juga telah bersedia menjadi paranim), Zulfan, Reny, dan Safaat. Juga tak lupa terima

Universitas Indonesia

kasih atas doa dan dukungan semua sahabat-sahabat tercinta, bu Ranti, bu Rina, bu Madya, bu Nurjanah, bu April, bu Nurhayati, bu April, bu Leli, bu Ela, bu Ida, Tia, dan saudara-saudaraku lainnya, yang walaupun tidak ditulis satu persatu, kebbaikannya selalu berada di hatiku.

Pada kesempatan ini, ingin penulis persembahkan ucapan terima kasih kepada orang tua penulis, Chairuddin, T, S.H. (alm) dan Hj. Syamsiah. Terima kasih atas masa kecil yang sangat bahagia, doa-doa panjang setelah sholat wajib dan sunnah, serta selalu menemani ananda setiap tahapan ujian S-1 hingga S-3, walaupun itu berarti harus bolak-balik Jakarta-Makassar karena tahapan ujian di S-3, sejak seminar, pra promosi dan promosi doktor adalah 6 bulan. Mohon maaf karena masih merepotkan mama, terasa berat jika mama tidak ada di sisi ananda ketika ananda harus ujian.

Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan pula kepada ibu-bapak mertua penulis, bapak Soegiman, BSC, dan ibu Sri Moelyati, yang selalu berdoa dan memberikan dukungan sehingga penulis bersemangat menyelesaikan disertasi ini. Mohon maaf karena jarang pulang ke Solo walaupun libur agak panjang, karena masih sibuk mengetik.

Saudara-saudara penulis, Ir. Syahrianti beserta suami, Dewi Nachriany beserta suami, Fitriany, S.Si. beserta suami, Moch. Ichsan, S.H. beserta istri, Henny Handayani, Moch. Idham beserta istri, dan Moch. Ichwan, S.E., Ak., terima kasih atas doa dan dukungan kalian semua. Kepada mas Puthut beserta keluarga, mas Santo, dek Nining beserta suami, terima kasih pula penulis sampaikan atas doa dan dukungannya.

Kepada keluarga penulis, suami tercinta Agung Martanto, S.E., semoga Allah SWT membalas cinta dan kebaikan abi dengan sebaik-baik dan sebanyak-banyak balasan amin. Untuk anak-anakku, penyejuk hati ummi-abi di dunia dan akhirat, Fawzi Muhtadi, Rosyidah Nurul Husna, dan Kayyisah Alya Mufidah, cinta ummi untuk kalian dan terima kasih ummi atas bantuan kalian selama ini, termasuk bantuan mengangkat dan membacakan buku-buku ummi. Terima kasih pula atas hadiah terindah ananda Fawzi berupa nilai Ujian Nasional, ummi bangga padamu Nak!

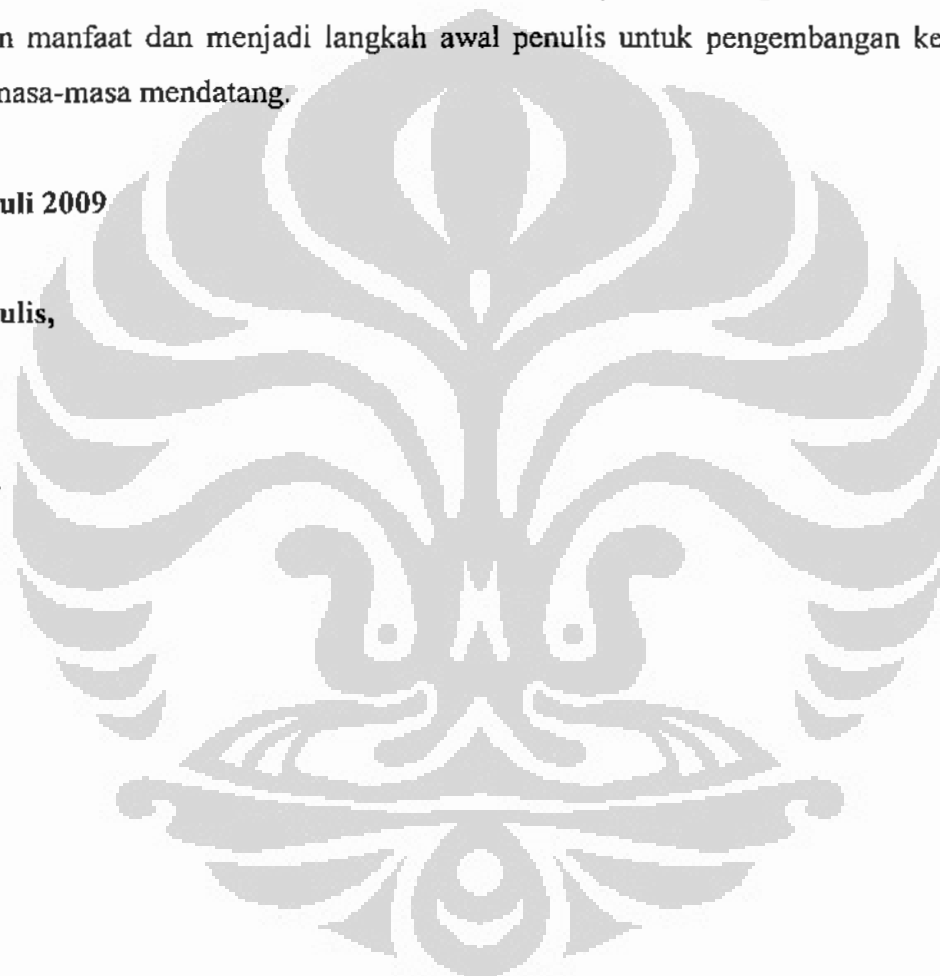
Begitu banyak doa-doa, kebaikan-kebaikan, bimbingan-bimbingan, dan bantuan-bantuan yang penulis dapatkan dalam penulisan ini, sehingga disertasi ini dapat selesai dalam lima tahun masa studi penulis di Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan dengan sebaik-baik balasan amin.

Hanya rahmah dan rahim-Nya yang penulis harapkan. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat dan menjadi langkah awal penulis untuk pengembangan keilmuan penulis di masa-masa mendatang.

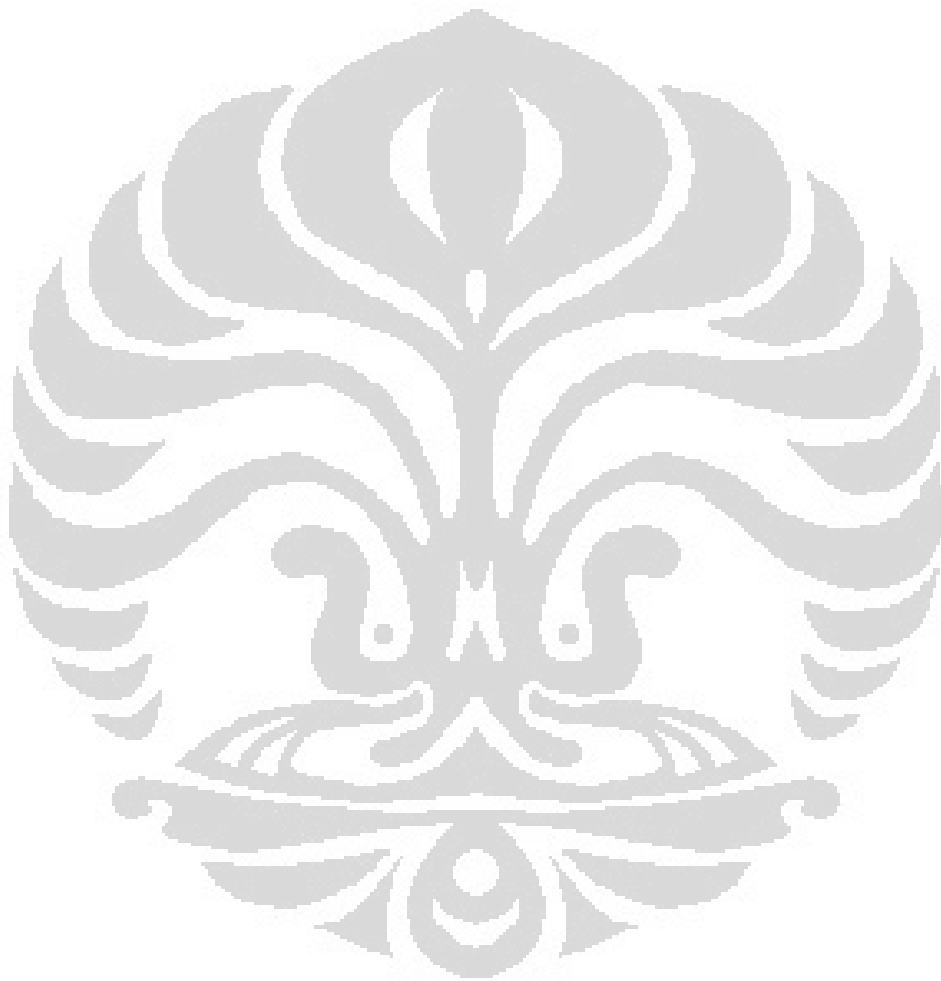
Depok, 1 Juli 2009

Salam Penulis,

Fatmawati



Universitas Indonesia



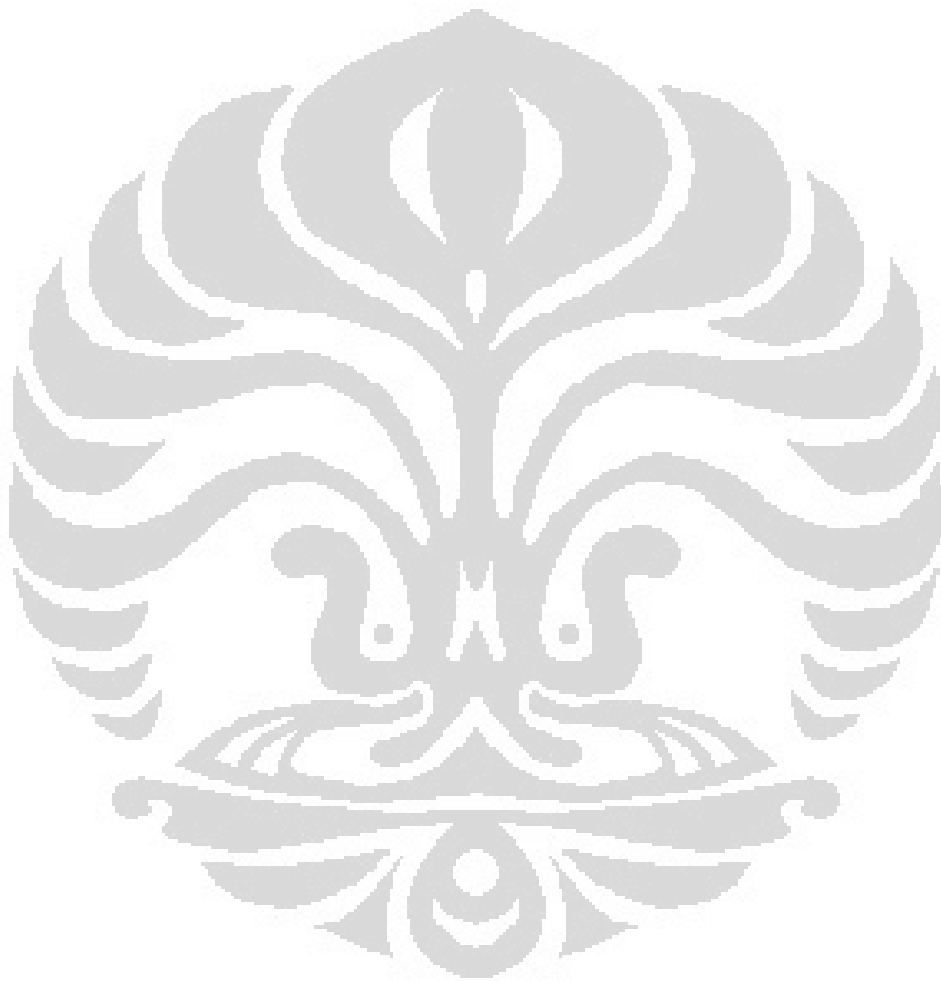
ABSTRAK

Nama . Fatmawati
 Program Studi : Hukum Tata Negara
 Judul : Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral:
 Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan RI, struktur parlemen pada Konstitusi RIS dan pada UUD 1945 (sesudah perubahan) memiliki kamar tersendiri bagi wakil rakyat yang mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan. Struktur parlemen menurut UUD 1945 jika dianalisis berdasarkan kewenangan formal yang dimiliki, termasuk fungsi legislasi dalam arti luas (membentuk UUD), menggunakan sistem trikameral yang terdiri dari DPR, DPD, dan MPR; sedangkan jika dianalisis hanya berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit (membentuk UU), menggunakan sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Dalam studi perbandingan berbagai negara terkait struktur parlemen multikameral, struktur parlemen tidak hanya terdiri dari sistem bikameral, tetapi juga sistem trikameral (tiga kamar) dan sistem pentakameral (5 kamar). Dari 22 negara yang menggunakan sistem bikameral, 10 negara merupakan negara kesatuan. Pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 membatasi kewenangan DPD, dimana DPD hanya berwenang mengusulkan dan membahas RUU tanpa memiliki *voting right*. DPD juga hanya dapat menyampaikan hasil pengawasan yang dilakukannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti tanpa dapat meminta penjelasan langsung terkait hasil pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah. Implikasinya adalah sulitnya mewujudkan latar belakang yang menjadi tujuan pembentukan DPD, yaitu memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Berdasarkan perbandingan dengan berbagai negara, ditemukan bahwa hanya DPD yang metode seleksinya dipilih secara langsung dengan legitimasi demokratis yang lebih kuat dari pada DPR, tetapi memiliki kewenangan sangat terbatas. Dari 20 negara yang kedua kamar memiliki kewenangan membentuk UU, semua kamar kedua memiliki kewenangan membahas dan hak veto. Pembatasan kewenangan pada negara tertentu terhadap kamar kedua adalah dalam hal pengusulan UU (3 negara). Walaupun kewenangan DPD terbatas dalam hal pembentukan UU, tapi masih lebih baik dibandingkan dengan 2 negara yang kamar keduanya sama sekali tidak memiliki kewenangan membentuk UU, yang dalam tulisan ini penulis kategorikan sebagai *very weak bicameralism*.

Kata Kunci: struktur parlemen, fungsi legislasi, sistem multikameral.

Universitas Indonesia



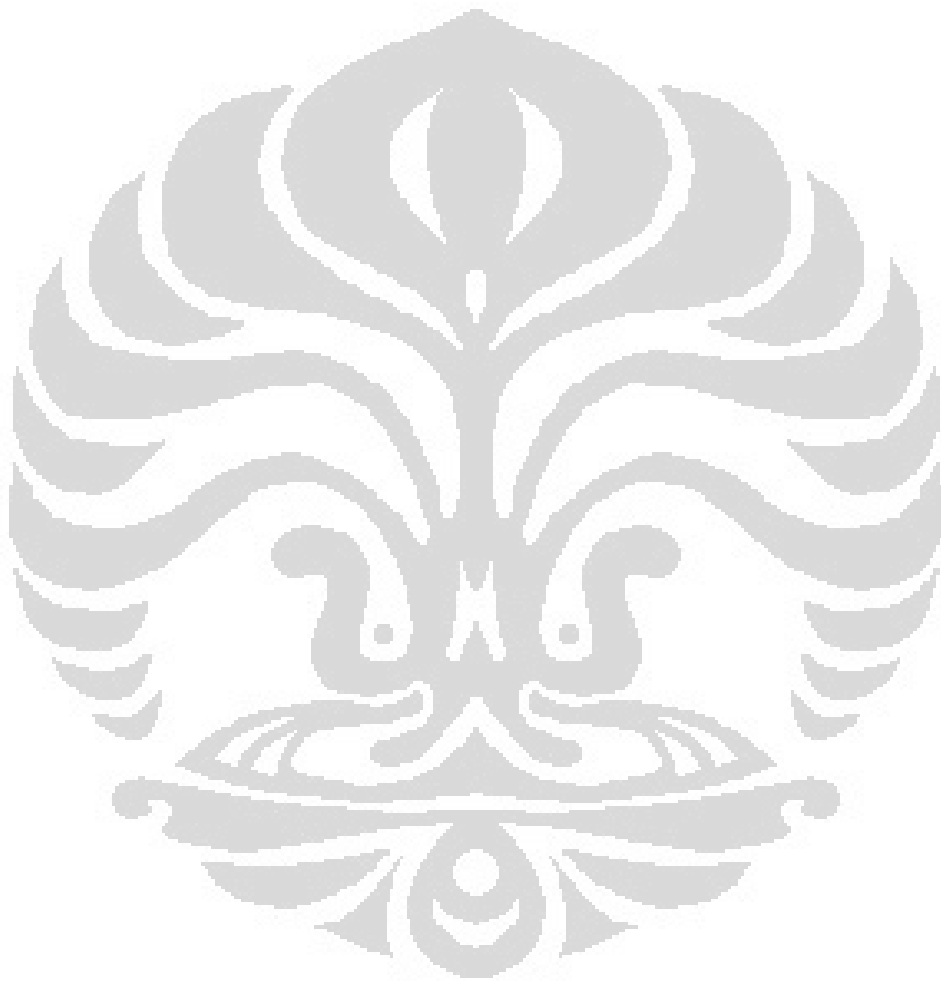
ABSTRACT

Name : Fatmawati
 Study Program : Constitutional Law
 Title : Structure and Function of Parliamentary Legislation in
 Multicameral System: Comparative Study between Indonesia
 and Various Countries

According to Indonesian constitutional history, parliamentary structure in the Constitution of the Republik Indonesia Serikat as well as in the UUD 1945 (after amendment) has its own chamber for people representatives which represent their states or provinces. Parliamentary structure according to the UUD 1945, if analyzed based on its legislation function in broad meaning (to form constitution), applies tricameral system consisting of DPR, DPD, and MPR; whereas if analyzed only based on its legislation function in narrow meaning (to make law), it applies bicameral system consisting of DPR and DPD. In comparative study in various countries on the multicameral parliamentary structure, parliamentary structure is not only consisting of bicameral system but also tricameral system (three chambers) and pentacameral system (five chambers). Out of 22 countries applying bicameral system, 10 countries are Unitarian State. In regard to the legislation structure and function of the parliament, the UUD 1945 has limiting the authority of the DPD, which only authorize DPD both to propose and to discuss a bill without exercising voting right. DPD is also entitle to provide its control against Government to DPR, in order to be follow up by DPR, but without having the authority to demand explanation from Government. The implication of it is the difficulty to bring into reality the historical background of the aim in the DPD's creation, i.e. to strengthen provinces within the Unitarian State of the Republic of Indonesia as well as nationalistic unitary of all provinces; to improve aggregation and accommodation of aspiration and interest of all provinces in formulating national policy with respect to the relation between state and provinces; and to urge bthe harmony and equal of democracy acceleration, regional development and progression. Based on the comparative study in various countries, it is found that only DPD applies direct election as the selection method providing a legitimate democracy stronger than DPR, but unfortunately has merely limited authority. Out of 22 countries which the second chamber has the authority to form an act or a law, all second chamber have the authority to discuss and vote it. The limitation of authority in certain countries toward the second chamber applied merely to propose an act (three countries). Notwithstanding the limitation of DPD's authority to make law, it is still better compared to two countries which the second chamber do not have the authority to make law at all, and in this writing it is called as a *very weak bicameralism*.

Keyword: parliamentary structure, legislation function, multicameral system

Universitas Indonesia



DAFTAR ISI

	hal
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pertanyaan Penelitian.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Teori.....	15
1. Teori Pemisahan Kekuasaan.....	16
2. Teori Fungsi Parlemen.....	25
3. Teori Sistem Bikameral.....	30
F. Kerangka Konseptual.....	42
1. Parlemen.....	42
2. Fungsi Legislasi.....	46
3. Struktur Parlemen.....	48
G. Metode Penelitian.....	54
H. Sistematika Penelitian.....	58
BAB II STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA SERIKAT DAN UUD NEGARA RI TAHUN 1945.....	59
A. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut Konstitusi RIS.....	59
1. Pengantar.....	59
2. Latar Belakang Struktur Parlemen dengan Sistem Bikameral dalam Konstitusi RIS.....	72
a. Usulan Soepomo (anggota delegasi RI) dalam Perundingan antara RI dan Belanda dengan Dibantu oleh UNCI (<i>United Nations Commission for Indonesia</i>).....	77
b. Muktamar Federal Bandung.....	78

c. Konferensi Inter-Indonesia I dan II.....	83
d. Konferensi Meja Bundar.....	86
3. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral Menurut Konstitusi RIS.....	89
a. Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara Yang Diwakili oleh DPR dan Senat.....	89
i. Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.....	89
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.....	92
b. Mekanisme Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Dalam Pembentukan UU.....	94
4. Analisis dan Praktek Ketatanegaraan dari Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral pada Saat Berlakunya Konstitusi RIS.....	99
a. Analisis Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Bikameral Menurut Konstitusi RIS.....	99
i. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.....	99
ii. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Mekanisme Hubungan DPR dan Senat dalam Pembentukan UU.....	101
b. Praktek Ketatanegaraan dari Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen pada Saat Berlakunya Konstitusi RIS.....	106
i. Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.....	106
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.....	112
iii. Mekanisme Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Dalam Pembentukan UU.....	115
B. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut UUD 1945.....	118
1. Pengantar.....	118
2. Latar Belakang Reformasi Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dalam UUD 1945.....	135
a. Kedudukan MPR.....	138

b. Jumlah Kamar dalam Parlemen.....	144
c. Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD.....	151
d. Kewenangan DPD dalam Pembentukan UU.....	154
e. Ditiadakannya Utusan Golongan.....	165
3. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut UUD 1945.....	170
a. Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara Yang Diwakili.....	171
i. Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	171
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	174
b. Mekanisme Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan UU.....	175
BAB III. FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM MULTIKAMERAL DI BERBAGAI NEGARA.....	177
A. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral di Berbagai Negara.....	179
1. <i>People's Democratic Republic of Algeria</i>	179
a. Pengantar.....	179
b. Struktur Parlemen.....	180
i. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly</i> dan <i>Council of Nation</i>	180
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	181
c. Mekanisme Hubungan <i>National Assembly</i> dan <i>Council of Nation</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	182
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	183
2. <i>Argentine Republic</i>	184
a. Pengantar.....	184
b. Struktur Parlemen.....	184
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Deputies</i> dan <i>Senate</i>	184
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	186

c. Mekanisme Hubungan <i>House of Deputies</i> dan <i>Senate</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	187
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	188
3. <i>Commonwealth of Australia</i>	189
a. Pengantar.....	189
b. Struktur Parlemen	190
i. Kewenangan Formal dari <i>Senate</i> dan <i>House</i> of <i>Representative</i>	190
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	191
c. Mekanisme Hubungan <i>Senate</i> dan <i>House of Representative</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	192
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	193
4. <i>Federative Republic of Brazil</i>	194
a. Pengantar.....	194
b. Struktur Parlemen	194
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Representative</i> dan <i>Federal Senate</i>	194
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	198
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>Federal Senate</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	199
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	202
5. <i>Canada</i>	202
a. Pengantar.....	202
b. Struktur Parlemen	203
i. Kewenangan Formal dari <i>Senate</i> dan <i>House of Commons</i>	203
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	204
c. Mekanisme Hubungan <i>Senate</i> dan <i>House of Commons</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	204
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	205
6. <i>Republic of Colombia</i>	206
a. Pengantar.....	206
b. Struktur Parlemen	206
i. Kewenangan Formal dari <i>Senate</i> dan <i>Chamber of Representatives</i>	206
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	209
c. Mekanisme Hubungan <i>Senate</i> dan <i>Chamber of Representatives</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	209
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	212

7. <i>Democratic Republic of Congo</i>	213
a. Pengantar.....	213
b. Struktur Parlemen	213
i. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i>	213
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	214
c. Mekanisme Hubungan <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	215
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	217
8. <i>Arab Republic of Egypt</i>	217
a. Pengantar.....	217
b. Struktur Parlemen	218
i. Kewenangan Formal dari <i>People's Assembly</i> dan <i>Shoura Assembly</i>	218
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	221
c. Mekanisme Hubungan <i>People's Assembly</i> dan <i>Shoura Assembly</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	222
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	222
9. <i>Federal Democratic Republic of Ethiopia</i>	223
a. Pengantar.....	223
b. Struktur Parlemen.....	223
i. Kewenangan Formal dari <i>House of People's</i> <i>Representatives</i> dan <i>House of the Federation</i>	223
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	228
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>Federal Senate</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	228
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	229
10. <i>France Republic</i>	229
a. Pengantar.....	229
b. Struktur Parlemen.....	230
i. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i>	230
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	231
c. Mekanisme Hubungan <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.....	232
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	233
11. <i>Federal Republic of Germany</i>	234
a. Pengantar.....	234
b. Struktur Parlemen	235

i. Kewenangan Formal dari <i>House of Representative</i> dan <i>Federal Senate</i>	235
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	238
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>Federal Senate</i> dalam Pembentukan UU.....	239
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	241
12. <i>Republic of India</i>	242
a. Pengantar.....	242
b. Struktur Parlemen	243
i. Kewenangan Formal dari <i>Council of States</i> dan <i>House of the People</i>	240
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	244
c. Mekanisme Hubungan <i>Council of States</i> dan <i>House of the People</i> dalam Pembentukan UU.....	245
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	247
13. <i>Japan</i>	247
a. Pengantar.....	247
b. Struktur Parlemen.....	248
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Representative</i> dan <i>House of Councillors</i>	248
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	249
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>House of Councillors</i> dalam Pembentukan UU.....	249
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	250
14. <i>United Mexican States</i>	251
a. Pengantar.....	251
b. Struktur Parlemen	251
i. Kewenangan Formal dari <i>Chambers of Deputies</i> dan <i>Chambers of Senators</i>	251
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	253
c. Mekanisme Hubungan <i>Chambers of Deputies</i> dan <i>Chambers of Senators</i> dalam Pembentukan UU.....	254
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	256
15. <i>Kingdom of the Netherlands</i>	256
a. Pengantar.....	256
b. Struktur Parlemen	257

i. Kewenangan Formal dari <i>Lower House</i> (<i>Tweede Kamer</i>) dan <i>Upper House</i> (<i>Eerste Kamer</i>)	257
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	259
c. Mekanisme Hubungan <i>Lower House</i> (<i>Tweede Kamer</i>) dan <i>Upper House</i> (<i>Eerste Kamer</i>) dalam Pembentukan UU.....	260
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	261
16. <i>Federal Republic of Nigeria</i>	262
a. Pengantar.....	262
b. Struktur Parlemen	262
i. Kewenangan Formal dari <i>Senate</i> dan <i>House of Representative</i>	262
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	265
c. Mekanisme Hubungan <i>Senate</i> dan <i>House of Representative</i> dalam Pembentukan UU.....	265
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	267
17. <i>Islamic Republic of Pakistan</i>	267
a. Pengantar.....	267
b. Struktur Parlemen	268
i. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i>	268
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	269
c. Mekanisme Hubungan <i>National Assembly</i> dan <i>Senate</i> dalam Pembentukan UU.....	271
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	273
17. <i>Russian Federation</i>	273
a. Pengantar.....	273
b. Struktur Parlemen	273
i. Kewenangan Formal dari <i>Federation Council</i> dan <i>House of Representatives</i>	273
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	276
c. Mekanisme Hubungan <i>Federation Council</i> dan <i>House of Representatives</i> dalam Pembentukan UU.....	276
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	278
18. <i>Republic of South Africa</i>	279
a. Pengantar.....	279

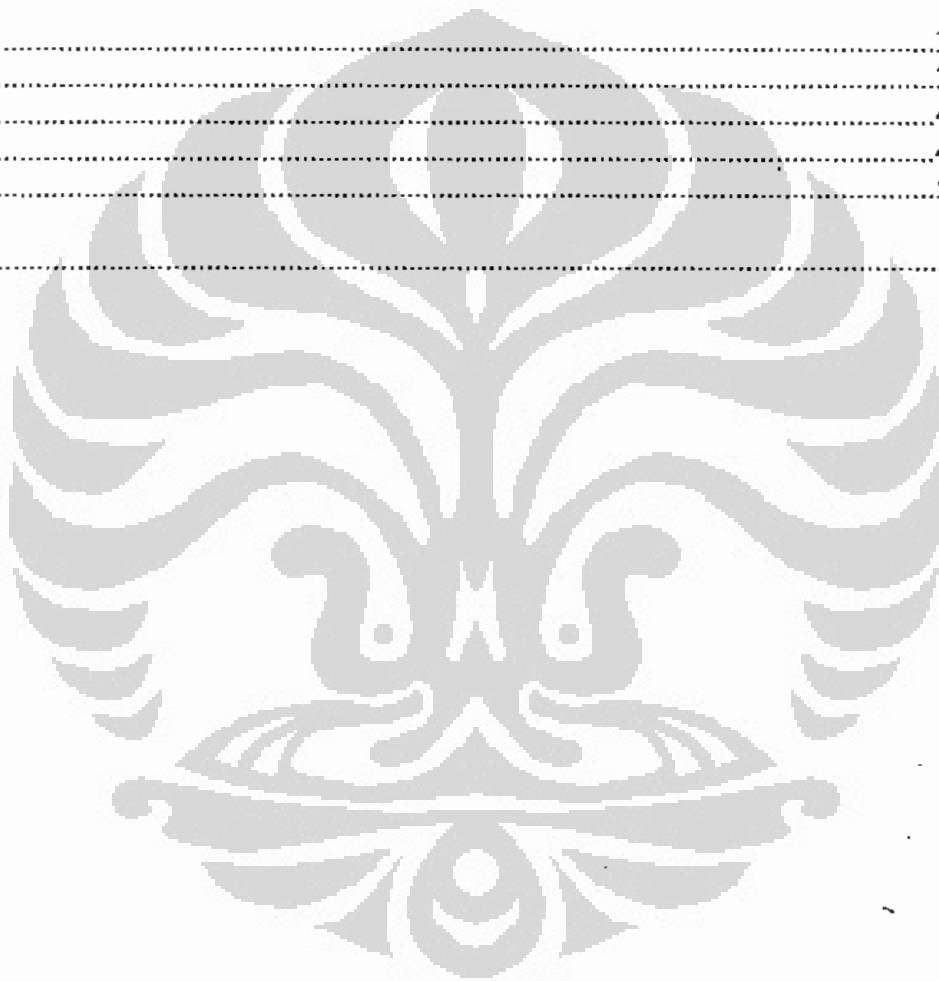
b. Struktur Parlemen	279
i. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly</i> dan <i>National Council of Provinces</i>	279
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	281
c. Mekanisme Hubungan <i>National Assembly</i> dan <i>National Council of Provinces</i> dalam Pembentukan UU.....	282
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	287
19. <i>Kingdom of Spain</i>	288
a. Pengantar.....	288
b. Struktur Parlemen	288
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Representative</i> dan <i>Senate</i>	288
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	290
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>Senate</i> dalam Pembentukan UU.....	291
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	292
20. <i>United Kingdom of Great Britain and</i> <i>Northern Ireland</i>	293
a. Pengantar	293
b. Struktur Parlemen	293
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Commons</i> dan <i>House of Lords</i>	293
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	294
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Commons</i> dan <i>House of Lords</i> dalam Pembentukan UU.....	295
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	296
22. <i>United States of America</i>	296
a. Pengantar.....	296
b. Struktur Parlemen	297
i. Kewenangan Formal dari <i>House of Representative</i> dan <i>Senate</i>	297
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	298
c. Mekanisme Hubungan <i>House of Representative</i> dan <i>Senate</i> dalam Pembentukan UU.....	299
d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi.....	300

B. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Trikameral di Berbagai Negara.....	301
1. <i>Islamic Republic of Afghanistan (2004)</i>	301
a. Pengantar.....	301
b. Kewenangan Formal dari <i>Grand Council (Loya Jirga), House of Representatives (Wolesi Jirga)</i> dan <i>Senate (Meshrano Jirga)</i>	302
c. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	303
d. Mekanisme Hubungan <i>House of Representatives (Wolesi Jirga)</i> dan <i>Senate (Meshrano Jirga)</i> dalam Pembentukan UU.....	304
2. <i>Constitutions of the Republic of South Africa, Act 110 of 1983</i>	306
a. Pengantar.....	306
b. Kewenangan Formal dari <i>House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates</i>	306
c. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	307
d. Mekanisme Hubungan <i>House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates</i> dalam Pembentukan UU.....	308
3. <i>Constitution of the Republic of China (1946)</i>	308
a. Pengantar.....	308
b. Kewenangan Formal dari <i>National Assembly, Legislative Yuan, dan Control Yuan</i>	309
c. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	311
d. Pembentukan UU.....	313
C. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Pentakameral Menurut <i>Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (1963)</i>	314
1. Pengantar.....	314
2. Kewenangan Formal dari <i>Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political Chamber</i>	314
3. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili	320

4. Mekanisme Hubungan <i>Federal Chamber</i> , <i>Economic Chamber</i> , <i>Chamber of Education and Culture</i> , <i>Chamber of Social Welfare and Health</i> , dan <i>Organizational-Political Chamber</i> dalam Pembentukan UU.....	321
D. Analisis Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral di Berbagai Negara.....	323
1. Analisis Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral di Berbagai Negara.....	323
a. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	324
i. Kewenangan Formal.....	324
ii. Metode Seleksi.....	324
iii. Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	325
b. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Fungsi Legislasi Parlemen	332
i. Negara yang Menggunakan <i>Perfect Bicameralism</i>	334
ii. Negara yang Menggunakan <i>Strong Bicameralism</i>	335
iii. Negara yang Menggunakan <i>Weak Bicameralism</i>	336
iv. Negara yang Menggunakan <i>Very Weak Bicameralism</i>	337
2. Analisis Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Trikameral dan Pentakameral di Berbagai Negara.....	340
a. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	340
i. Kewenangan Formal.....	340
ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	341
b. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Fungsi Legislasi Parlemen	342

BAB IV. PERBANDINGAN STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT UUD 1945 DENGAN BERBAGAI NEGARA YANG MENGGUNAKAN SISTEM MULTIKAMERAL.....	344
A. Pengaturan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen RI.....	345
1. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.....	345
2. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	369
3. UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	373
4. Tata Tertib DPR dan DPD.....	378
B. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut UUD 1945 dan Perbandingannya dengan Negara yang Menggunakan Sistem Multikameral.....	385
1. Struktur Parlemen Trikameral Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh DPR, DPD, dan MPR, dan Perbandingannya dengan Berbagai Negara yang Menggunakan Sistem Multikameral.....	395
a. Dewan Perwakilan Rakyat.....	397
(1) Kewenangan Formal	397
(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	400
b. Dewan Perwakilan Daerah.....	400
(1) Kewenangan Formal	400
(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	406
c. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	413
(1) Kewenangan Formal	413
(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili.....	416
2. Struktur Parlemen Bikameral Berdasarkan Kewenangan DPR dan DPD dalam Pembentukan UU, dan Perbandingannya dengan Berbagai Negara yang Menggunakan Sistem Bikameral.....	419
C. Penguatan Internal Kelembagaan DPD.....	471
1. Peningkatan Kapasitas Anggota DPD.....	486
2. Revitalisasi Sekretariat Jenderal DPD dan Peningkatan Kapasitas Staf Sekretariat Jenderal DPD.....	499

3. Penataan Hubungan Kelembagaan.....	504
V. PENUTUP	518
A. Simpulan.....	518
B. Saran-Saran.....	529
DAFTAR PUSTAKA	533
TABEL	
Tabel 1.....	332
Tabel 2.....	339
Tabel 3.....	440
Tabel 4.....	441
Tabel 5.....	504
INDEKS	561



BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Beberapa Undang-Undang Dasar (UUD) telah diberlakukan di Indonesia sejak diproklamasikannya kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. UUD tersebut adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis dengan UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI). Masing-masing dari UUD tersebut mengatur hal-hal yang sesuai dengan keadaan pada saat terbentuknya, sehingga merupakan hal yang wajar jika terdapat hal yang berbeda, termasuk pengaturan mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen.¹

Terdapat beberapa pendapat mengenai struktur parlemen Republik Indonesia (RI) menurut UUD 1945 sebelum perubahan, jika struktur parlemen dianalisis dari seiruh fungsi parlemen termasuk fungsi legislasi dalam arti luas (membentuk UUD) maupun fungsi legislasi dalam arti sempit (membentuk UU).² Berbagai pendapat tersebut adalah:

¹ Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. 3, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 2 dan 51. Strycken A.A.H. sebagaimana dikutip Sri Soemantri, menyatakan bahwa UUD sebagai dokumen formal berisikan:

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Pendapat lain berkaitan dengan materi muatan UUD adalah yang dikemukakan Mr. J.G. Steenbeck sebagaimana dikutip Sri Soemantri, menyatakan bahwa pada umumnya UUD berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu:

1. jaminan terhadap HAM dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

² Lihat Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The Spirit of Laws*, trans. by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hal. 67. "In what Manner the Laws establish

bahwa struktur parlemen sebelum perubahan UUD 1945 adalah sistem unikameral,³ sistem campuran,⁴ atau sistem satu setengah kamar⁵, walaupun dalam prakteknya, struktur parlemen Indonesia pada masa itu adalah bikameral yang terdiri dari MPR dan DPR, kecuali pada masa KNIP dan BP KNIP.⁶ Struktur parlemen pada masa Konstitusi RIS adalah sistem bikameral, yang terdiri Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat, yang

Equality in a Democracy. Some ancient legislators, as Lycurgus and Romulus, made an equal, made an equal division of lands. A settlement of this kind can never take place except upon the foundation of a new republic; or when the old one is so corrupt, and the minds of the people are so disposed, that the poor think themselves obliged to demand, and the rich obliged to consent to a remedy of this nature.

If the legislator, in making a division of this kind, does not enact laws at the same time to support it, he forms only a temporary constitution; inequality will break in where the laws have not precluded it, and the republic will be utterly undone."

³ Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, "Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi, Jakarta, 2004, hal. 54-55.

⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, cet. 1, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 46-52. Asshiddiqie mengemukakan bahwa sebelum perubahan UUD 1945, digunakan sistem campuran antara unikameral dan bikameral, yaitu MPR dan DPR memiliki kewenangan yang berbeda (ciri sistem bikameral), akan tetapi keduanya memiliki pengorganisasian kepemimpinan yang sama, yaitu pimpinan DPR merangkap pimpinan MPR (ciri sistem unikameral). Dalam sejarah UUD, pengorganisasian kepemimpinan yang sama tersebut diusulkan oleh salah seorang peserta sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yaitu Dr. Amir, pada tanggal 18 Agustus 1945. Lihat Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hal. 430. Hal yang sama juga dapat dilihat pada R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha? Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 482.

⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, cet. 1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 21 dan 24. Selain dikenal dengan sistem campuran, istilah lainnya bagi struktur parlemen sebelum perubahan UUD 1945 adalah sistem satu setengah kamar. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart, Norwegia dan Iceland (hingga tahun 1991) dikategorikan sebagai negara yang memiliki sistem satu setengah kamar dalam struktur parlemennya (*one and a-half chamber system*). Lihat Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University, 1999), hal. 201-203. Selain itu, istilah lainnya bagi sistem yang digunakan di Norwegia dan Iceland adalah *unicameral bicameral systems*. Lihat Inter Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fourty-One Countries*, (London: Cassell and Company Ltd, 1962), hal. 11.

⁶ Dalam UUD 1945 (sebelum reformasi) diatur bahwa sistem yang digunakan adalah satu setengah kamar, akan tetapi dalam prakteknya digunakan sistem bikameral karena pengorganisasian kepemimpinan MPR dan DPR berbeda, tidak seperti yang diinginkan oleh pembuat UUD, agar pengorganisasian kepemimpinan yang sama antara MPR dengan DPR. Lihat Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 430. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 482.

Universitas Indonesia

merupakan wakil daerah-daerah bagian.⁷ Berbeda dengan Konstitusi RIS, UUDS RI hanya mengatur bahwa parlemen RI hanya terdiri dari 1 (satu) kamar yaitu DPR, sehingga struktur parlemennya adalah sistem unikameral.⁸

Perubahan UUD 1945 hingga saat ini sudah terjadi 4 (empat) kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Banyak materi UUD 1945 yang berubah secara substansial. Perubahan substansial tentang parlemen tersebut antara lain adalah perubahan struktur dan fungsi legislasi parlemen.

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan RI, struktur parlemen pada Konstitusi RIS dan pada UUD 1945 (sesudah perubahan)⁹ memiliki kamar tersendiri bagi wakil rakyat yang mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan. Parlemen (DPR dan Senat) pada masa Konstitusi RIS dilantik oleh Presiden Sukarno pada tanggal 15 Februari 1950.¹⁰ Lembaga ini hanya berumur 6 (enam) bulan, karena pada tanggal 15 Agustus 1950, dalam Rapat Gabungan DPR dan Senat, dilakukan pembacaan Piagam Pernyataan Terbentuknya Negara Kcsatuan RI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS RI yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.¹¹

Pengaturan dalam Konstitusi RIS yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Republik Indonesia Serikat (RIS), antara lain adalah sebagai berikut:

1. Senat mewakili daerah-daerah bagian,¹² dengan cara diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian.¹³

⁷ Tentang DPR dan Senat, lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, Pasal 98-Pasal 121 dan Pasal 80-Pasal 97. Pendapat yang menyatakan bahwa parlemen pada masa Konstitusi RIS adalah sistem bikameral dalam Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cet. 5, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 101.

⁸ Mengenai DPR pada masa UUDS RI, lihat Republik Indonesia Serikat, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU No. 7 Tahun 1950, LN. No. 56, LN Tahun 1950, TLN No. 37, ps. 56-ps. 77.

⁹ Untuk selanjutnya, jika ditulis UUD 1945 saja maka yang dimaksud adalah UUD 1945 yang berlaku sesudah perubahan UUD 1945, sedangkan untuk UUD 1945 sebelum perubahan akan diberikan keterangan tambahan di dalam kurung.

¹⁰ Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, cet.2, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR. 1984), hal. 93.

¹¹ *Ibid.*, hal. 135.

¹² Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 80 ayat (1).

2. Presiden mengangkat Ketua Senat dari anjuran yang dimajukan Senat.¹⁴
3. Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan dan jabatan-jabatan yang telah ditentukan.¹⁵
4. Senat dapat mengundang Menteri-menteri untuk turut serta dalam permusyawarannya dan memberi penerangan didalamnya.¹⁶
5. DPR mewakili seluruh rakyat Indonesia.¹⁷
6. Keanggotaan DPR tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Senat dan juga tidak dengan jabatan-jabatan yang tersebut dalam pasal 91.¹⁸
7. Presiden mengesahkan Ketua dan Wakil Ketua DPR.¹⁹
8. Menteri-menteri duduk dalam DPR dengan suara penasihat dan diberi kesempatan bicara jika dikehendaki oleh menteri.²⁰
9. DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya,²¹ serta hak menyelidiki.²²
10. Senat didengarkan tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya, mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan tentang RUU Darurat yang mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal.²³

¹³ *Ibid.*, Pasal 81 ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah-bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga tjalon untuk tiap-tiap kursi."

¹⁴ *Ibid.*, ps. 85 ayat (1).

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 91 yang mengatur sebagai berikut: "Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Perwakilan Rakyat, dan djuga tidak dengan djabatan-djabatan federal, yakni djabatan Presiden, Menteri, Djaksa Agung, Ketua, Wakil-Ketua atau Anggota Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua atau Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank-Sirkulasi dan dengan djabatan-djabatan Wali Negara, Menteri atau Kepala-departemen daerah-bagian."

¹⁶ *Ibid.*, ps. 96.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 98 yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 100."

¹⁸ *Ibid.*, ps. 102.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat memilih dari antaranja seorang Ketua dan seorang atau beberapa orang Wakil-Ketua. Pemilihan-pemilihan ini membutuhkan pensahan Presiden "

²⁰ *Ibid.*, ps. 105.

²¹ *Ibid.*, Pasal 120 ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi dan hak menanja; anggota-anggota mempunyai hak menanja."

²² *Ibid.*, ps. 121.

²³ *Ibid.*, Pasal 123 yang mengatur sebagai berikut:

"1. Pemerintah mendengarkan Senat tentang segala hal, apabila dianggapja perlu untuk itu.

11. Senat dapat meminta keterangan kepada Pemerintah.²⁴
12. Kekuasaan pembentukan UU Federal berada pada Pemerintah, bersama-sama dengan DPR dan Senat jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah dan Pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam hal RUU selain tentang daerah bagian.²⁵
13. Pemerintah, DPR, dan Senat berhak mengajukan RUU, tapi Senat hanya berhak mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.²⁶
14. DPR berhak mengadakan perubahan terhadap RUU yang dimajukan oleh pemerintah atau Senat, dengan pengecualian yang ditetapkan pasal 132.²⁷

2. Senat dapat memberikan nasehat kepada pemerintah atas kehendaknya sendiri tentang segala hal apabila dianggapnya perlu untuk itu.

3. Senat didengarkan tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah-bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2.

Aturan ini mempunyai ketjuali, djika, karena keadaan-keadaan yang mendesak, perlu diambil tindakan yang segera, sedang Senat tidak bersidang.

4. Senat didengarkan, ketjuali dalam hal sebagai diterangkan dalam suku kedua ayat yang lalu, tentang segala rantjangan undang-undang darurat sebagai dimaksud dalam pasal 139.

5. Pemerintah memberitahukan kepada Senat segala keputusan tentang hal-hal yang dalamnya Senat telah didengarkan.

6. Djika Senat telah didengarkan, maka hal itu diberitahukan dikepala surat-surat-keputusan bersangkutan."

²⁴ *Ibid.*, Pasal 124 yang mengatur sebagai berikut:

"1. Senat dapat, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, meminta keterangan kepada Pemerintah.

2. Pemerintah memberikan keterangan itu, ketjuali djika menurut timbangannya hal itu bertentangan dengan kepentingan umum Republik Indonesia Serikat."

²⁵ *Ibid.*, ps. 127.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 128 yang mengatur sebagai berikut:

"1. Usul pemerintah tentang Undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden dan dikirimkan serentak kepada Senat untuk diketahui.

2. Senat berhak memajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang hal-hal sebagaimana tersebut dalam pasal 127, sub a.

Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannya serentak kepada Presiden, dengan menjampaikan salinan usul itu.

3. Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah."

²⁷ *Ibid.*, Pasal 130. Pasal 132 mengatur sebagai berikut:

"1. Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka sesungguhnya demikian, usul itu dapat djuga disahkan oleh Pemerintah, djika Dewan Perwakilan Rakyat menerimanya dengan tidak mengubahnya lagi dan dengan sekurang-kurangnya duapertiga dari jumlah suara-suara anggota yang hadir.

Pengaturan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen RI, antara lain adalah sebagai berikut:

1. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.²⁸
2. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.²⁹
3. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.³⁰
4. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.³¹
5. Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.³²
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti, atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.³³
7. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.³⁴
8. DPR memegang kekuasaan membentuk UU.³⁵
9. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.³⁶
10. Anggota DPR berhak mengajukan usul RUU.³⁷
11. DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.³⁸
12. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.³⁹

2. Keputusan yang tersebut dalam ayat pertama, hanya akan dapat diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat yang dalamnya sekurang-kurangnya hadir duapertiga dari djumlah anggota sidang.”

²⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 14, LN Tahun 2006, ps. 2 ayat (1).

²⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 13, LN Tahun 2006, ps. 3 ayat (1). Lihat pula Pasal 37 Perubahan Keempat.

³⁰ *Ibid.*, ps. 3 ayat (2).

³¹ *Ibid.*, ps. 3 ayat (3). Lihat pula Pasal 7B ayat (6) dan (7).

³² *Ibid.*, ps. 8 ayat (2).

³³ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *op c it.*, ps. 8 ayat (3).

³⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 12, LN Tahun 2006, ps. 19 ayat (1).

³⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 11, LN Tahun 2006, ps. 20 ayat (1).

³⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *op cit.*, ps. 20A ayat (1).

³⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *op cit.*, ps. 21.

³⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *op cit.*, ps. 22C ayat (1).

13. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU (RUU) tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁴⁰
14. DPD ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁴¹
15. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.⁴²

Jika kewenangan yang dimiliki oleh DPD dalam UUD 1945 dikaitkan dengan kewenangan Senat dalam Konstitusi RIS, maka terdapat kesamaan. Kesamaan antara kedua UUD tersebut menurut Bagir Manan, adalah sebagai berikut:

Dapat disebutkan, rumusan wewenang DPD mengambil pola wewenang Senat RIS. Tetapi ada yang dilupakan, Senat RIS terdiri dari wakil-wakil daerah bagian yang dibentuk sebagai bagian dari rekayasa pemerintahan pendudukan Belanda, ditambah RI sendiri tidak menghendaki Senat sejajar dengan DPR.⁴³

³⁹ *Ibid.*, ps. 22C ayat (2).

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 22D ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 22D ayat (2) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama."

⁴² *Ibid.*, Pasal 22D ayat (3) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti."

⁴³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. 2, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 4.

Walaupun sistem unikameral masih merupakan sistem yang banyak dipilih,⁴⁴ akan tetapi sebagian besar negara yang mempunyai peranan penting menggunakan sistem bikameral.⁴⁵ Sistem bikameral merupakan konsep yang diharapkan diadopsi dalam struktur parlemen RI pasca perubahan UUD 1945, menggantikan sistem satu setengah kamar parlemen RI. Dalam rangka membentuk sistem bikameral, maka DPD pun dibentuk sebagai kamar kedua dalam parlemen.⁴⁶ DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah, sedangkan DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional.⁴⁷

Walaupun konsep yang diharapkan diadopsi pada struktur parlemen RI dalam UUD 1945 (sesudah perubahan) adalah sistem bikameral (dimana MPR menjadi *joint session* antara DPR dan DPD), tapi dalam kenyataannya yang diadopsi ternyata masih menimbulkan perdebatan apakah sistem unikameral,⁴⁸ sistem bikameral,⁴⁹ atau sistem

⁴⁴ Lihat George Tsebelis dan Jeannette Money, *Bicameralism*, (London: Cambridge University Press, 1997), hal. 1. Dalam penelitian yang dilakukan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money pada tahun 1997, 1/3 dari negara-negara di dunia menggunakan sistem bikameral, dan 2/3 nya adalah sistem unikameral. Lihat Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 202. Dalam penelitian terhadap 36 negara yang dilakukan oleh Arend Lijphart, sistem bikameral digunakan pada 25 negara dari 36 negara yang diteliti.

⁴⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, *rev. ed.*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952), hal. 186. Lihat pula Lijphart, *ibid.*, hal. 202-203. Hal tersebut juga terjadi pada penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart terhadap 36 negara. Sistem bikameral lebih banyak digunakan dan hanya negara-negara kecil (yang terbesar adalah Yunani dengan penduduk sekitar 10 juta jiwa) yang menggunakan sistem unikameral. Dari 36 negara tersebut, semua negara berbentuk federal (9 negara) menggunakan sistem bikameral; dan dari 27 negara kesatuan, 13 negara menggunakan sistem unikameral, 13 negara menggunakan sistem bikameral, dan 1 negara menggunakan sistem satu setengah kamar (Norwegia).

⁴⁶ Manan, *DPR...*, *op cit.*, hal. 59-60. Bagir Manan mengungkapkan bahwa gagasan di balik kelahiran DPD, adalah gagasan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*) dan gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.

⁴⁷ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara...*, *op cit.*, hal. 27.

⁴⁸ Lihat Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, "Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi", Jakarta, 2004, hal. 54-55. Dikemukakan bahwa parlemen RI baik sebelum maupun sesudah perubahan terdiri dari 1 kamar (MPR).

⁴⁹ Lihat Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945" (Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2002), hal. 8. Lihat pula Sofyan Effendi, "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan" (Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004), hal. 6. Keduanya mengemukakan bahwa parlemen RI terdiri dari DPR dan DPD, karena MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga sejak Perubahan Ketiga UUD 1945.

trikameral,⁵⁰ jika struktur parlemen dianalisis dari keseluruhan kewenangan formal berdasarkan fungsi yang dimilikinya, termasuk fungsi legislasi dalam arti luas (membentuk UUD) dan fungsi legislasi dalam arti sempit (membentuk UU).

Penulisan mengenai “Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara” menjadi penting, sekurang-kurangnya karena 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Perubahan UUD dalam Negara RI;
2. menganalisis struktur kamar dan fungsi legislasi parlemen RI; dan
3. pembaharuan hukum.

Pertama, Perubahan UUD dalam Negara RI. Perubahan struktur parlemen di Indonesia, terjadi seiring dengan pergantian dan perubahan UUD yang berlaku di Indonesia. Setelah terbentuknya Negara RIS pada tanggal 27 Desember 1949, maka UUD yang digunakan adalah Konstitusi RIS. Dalam RIS, selain DPR, daerah-daerah bagian juga diberikan wakil dalam parlemen (Senat). Setelah Konstitusi RIS diganti dengan UUDS RI, maka Senat RIS dihapuskan, karena daerah-daerah bagian tidak ada lagi dalam suatu negara kesatuan.⁵¹ Walaupun UUD 1945 mengatur hal yang sama dengan UUDS RI tentang bentuk negara, yaitu negara kesatuan, tetapi terdapat perbedaan dalam kedua UUD tersebut berkaitan dengan struktur parlemen. Perubahan terjadi pada MPR dan DPR, serta dibentuk pula lembaga baru, yaitu DPD. DPD dibentuk dalam rangka pelaksanaan gagasan sistem bikameral dalam pembahasan perubahan UUD 1945.⁵² DPD memiliki susunan,

⁵⁰ Sistem tiga kamar sebagai sistem yang digunakan Parlemen RI setelah Perubahan UUD 1945 pertama kali dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Antara lain dikemukakan dalam *Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI”* di Jakarta 28 Januari 2003, dalam Janedjri M. Gaffar, *et al., ed. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPR RI-UNDP: Jakarta, 2003), hal. 202. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 74. Lihat pula Bagir Manan, *DPR...*, *op cit.*, hal. 5 dan hal. 61.

⁵¹ Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjataan dan Keterangan di bawah Tiap-tiap Pasal menurut Pendjelasan dan Djawaban Pemerintah kepada Parlemen R.I.S.*, (Jakarta: Noordhoff-Kolff N.V., 1950), hal. 11.

⁵² Lihat Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *op cit.*, hal. 186-187 dan Manan, *DPR...*, *op cit.*, hal. 59-60. Keinginan para ahli agar dibentuk *strong bicameralism* tidak diinginkan oleh anggota MPR karena antara lain sebagaimana yang dikemukakan oleh Jacob Tobing (Fraksi PDI-P) bahwa *strong bicameralism* hanya ada pada negara federal. Lihat Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku*

kedudukan, dan kewenangan tersendiri, yang diatur dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. DPD merupakan lembaga negara baru yang dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah, akan tetapi DPD hanya memiliki kewenangan legislatif yang terbatas jika dilihat dari kedudukannya sebagai bagian dari parlemen.⁵³ Hal tersebut tidak terlepas dari argumen anggota MPR, yaitu jika parlemen Indonesia masa depan dijadikan bersifat bikameral yang kuat maka struktur organisasi kenegaraan berkembang ke arah federalisme.⁵⁴

Kedua, menganalisa struktur kamar dan fungsi legislasi parlemen RI. Carl J. Friedrich menjelaskan bahwa legislasi adalah fungsi utama parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*).⁵⁵ Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, harus disusun struktur parlemen yang sesuai agar fungsinya dapat terlaksana dengan baik, yaitu bahwa UU yang dibuat parlemen mengakomodasi kepentingan dari yang diwakilinya tanpa mengabaikan kepentingan nasional. Dalam hal struktur kamar, berbeda dengan Konstitusi RIS, yang sebagian besar ahli Hukum Tata Negara telah sepakat dengan struktur parlemen dalam UUD tersebut, masih terdapat perbedaan pendapat tentang struktur kamar berdasarkan UUD 1945. Dalam Pasal 2 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945, diatur

Kedua Jilid 3 A Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR R.I. ke-11 s/d ke-15 Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001 Masa Sidang Tahunan MPR R.I. Tahun 2001, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I., 2001), hal. 352.

⁵³ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *op cit.*, Pasal 22D ayat (2) yang mengatur bahwa DPD ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Lihat pula Pasal 134 dan Pasal 137 Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005 tentang *Susunan dalam Satu Naskah Keputusan DPD RI Nomor 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagaimana Diubah Terakhir dengan Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Berdasarkan Tata Tertib tersebut, maka DPD (yang diwakili oleh Panitia Perancang UU dan/atau Panitia Ad Hoc yang membidangi materi muatan RUU yang akan dibahas) dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) hanya ikut melakukan pembahasan RUU bersama DPR pada awal pembicaraan Tingkat I. Hal tersebut diatur pula dalam *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/II/2005-2006.

⁵⁴ Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Rapat Pleno ke-14 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 10 Mei 2001 Nomor: MJ 230/9/2001*, (Jakarta: Sekjen MPR, 2001), hal. 24 dan 32. Hal ini dikemukakan oleh Jacob Tobing dan Hobbes Sinaga (keduanya dari Fraksi-PDIP) dalam Rapat Pleno ke-14 tanggal 10 Mei 2001.

⁵⁵ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed., (Boston: Ginn and Company, 1949), hal. 297.

bahwa MPR memiliki anggota dan kewenangan tersendiri,⁵⁶ demikian juga dengan DPR dan DPD. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa MPR merupakan lembaga tersendiri di samping fungsinya sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat yang terdiri atas DPR dan DPD.⁵⁷ Hal tersebut menyebabkan MPR juga merupakan salah satu kamar dalam parlemen RI. Struktur parlemen dianalisis dalam penulisan ini agar dapat diklasifikasi sistem yang digunakan dalam parlemen RI dan untuk menganalisis struktur parlemen yang sesuai dengan Indonesia, sehingga fungsi legislasi parlemen dapat terlaksana dengan baik.

Ketiga, pembaharuan hukum. Pembaharuan hukum sebagai rangkaian upaya untuk mengganti produk-produk hukum lama yang telah ketinggalan zaman dengan produk-produk hukum yang baru ataupun untuk membuat dan membentuk produk-produk hukum baru untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan mengantisipasi kebutuhan di masa depan.⁵⁸ Setelah mengetahui struktur parlemen Indonesia saat ini, kemudian dianalisa untuk mencari sistem yang paling tepat diterapkan di Indonesia dilihat dari masing-masing kamar dan mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen. Ide dasar lembaga perwakilan terdiri dari 2 (dua) kamar adalah agar terjadi mekanisme saling memeriksa diantara kamar-kamar dengan menggunakan hak istimewa yaitu penolakan

⁵⁶ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 22, LN No. 92, LN Tahun 2003, TLN No. 4310, Pasal 7 ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR." Pasal tersebut semakin menegaskan bahwa MPR merupakan lembaga mandiri, karena tidak hanya memiliki anggota tersendiri, tapi juga memiliki pimpinan yang permanen yang berbeda dengan pimpinan DPR dan DPD.

⁵⁷ Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *op cit.*, hal. 73.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hal. 32. Dalam tulisannya, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa Pembaharuan hukum merupakan upaya instrumental, di mana pendekatan instrumental merupakan salah satu pendekatan untuk memahami dan mengembangkan Pembangunan hukum. "...pembangunan hukum nasional itu perlu dipahami dan dikembangkan, baik melalui pendekatan (i) instrumental, (ii) institusional, maupun (iii) pendekatan sosiokultural (etika dan struktural). Secara instrumental, pendekatan pembangunan hukum dapat dilakukan dengan cara membuat atau membentuk (legislasi) peraturan perundang-undangan (materi dan prosedur) yang diperlukan sebagai perangkat pendukung upaya pembangunan nasional yang hendak dilaksanakan."

terhadap produk hukum dari kamar lain.⁵⁹ Terhadap mekanisme *double check*⁶⁰ ini, pada saat pembahasan perubahan UUD 1945, para ahli hukum dan para ahli politik menyarankan sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*), dengan kewenangan kedua kamar yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain.⁶¹

Topik tentang Parlemen di Indonesia telah dibahas dalam beberapa disertasi, tetapi tidak ada yang khusus menganalisis struktur kamar dalam parlemen. Selain itu, disertasi-disertasi sebelumnya membahas parlemen sebelum reformasi. Disertasi-disertasi tersebut adalah: Disertasi yang disusun oleh Bintang R. Saragih yang berjudul "Peranan DPR-GR 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945".⁶² Disertasi berikutnya disusun oleh Albert Hasibuan yang berjudul "Pelaksanaan Fungsi DPR-RI Periode Tahun 1977-1982".⁶³ Muchtar Pakpahan menulis disertasi yang berjudul "DPR RI Semasa Orde Baru."⁶⁴ Disertasi lainnya berjudul "Hak Budget Parlemen Indonesia" karya Ronny Sautma Hoka Bako.⁶⁵ Serta disertasi dari Saldi Isra yang berjudul "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945."⁶⁶

⁵⁹ Montesquieu, *op cit.*, hal. 160. Montesquieu mengemukakan sebagai berikut: "The legislative body being composed of two parts, they check one another by the mutual privilege of rejecting."

⁶⁰ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara...*, *op cit.*, hal. 26-27. Dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa: "...sistem *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat."

⁶¹ Lihat Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *op cit.*, hal. 148-149. Lihat pula Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku Kedua Jilid 3 A Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR R.I. ke-11 s/d ke-15 Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001 Masa Sidang Tahunan MPR R.I. Tahun 2001*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I., 2001), hal. 74, 131, dan 150.

⁶² Bintang R. Saragih, "Peranan DPR-GR 1965-1971 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945" (Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1991).

⁶³ Albert Hasibuan, "Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat-Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982" (Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1992).

⁶⁴ Disertasi ini telah dibukukan dalam Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

⁶⁵ Disertasi ini telah dibukukan dalam Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Yarsif Watampone bekerjasama dengan Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).

⁶⁶ Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia seteah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," (Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009). Selain dalam disertasi, tentang parlemen dibahas dalam beberapa buku, akan tetapi tidak ada satu pun yang mengatur tentang mekanisme hubungan antarkamar dalam pembuatan UU, terutama tentang mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar pada lembaga perwakilan. Buku-buku tersebut antara lain adalah: "Implementasi Sistem Bikameral pada Parlemen Indonesia" karangan Reni Dwi Purnomowati (buku ini pada dasarnya tidak

Berbagai literatur yang membahas mengenai struktur parlemen baik dalam maupun luar negeri, hampir seluruhnya hanya membahas mengenai sistem unikameral dan sistem bikameral yang didasarkan pada kewenangan membentuk UU - kecuali yang dikemukakan Arend Lijphart, akan tetapi itu pun dibahas secara sangat umum - sehingga penulisan ini diharapkan dapat mengisi kekosongan, sebab dibahas kewenangan parlemen tidak hanya hanya berdasarkan kewenangan membentuk UU tetapi juga kewenangan lainnya sesuai dengan fungsi parlemen sebagai *representative assembly* dan *deliberative assembly*,⁶⁷ sehingga struktur parlemen dapat terdiri dari dua kamar atau lebih, yang di dalam penelitian ini disebut sebagai sistem multikameral.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen, dipandang perlu untuk melakukan penulisan tentang "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara". Dalam penulisan ini, struktur dan fungsi legislasi parlemen dianalisis, dimana struktur parlemen dianalisis berdasarkan kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili dari masing-masing kamar, sedangkan fungsi legislasi parlemen dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen. Parlemen di Indonesia yang dibahas adalah parlemen yang memiliki dua kamar atau lebih dalam struktur parlemennya (sistem multikameral), yaitu parlemen Indonesia menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. Parlemen Indonesia menurut UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak akan dibahas karena walaupun strukturnya lebih dari satu kamar, akan tetapi yang memiliki kewenangan pembentukan UU hanya DPR. Akan dipaparkan pula struktur dan fungsi legislasi parlemen pada negara-negara lain

membahas Sistem Bikameral, tapi membahas DPD sebagai Kamar Kedua), "Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004" karangan Aisyah Aminy, buku karangan B.N. Marbun berjudul "DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya", Buku karangan A.S.S. Tambunan berjudul "MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya: suatu pengamatan dan analisis" dan "KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat 1945-1950", karangan Deliar Noer dan Akbarsyah.

⁶⁷ Mengenai parlemen sebagai *representative assembly* dan *deliberative assembly*, lihat Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297, hal 324, dan hal. 347.

yang memiliki dua kamar atau lebih (sistem multikameral) dalam struktur parlemennya, sebagai bahan perbandingan untuk menilai struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS.

B. PERTANYAAN PENELITIAN

Bertolak dari kenyataan bahwa ada permasalahan dalam pengaturan tentang parlemen dalam UUD 1945 khususnya berkenaan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen, maka melalui penulisan disertasi ini ingin diperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS?
- b. Mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS?
- c. Bagaimana pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen?
- d. Bagaimana implikasi pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 terhadap pelaksanaan fungsinya sebagai pembentuk UU?

C. TUJUAN PENELITIAN

Pertama, untuk menjelaskan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. Tujuan yang kedua, untuk menganalisis mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. Tujuan yang ketiga, untuk mengetahui pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen. Tujuan yang terakhir, adalah untuk menganalisis implikasi dari pengaturan

tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945, terhadap pelaksanaan fungsinya sebagai pembentuk UU.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik yang bersifat teoritis maupun praktis. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran untuk pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia, khususnya dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen sebagai pembentuk UU. Manfaat dari segi praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam hal perubahan peraturan perundang-undangan pada masa yang akan datang terkait struktur dan fungsi legislasi parlemen sebagai pembentuk UU.

E. KERANGKA TEORI

Struktur parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS dianalisis dari masing-masing kamar (berupa kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili agar dapat diklasifikasi sebagai sebuah kamar atau bukan, dan agar dapat diklasifikasikan dalam hal kuat, sedang-kuat, atau lemah). Fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS dianalisis dalam hal mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama tentang mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen. Hal tersebut dianalisis agar diperoleh struktur parlemen yang dapat melaksanakan fungsinya sebagai pembentuk UU. Dalam melaksanakan fungsi legislasi tersebut, harus disusun struktur parlemen yang sesuai agar fungsinya dapat terlaksana dengan baik, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat parlemen mengakomodasi kepentingan dari yang diwakilinya tanpa mengabaikan kepentingan nasional.

Digunakan beberapa teori untuk menganalisa hal tersebut, yaitu teori pemisahan kekuasaan, teori fungsi parlemen, dan teori sistem bikameral.

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebelum dikenalnya pemisahan kekuasaan dalam negara, seluruh kekuasaan yang ada dalam negara dilaksanakan oleh raja. Monarki absolut tersebut terjadi di seluruh Eropa. Perang berkepanjangan menyebabkan para raja tersebut menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya yang merupakan cikal bakal parlemen di beberapa negara. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada negara Inggris yang memiliki parlemen pertama di dunia yang dibentuk pada tahun 1265,⁶⁸ dan juga di negara Prancis, dimana Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *States-General* yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614.⁶⁹

Pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan karena sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu, bahwa bila kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang atau oleh sebuah badan, maka tidak akan ada kebebasan karena warga negara akan khawatir jika raja atau senat yang membuat UU bersifat tirani maka UU akan dilaksanakan secara tiran.⁷⁰ Kebebasan pun tidak ada jika kekuasaan yudisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, maka kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum, dan jika hakim disatukan dengan kekuasaan eksekutif maka hakim bisa menjadi penindas.⁷¹

Pemikir pertama yang mengemukakan teori mengenai pemisahan kekuasaan dalam negara adalah John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690). Pada bab XII buku tersebut yang berjudul *the Legislative, Executive and Federative Power*

⁶⁸ Strong, *op cit.*, hal. 27.

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 35-36.

⁷⁰ Montesquieu, *op cit.*, hal. 153-154. "When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner."

⁷¹ *Ibid.*, hal. 154. "Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive.

Where it joined the legislative, the life and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression."

of the Commonwealth, Locke memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif.⁷² Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membuat undang-undang (UU),⁷³ kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan melaksanakan UU,⁷⁴ dan kekuasaan federatif, yaitu kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.⁷⁵

150. *In all cases whilst government subsists, the legislative is the supreme power. For what can give laws to another must needs be superior to him, and since the legislative is no otherwise legislative of the society but by the right it has to make laws for the all parts, and every member of the society prescribing rules for their action, they are transgressed, the legislative must need be the supreme, and all other powers in any members or parts of the society derived from and subordinate it.*⁷⁶

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut Locke, kekuasaan legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui oleh warga (*chosen and appointed*), berwenang membuat UU dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.

Kekuasaan legislatif tidak perlu dilaksanakan dalam sebuah lembaga yang permanen, selain karena bukan merupakan pekerjaan rutin, juga dikhawatirkan adanya

⁷² Lihat John Locke, *Two Treatises of Government (In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original. Extent, and End, of Civil Government)*, in ten volume, vol. V, (London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Olfor; G. and J. Robinson; J. Evans and Co.; Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gumming, Dublin, 1823), hal. 167-169.

⁷³ *Ibid.*, hal 167. "141. ...The legislative can not transfer the power of making laws to any other hands...."

143. *The legislative power is that which has a right to direct how the force of the commonwealth shall be employed for preserving the community and the members of it.*"

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 168. "144. *But because the laws that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual execution, or an attendance thereunto, therefore it is necessary there should be a power always in being which should see to the execution of the laws that are made, and remain in force. And thus the legislative and executive power come often to be separated.*"

⁷⁵ *Ibid.* "This, therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliance, and all the transaction with all persons and communities without the commonwealth, and may be call federative if any one pleases..."

146. *These two powers, executive and federative, though they really be distinct in themselves."*

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 170.

penyimpangan kekuasaan jika dijabat oleh seseorang dalam waktu yang lama.⁷⁷ Anggota legislatif dipilih oleh rakyat dalam waktu tertentu dan jika waktu berakhir maka mereka tidak dapat berpartisipasi lagi kecuali jika dipilih kembali atau jika dikumpulkan oleh eksekutif.⁷⁸

Diilhami oleh pendapat John Locke, Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu dalam bukunya *The Spirit of Laws* (1748), pada bab XI menulis tentang Konstitusi Inggris. Montesquieu memisahkan 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan legislatif memiliki kekuasaan membuat UU, dan mengubah atau menghapus UU; kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan menyatakan perang atau damai, mengirimkan atau menerima duta, menjamin keamanan umum serta menghalau musuh yang masuk; sedangkan kekuasaan yudisial memiliki kekuasaan menghukum para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul di antara orang perseorangan.⁷⁹ Berbeda dengan John Locke yang

⁷⁷ *Ibid.* " . . . Because those law which are constantly to be executed, and whose force it always continue, may be made in a little time, therefore there is no need that the legislative should be always in being, not having always business to do. And because it may be too great temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt them selves from obedience to the law they make, and suit the law, both in its making and execution, to their own private advantage, and thereby come to have a distinct interest from the rest of the community, contrary to the end of society and government. Therefore in well-ordered commonwealths, where the good of the whole is so considered as it ought, the legislative power is put into the hands of divers persons who, dully assembled, have by themselves, or jointly with others, a power to make laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to the laws they have made; which is a new and near tie upon them to take care that they make them for the public good."

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 172. Eksekutif hanya dapat memanggil legislatif dengan 2 (dua) pembatasan, yaitu: "-that either original constitution requires their assembling and acting at certain interval; and then the executive powers does nothing but ministerially issue directions for their electing and assembling according to due forms; or else it is left to his prudence to call them by new election when the occasions or exigencies of the public require the amendment of old or making of new laws, or the redress or prevention of any inconveniencies that lie on or threaten the people." *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 153. "6. Of the Constitution of England. In every government there are three sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependent of the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law. By virtue of the first, the prince or magistrate enacts temporary or perpetual law, and amends or abrogates those that have been aiready enacted. By the second, he makes peace of war, sends or receive embassies, establishes public security, and provide against invasions. By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power, and the other simply the executive power of the state."

memasukkan kekuasaan yudisial dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan yudisial sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.⁸⁰

Montesquieu mengemukakan bahwa legislator zaman dahulu melakukan pembagian tanah dengan jumlah yang sama ketika negara baru terbentuk, atau negara yang sudah terbentuk sangat korup; dan mengatur tentang pembagian tanah tersebut dalam UU, sebab jika tidak diatur dalam UU, maka UUD yang dibuat oleh para legislator tidak akan bertahan lama.⁸¹

Menurut Montesquieu, pada negara yang merdeka, seharusnya kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh seluruh rakyat, akan tetapi itu tidak mungkin dilaksanakan pada negara yang wilayahnya luas, bahkan akan banyak ditemui kesulitan jika dilakukan di negara yang wilayahnya dianggap kecil sekalipun; hal tersebut menyebabkan rakyat harus diwakili.⁸²

Montesquieu menyatakan bahwa dalam masyarakat, selalu ada segolongan yang berbeda dikarenakan kelahiran, kekayaan, atau status sosial, sehingga memiliki kepentingan yang juga berbeda dari masyarakat umumnya.⁸³ Oleh karena itu, kamar dalam parlemen tidak hanya berisikan wakil rakyat yang dipilih berdasarkan pembagian wilayah tertentu (distrik), tetapi juga berisikan para bangsawan.

⁸⁰ *Ibid.*, hal. 154. "Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive."

⁸¹ *Ibid.*, hal. 67. "In what Manner the Laws establish Equality in a Democracy. Some ancient legislators, as Lycurgus and Romulus, made an equal, made an equal division of lands. A settlement of this kind can never take place except upon the foundation of a new republic; or when the old one is so corrupt, and the minds of the people are so disposed, that the poor think themselves obliged to demand, and the rich obliged to consent to a remedy of this nature.

If the legislator, in making a division of this kind, does not enact laws at the same time to support it, he forms only a temporary constitution; inequality will break in where the laws have not precluded it, and the republic will be utterly undone."

⁸² *Ibid.*, hal. 155.

⁸³ *Ibid.*, hal. 156-157. "In such a state there are always persons distinguish by their birth, riches, or honours; but were they to be confounded with the common people, and to have only the weight of a single vote like the rest, the common liberty would be their slavery, and they would not have interest in supporting it, as most of the popular resolutions would be against them.

The share they have, therefore, in the legislature ought to be proportioned to other their advantages in the state; which happens only when they form a body that has a right to check the licentiousness of the people. As the people have a right to oppose any encroachment of theirs."

*The legislative power is therefore committed to the body of the nobles, and to that which represents the people, each having their assemblies and deliberation apart, each their separate views and interests.*⁸⁴

Struktur parlemen terdiri dari 2 (dua) bagian, yang saling mengawasi satu sama lain, dan memiliki keistimewaan yang sama (*mutual privilege*) untuk saling menolak RUU yang diajukan oleh kamar yang lain.⁸⁵ Kamar yang berisikan bangsawan, rekrutmennya didasarkan atas keturunan, dan kewenangan mereka hanya sebatas menolak RUU yang diajukan oleh kamar yang diwakili oleh rakyat pada umumnya.⁸⁶ Anggota parlemen yang bukan merupakan bangsawan dipilih oleh setiap warga negara dalam lingkup wilayah tertentu (distrik) oleh para warga negara pada daerah tersebut karena mereka lebih mengetahui tentang calon anggota parlemen tersebut.⁸⁷

Menurut Montesquieu, jika Raja memiliki bagian memberikan keputusan (*the power of the resolving*) dalam badan pembuat UU (*legislature*) maka kebebasan akan hilang, sehingga kekuasaan eksekutif hanya memiliki hak untuk menolak (*the power of rejecting*) untuk mendukung hak prerogatif yang dimilikinya.⁸⁸ Kekuasaan eksekutif juga tidak punya peranan dalam debat-debat umum, bahkan juga tidak perlu mengajukan usul.⁸⁹

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 157.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 160. "The legislative body being composed of two parts, they check one another by mutual privilege of rejecting."

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 157. "...The body of nobility ought to be hereditary.

In the first place it is so in its own nature; and in the next there must be a considerable interest to preserve its privileges—privileges that in themselves are obnoxious to popular envy, and of course in a free state are always in danger. But as a hereditary power might be tempted to be pursue its own particular interests, and forget those of the people, it is proper that where a singular advantage may be gained by corrupting the nobility, as in the laws relating to the supplies, they should have no other share in the legislation than the power of rejecting, and not that of resolving."

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 156. "The members, therefore, of the legislature should not be chosen from the general body of the nation; but it is proper that in every considerable place a representative should be elected by the inhabitants."

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 160. "If the prince were to have a part in the legislature by the power of resolving, liberty would be lost. But as it is necessary he should have a share in the legislature for the support of his own prerogative, this share must consist in the power of rejecting."

⁸⁹ *Ibid.* "...As the executive power has no other part in the legislative than the privilege of rejecting, it can have no share in the public debates. It is not even necessary that it should propose, because as it may always disapprove of the resolutions that should be taken, it may likewise reject the decisions on those proposals which were made against it will."

Persamaan antara teori yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu adalah bahwa kekuasaan dalam negara tidak diperbolehkan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. Persamaan lainnya tentang adanya kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara, yang masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat UU dan melaksanakan UU.

Perbedaan antara John Locke dan Montesquieu yang paling penting adalah sebagai berikut:

- a. John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif, dan federatif dan kekuasaan legislatif adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara; sedangkan Montesquieu membaginya dalam legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisial, dimana kekuasaan federatif menurut Montesquieu dikategorikan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif.
- b. Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, eksekutif hanya mempunyai bagian dalam pembentukan UU berupa hak untuk menolak (*the power of rejecting*), sedangkan menurut Locke kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui UU.⁹⁰
- c. Montesquieu menjelaskan lebih rinci tentang parlemen baik dari fungsi, struktur organisasi, dan sistem pemilihannya.

Dalam perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana terlihat dalam Konstitusi Amerika Serikat, yang dikenal dengan *checks and balances*.⁹¹ James Madison menuliskan tentang hal tersebut dalam *The Federalist* Nomor 48 sebagai berikut:

⁹⁰ John Locke, *op cit.*, hal. 170. "The executive power placed anywhere but in a person that has also a share in the legislative visibly subordinate and accountable to supreme executive power that is exempt from subordination, but the supreme executive power vested in one, who having a share in a legislative, has no distinct superior legislative to be subordinate and accountable to, farther than he himself shall join and consent."

⁹¹ Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammisa, *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*, (United States of America: Westview Press, 1999), hal. 58. Keduanya mengemukakan bahwa penyusun Konstitusi Amerika Serikat menggunakan sistem *checks and balances* sebagai reaksi atas pengalaman Amerika Serikat sebagai daerah koloni yang menyebabkan lebih memperhatikan pemerintahan yang dibatasi (*limited government*).

It has shown in the last paper that the political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary government should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained.

It is agreed on all sides, that the powers properly belonging to one of the departments ought not to be directly and completely administered by either of the other departments. It is equally evident, that none of them ought to possess, directly or indirectly, an overruling influence over the others, in the administration of their respective powers. It will be not denied that power is of an encroaching nature, and that is ought to be effectually restrained from passing the limits assigned to it. After discriminating, therefore in theory, the several cases of power, as they may in their nature be legislative, executive, or judiciary, the next and most difficult task is to provide some practical security for each, against the invasion of others.⁹²

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Madison tersebut, diketahui bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial tidak diperbolehkan hanya dilaksanakan secara penuh oleh masing-masing lembaga tersebut.⁹³ Hal tersebut menunjukkan bahwa tetap harus ada hubungan dari masing-masing kekuasaan dalam menjalankan kekuasaannya. Menurut Madison, walaupun kekuasaan dari eksekutif, legislatif dan yudisial tidak boleh dibatasi, akan tetapi harus ada kontrol konstitusional terhadap pelaksanaan kekuasaan tersebut.

Teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu merupakan suatu hal yang tidak pernah dilaksanakan, dimana terdapat fungsi-fungsi yang berbeda dan setiap satu fungsi dilaksanakan oleh satu lembaga, hal itu berkebalikan dengan doktrin *checks*

⁹² Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, cet. 2, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), hal. 308.

⁹³ Hal ini juga dikemukakan oleh Strong yang menjelaskan tentang tidak dimungkinkannya dilaksanakan pemisahan kekuasaan sepenuhnya antara eksekutif, legislatif dan yudisial. Menurut Strong, pada negara yang konstitusional, bahkan pada negara dengan sistem pemerintahan yang menyebabkan kabinet bukan bagian dari parlemen, lembaga legislatif harus mampu menjamin bahwa tindakan eksekutif dimaksudkan untuk melaksanakan kehendak legislatif secara luas. Lihat Strong, *op cit.*, hal. 255-256.

and balances, dimana setelah tugas utama diserahkan pada satu orang atau satu badan, maka partisipasi dari pihak lain atau lembaga lain haruslah ada.⁹⁴

Berkaitan teori pemisahan kekuasaan, pada akhir abad 19 dan awal abad 20 berkembang pemikiran dari *progressive movement* yang berkaitan dengan Hukum Administratif (*Administrative Law*) di Amerika Serikat. *Progressive movement* menolak pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu sebab memiliki permasalahan jika dilihat dari visi administrasi nasional pada permulaan abad 20.⁹⁵ *Progressive* mengemukakan bahwa kegiatan-kegiatan yang mereka kehendaki Pemerintah untuk mengaturnya terlalu luas bagi Kongres untuk mengurusnya jika berdasarkan kewenangan legislatif dalam pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu.⁹⁶ *Progressive* menginginkan agar membebaskan

⁹⁴ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 184-185. "The classical doctrine, we said, held that these powers, as distinguished, should be allocated to distinct bodies. But let us correct a false impression. It was never proposed that the exercise of all of each power be entrusted to one person or body. On the contrary, the doctrine of checks and balances requires that after the main exercise has been allocated to one person or body, care should be taken to set up a minor participation of other person or bodies. Budget and impeachment, judicial review and pardon, are example of this sort of check." Friedrich dalam bukunya selain menjelaskan tentang *separation of powers*, juga menjelaskan "*federalism and territorial division of powers*", dimana dalam hal 216 dikemukakan: "*Federalism, with its division of powers between central and local authorities, is a mainstay of a free constitutional government.*" Pembagian kekuasaan tersebut juga dapat dilihat pada pendapat Arthur Mass, yang membedakan pengertian pembagian kekuasaan (*division of power*) dalam 2 pengertian, yaitu *capital division of powers* dan *territorial division of powers*, dimana yang pertama bersifat fungsional, sedang yang kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan. Arthur Mass sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, cet. I., (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 18.

⁹⁵ Lihat Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*, 4th printing, (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008 [original publication 1900]), hal. 13-15. Lihat pula Ronald J. Prestritto, "The Birth of the Administrative State: Where It Came From and What It Means for Limited Government", www.heritage.org/Research/Thought/upload/fp_16.pdf, hal. 3-4, diakses 3 Juni 2009. "It is from this fundamental aim of separation of powers that we can discern three important tenets of American constitutionalism, although this is by no means an exhaustive list.

- The first is the principle of non-delegation. If the separation of powers means anything at all, it means that that one branch of government may not permit its powers to be exercised substantially by another branch.
- The second tenet is a corollary of the first: There may be no combination of functions or powers within a single branch...
- The third tenet of the separation of powers is the responsibility of administration to the republican executive. The government remains "wholly popular," in the words of Federalist 14, because those who carry out the law (administrators under the traditional meaning of the term) are directly answerable to the President, who is elected...."

⁹⁶ Ronald J. Prestritto, *ibid.*, hal. 4. "The range of activities they wanted the government to regulate was far too broad for Congress to handle under the original vision of legislative power."

birokrasi dari politik.⁹⁷ Ide untuk melindungi administrasi dari pengaruh politik dalam tingkatan tertentu di Amerika Serikat pada abad 19, terjadi karena reaksi dari digunakannya *spoils system* dalam rekrutmen birokrasi federal, dimana rekrutmen didasarkan kedekatan seseorang pada partai tertentu.⁹⁸ Frank J. Goodnow, yang merupakan pemikir penting *progressive* mengemukakan bahwa *spoils system* memiliki kelemahan jika dilakukan dalam administrasi pemerintahan.⁹⁹

Berbeda dengan Montesquieu, Frank J. Goodnow membagi 2 (dua) fungsi penting pemerintahan, yaitu *politics* dan *administration*.

*There are, then, in all governmental systems to primary or ultimate function of government, viz. the expression of the will of the state and the execution of that will. There are also in all states separate organs, each of which is mainly busied with the discharge of one these function. These functions are, respectively, Politics and Administration.*¹⁰⁰

Menurut Goodnow, keinginan negara dinyatakan dalam UUD dan UU, dan metode menyatakan keinginan negara tidaklah sama tergantung pada bentuk pemerintahan.¹⁰¹ Lebih lanjut Goodnow menjelaskan bahwa pelaksanaan fungsi *Politics* dilakukan dalam legislasi, yang dilaksanakan oleh legislator.¹⁰²

⁹⁷ Frank J. Goodnow, *op cit.*, hal. 86. "Before we can hope that administrative officers can occupy a position reasonably free from political influence, we must recognize the existence of an administrative function whose discharge must be uninfluenced by political considerations."

⁹⁸ Ronald J. Prestritto, *loc cit.*, hal. 5.

⁹⁹ Frank J. Goodnow, *op cit.*, hal. 112-113. "The spoils system had, however, two great faults. In the first place, when applied to ministerial appointive officers, it seriously impaired administrative efficiency. In the second place, even where applied to elective officers, and much more so when appointive officers, where it had no theoretical justification except that to be found in the necessity of keeping up the party organization, it tended to aid in the formation of political party machines, organized not so much for facilitating the expression of the will of the state as for keeping the party in power. It thus aided in making the party an end rather than a means. The party, largely owing to the spoils system, gradually ceased to discharge, as fully as it should, the function of facilitating the expression of the will of the state, and indeed in many instances came to be a hindrance rather than aid."

¹⁰⁰ Frank J. Goodnow, *op cit.*, hal. 22.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 33.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 46. "Again, we may say that so far as the exercise of the function of politics consists in legislation, it is discharged by the legislature."

Keinginan negara yang dinyatakan oleh fungsi *politics* dalam bentuk UUD dan UU, yang kemudian dilaksanakan oleh *administration*.¹⁰³ Berbeda dengan Montesquieu, Goodnow tidak meletakkan fungsi yudisial secara terpisah, akan tetapi fungsi yudisial merupakan bagian dari fungsi administrasi, dimana Goodnow membagi *Administration* dalam *administration of justice* dan *administration of government*.¹⁰⁴

2. Teori Fungsi Parlemen

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya,¹⁰⁵ dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan penerimaan keuangan publik (*public money*).¹⁰⁶ Montesquieu juga mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat UUD, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.¹⁰⁷

Carl J. Friedrich dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, mengemukakan fungsi dari parlemen secara teoritis, dan prakteknya pada negara Inggris, Amerika Serikat, Prancis, dan Jerman. Dikemukakan oleh Friedrich, fungsi parlemen sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Menurut Friedrich, parlemen pada negara-negara modern tidak hanya

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 17. "Again, as a result, either of provisions of the constitution or of the delegation of the delegation by the legislature, the chief executive or subordinate executive authorities may, through the issue of ordinances, express the will of the state as to details where it is inconvenient for the legislature to act."

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 82-83.

¹⁰⁵ Montesquieu, *op cit.*, hal. 156. "Neither ought the representative body to be chosen for the executive part of government, for which it is not so fit; but for enacting of laws, or to see whether the laws in being are duly executed."

¹⁰⁶ *Ibid.*, hal. 160. "Were the executive power to determine the raising of public money, otherwise than by giving its consent, liberty would be at an end; because it would become legislative in the most important point of legislation."

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 67.

mewakili keinginan (*will*) dari rakyat, tapi juga parlemen merupakan tempat membahas (*deliberate*).¹⁰⁸

*Their political function is a double one: as a representatives they integrate the community through periodic appeals, based upon a continuous process of education and propaganda; as a deliberative body they endeavor to solve concrete problems to the community activity: to do or not to do, that is the question.*¹⁰⁹

a. Parliament as Representative Assemblies

Carl J. Friedrich menjelaskan bahwa parlemen hingga saat ini adalah lembaga utama dari pemerintahan perwakilan yang modern¹¹⁰ dan sebagai majelis perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya, yang saat ini lebih merupakan hal yang formal dibandingkan politis, karena secara politik, fungsi legislasi lebih banyak dilakukan oleh birokrasi.¹¹¹ Mengenai fungsi politis dari lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*), Carl J. Friedrich menjelaskan sebagai berikut:

The political function of representative assemblies today is not so much the initiation of legislation as the carrying on of popular education and propaganda and the integration

¹⁰⁸ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 324. Bandingkan dengan Yves Money dan Andrew Knapp, yang mengemukakan bahwa secara teori dan praktek, parlemen memiliki 3 fungsi, yaitu: perwakilan (*representation*), mengambil keputusan (*decision*), dan kontrol terhadap eksekutif (*control over executive*). Yves Money dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, and Germany*, 3rd ed, (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 182. Bandingkan pula dengan Jimly Asshiddiqie, yang mengemukakan 3 fungsi dari cabang kekuasaan legislatif, yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (control), dan fungsi perwakilan (representasi). Asshiddiqie, *Pengantar... Jilid II*, *op cit.*, hal. 32-44. Bandingkan pula dengan Rod Hague dan Martin Harrop, yang mengemukakan bahwa fungsi utama *modern legislatures* adalah: "*representation, deliberation and legislation. Other functions, crucial to some but not all parliaments, are: making governments (in parliamentary systems only), authorizing expenditure and scrutinizing the executive.*" Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics An Introduction*, 5th Ed., (Great Britain: Antony Rowe Ltd., 2001), hal. 223-228.

¹⁰⁹ Friedrich, *ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 296.

¹¹¹ *Ibid.*, hal. 297. Selengkapnya sebagai berikut: "*Representative assemblies are in fact referred to as the legislature, although it is always at once conceded that these assemblies do not have exclusive control over legislation nor are they concerned only with legislation. Nevertheless, legislation is traditionally looked upon as their primary function. Such a view is formal rather than political. Politically speaking, the function of making laws is nowadays at least as much carried on by the central bureaucracy, which drafts all important bills in England, France, and other European countries, and to an increasing extent in the United States.*"

*and co-ordination of conflicting interests and viewpoints. The representative must be a master in the art of compromise. Parliaments and parliamentarians appear as integrating agencies through which the policy of the government and the claims of the various interest groups are expounded to the larger public with a view to discovering a suitable balance. There can be little doubt that this educational function is highly significant. The average citizen, that is, you and I, needs to have the pros and cons of pending proposals dramatized for him. The clash of argument in representative groups helps this greatly. The drama of filibustering senator, though often arousing indignation, helps the citizens to appreciate the implications and significance of new legislation.*¹¹²

b. Parliament as Deliberative Assemblies

Parlemen sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative assemblies*) menurut Friedrich, merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat.¹¹³ Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, dan teknik pelaksanaannya dilakukan melalui *speech and debate*, serta *questions and interpellation*.¹¹⁴

Mengenai *speech and debate*, dilakukan dalam perundingan di parlemen. Perundingan dilakukan dengan cara pidato yang diikuti dengan pembahasan. Pidato adalah aktifitas parlemen yang mendasar sehingga harus dibatasi dan diatur dalam parlemen.¹¹⁵ Jika seluruh argumen yang relevan telah disampaikan, pembahasan harus berakhir dan berdasarkan praktek pada negara Inggris dan Amerika, maka keputusan diberikan pada kelompok mayoritas.¹¹⁶

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, hal. 324. Selengkapnya sebagai berikut: "Their political function is double one: as representatives they integrate the community through periodic appeals, based upon a continuous process of education and propaganda; as a deliberative body, they endeavor to solve concrete problems of communal activity: to do or not to do, that is the question."

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 325. Selengkapnya sebagai berikut: "The privilege of 'freedom of speech' is not an absolute privilege of the individual member, it is a relative freedom compatible with the freedom of the individual member, it is relative freedom compatible with the freedom of others."

¹¹⁶ *Ibid.*

Questions merupakan salah satu alat yang paling penting yang dimiliki oleh anggota parlemen.¹¹⁷ Dengan banyaknya RUU inisiatif pemerintah dan meningkatnya aktifitas administratif pemerintahan, maka pertanyaan dari anggota parlemen semakin meningkat.¹¹⁸ Scmula tujuan dari mengajukan pertanyaan adalah memperoleh informasi, kemudian berkembang sebagai alat untuk memperbaiki kesalahan dari administratif.¹¹⁹ *Question* oleh anggota parlemen dalam prakteknya sangat tergantung pada sistem pemerintahan. Pada sistem yang berlaku di negara Inggris, *questions* tidak menimbulkan perdebatan kecuali mereka mengajukan pertanyaan disertai mosi untuk penundaan (*motion for an adjournment*).¹²⁰ *Question* pada banyak negara di Eropa Kontinental dikenal dengan *interpellation* yang dilaksanakan untuk memberhentikan para menteri.¹²¹

Carl J. Friedrich menjelaskan lebih lanjut tentang *fiscal and administrative control by parliament*. Dalam membahas tentang *fiscal control*, Friedrich langsung pada pembahasan berdasarkan praktek di negara Inggris, Amerika, dan Prancis. Hal tersebut menunjukkan

¹¹⁷ *Ibid.*, hal. 326.

¹¹⁸ *Ibid.* Selengkapnya sebagai berikut: "As private members bills in the course of the nineteenth century were replaced by government bills, and as the government's administrative activities increased, private members—that is, members not connected with the government or the ministerial opposition bench—began to ask more and more questions."

¹¹⁹ *Ibid.* Selengkapnya sebagai berikut: "While at first intended to secure information, they have today become instruments for securing redress from administrative errors, as well as important occasions for embarrassing the government... Only the more important (starred) questions are nowadays answered by the minister, orally, and even these only when there is time. But the fact that questioners (and others) have the right to ask supplementary questions, if the first answer does not satisfy, makes the hours a chess game, and many oratorical questions are brought forward to dramatize the point which the opposition wishes to bring up. The right to ask such questions greatly strengthens the hand of the ordinary M.P. when asking a minister to look into a complaint of a constituent; for the ministers who neglects to attend to such matters is likely to find himself embarrassed by a question in the House."

¹²⁰ *Ibid.* Menurut Friedrich, berbeda dengan *interpelasi*, *questions* biasanya tidak mengakibatkan mosi tidak percaya (*vote of nonconfidence*).

¹²¹ *Ibid.* Friedrich memberikan contoh *interpelasi* pada negara Prancis dan Jerman. Rod Hague dan Martin Harrop memberikan definisi *interpelasi* sebagai berikut: "An *interpellation* is an enquiry of the government, initiated by the opposition, which is followed by a debate and usually a snap vote on the assembly's satisfaction with the answers given. This technique, often linked to a vote of no confidence, brought down several governments in the French Third and Fourth Republics." Rod Hague dan Martin Harrop. *op cit.*, hal. 228. Amir Syarifuddin selaku Menteri Penerangan pada masa Kabinet II dalam Penjelasan tentang Tanggung Jawab Menteri, menjelaskan bahwa *interpelasi* merupakan permintaan pertanggungjawaban menteri oleh parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Amir Syarifuddin sebagaimana dikutip oleh A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*, (Jogjakarta: Jajasan Fonds Universitas Negeri Gadjah Mada, t.t.), hal. 78.

bahwa dalam negara manapun, diakui adanya pengawasan terhadap fiskal oleh parlemen. Menurut Friedrich, walaupun masalah kontrol terhadap administratif muncul dari masalah fiskal, akan tetapi terdapat perbedaan antara *fiscal control* dan *administrative control*.¹²² Dalam hal fiskal, hubungan antara parlemen dan administratif terjadi dalam hal persetujuan anggaran harus dilakukan oleh parlemen.¹²³ Pada negara Amerika Serikat dan Prancis (sebagaimana banyak negara di dunia) yang menggunakan sistem komisi-komisi dalam parlemennya, interpelasi adalah alat yang esensial untuk mengontrol administrasi.¹²⁴

*Here were person will acquainted with the particular matter in hand through their legislative activity; why should not they see to it that the laws were faithfully executed? It is hard to deny good sense of such a plan, and particularly in the earlier phases of the movement for the constitutional government such a plan, and particularly in the earlier phases of the movement for constitutional government such control seems wholly beneficial.*¹²⁵

Pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*) oleh parlemen muncul di berbagai negara setelah berakhirnya Perang Dunia Pertama.¹²⁶ Parlemen cenderung untuk menekan para menteri dalam hal hubungan luar negeri berdasarkan alasan ‘kepentingan negara’ dan ‘kehormatan negara’.¹²⁷

¹²² Friedrich, *ibid.*, hal. 344.

¹²³ *Ibid.*, hal. 404.

¹²⁴ *Ibid.*, hal. 344. Selengkapnya sebagai berikut: “*The discussion of the last two paragraphs has shown how intimately the problem of administrative control and supervision is bound up with the fiscal problem. It is nevertheless distinct. Both in the United States and in France (as well as in many other countries), the committee system, particularly when coupled with the interpellation, is an essential tool of parliament in controlling administration.*”

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 347. Selengkapnya sebagai berikut: “*Hence not until after the First World War do we find anywhere a vigorous parliamentary participation in Foreign Affairs.*”

¹²⁷ *Ibid.* Selengkapnya sebagai berikut: “*It was soon discovered that everywhere parliaments and their committees were inclined to outdo their ministers in insisting upon national “interest” and national “honor.”*”

3. Teori Sistem Bikameral

Secara umum, struktur parlemen di dunia terdiri dari sistem satu kamar (*unicameralism*) dan sistem bikameral (*bicameralism*). Dalam kerangka teori ini hanya dikemukakan teori tentang Sistem Bikameral, karena teori ini dapat digunakan untuk menganalisis struktur parlemen yang memiliki dua kamar atau lebih (multikameral), dan dalam prakteknya, walaupun sebuah parlemen terdiri lebih dari 2 (dua) kamar, kewenangan untuk membentuk UU hanya berada pada salah satu atau kedua kamar, atau jika seluruh kamar memiliki kewenangan membentuk UU, maka terdapat perbedaan kategori UU.¹²⁸

Teori tentang Sistem Bikameral yang dikemukakan oleh Arend Lijphart, Giovanni Sartori, dan George Tsebelis dan Jeannette Money digunakan dalam penelitian ini, karena teori yang dikemukakan pakar tersebut menjelaskan tentang sistem bikameral dari perspektif yang berbeda. Teori yang dikemukakan oleh Arend Lijphart menjelaskan tentang kewenangan formal (*formal powers*), metode seleksi (*method of selection*) dalam hubungannya dengan legitimasi demokratis, dan kategori warga negara yang diwakili oleh para anggota dari masing-masing kamar.¹²⁹ Berdasarkan hal tersebut, Lijphart membuat klasifikasi ke dalam bikameralisme kuat (*strong*), sedang-kuat (*medium-strength*), dan lemah (*weak*).¹³⁰ Sedangkan teori yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori dan George Tsebelis dan Jeannette Money hanya membahas kewenangan formal dari sisi pembentukan UU saja. Giovanni Sartori menjelaskan kategori *perfect*, *strong*, dan *weak* berdasarkan kewenangan pembentukan UU.¹³¹ Digunakan pula teori yang dikemukakan oleh Giovanni

¹²⁸ Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa berdasarkan *Constitution of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, ketiga kamar dalam parlemen memiliki kewenangan membentuk UU sesuai dengan apakah UU tersebut diterapkan untuk golongan kependudukan berdasarkan warna kulit (kulit putih, berwarna, dan Indian), karena masing-masing kamar mewakili golongan tersebut.

¹²⁹ Lihat Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 205-207.

¹³⁰ *Ibid.*, hal. 211.

¹³¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Bandingkan dengan Andrew Ellis, "Legislative Procedure in Two Chamber System", *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs*, 18 Oktober 2001, hal. 1. Andrew Ellis yang mengklasifikasi dengan *strong system* dan *soft system* dalam hal pembuatan UU dalam lembaga perwakilan bikameral. Dikategorikan sebagai *strong system* jika dalam lembaga perwakilan sebuah negara, Rancangan UU harus secara mutlak disetujui oleh

Sartori, yang menghubungkan sistem bikameral dengan bentuk negara dan sistem pemerintahan.¹³² George Tsebelis dan Jeannette Money menjelaskan tentang justifikasi sistem bikameral, kewenangan formal, metode seleksi, dan kewenangan formal yang direfleksikan dengan mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU jika terjadi perbedaan.¹³³

Teori yang dikemukakan Lijphart digunakan karena tidak hanya memperhatikan kewenangan parlemen sebagai pembentuk UU saja, tetapi juga kewenangan formal parlemen lainnya, sehingga struktur parlemen dapat dianalisis secara lebih utuh. Sedangkan penggunaan teori yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori dan George Tsebelis dan Jeannette Money adalah untuk menganalisis secara khusus mengenai pembentukan UU dalam parlemen.

Lijphart membahas dari masing-masing kamar, dan hanya sekilas membahas hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, sedangkan Tsebelis dan Money membahas mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU dalam parlemen secara lebih mendalam, sedangkan Sartori, selain menganalisis kewenangan dalam pembentukan UU, juga membahas tentang hubungan sistem bikameral dengan sistem pemerintahan yang digunakan oleh sebuah negara. Dengan menganalisa parlemen dari segi masing-masing kamar, mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, dan sistem pemerintahan yang digunakan, diharapkan diperoleh analisa yang lebih akurat tentang parlemen dengan sistem yang sesuai untuk diterapkan di Indonesia, bila dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi dari parlemen sebagai pembentuk UU.

Lijphart membagi dalam 4 (empat) kategori struktur kamar dalam 36 negara yang ditelitinya, yaitu *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism*, *weak bicameralism*, dan *unicameral legislatures*.¹³⁴

kedua kamar, dan *soft system* jika dalam hal terjadi perbedaan terhadap sebuah Rancangan UU, maka yang menentukan adalah Kamar Pertama (*Lower House*).

¹³² Sartori, *ibid.*, hal. 185-189.

¹³³ Lihat Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 4.

¹³⁴ Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 211.

Tiga ciri dari sistem Bikameral yang menjelaskan apakah merupakan bikameralisme kuat (*strong*) atau lemah (*weak*), yaitu:

- a. Kekuatan kedua kamar berdasarkan kewenangan formal yang diatur dalam UUD, dimana pola yang umum adalah bahwa kamar kedua (*second chambers*) cenderung subordinat terhadap kamar pertama (*first chambers*).¹³⁵ Lijphart memberikan contoh tentang kamar kedua (*second chambers*) cenderung subordinat terhadap kamar pertama (*first chambers*) adalah bahwa ketidaksetujuan kamar kedua (*second chambers*) terhadap RUU dapat diabaikan oleh kamar pertama (*first chambers*), dan pada sebagian besar negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, kabinet bertanggung jawab pada kamar pertama (*first chambers*).¹³⁶
- b. Kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua (*second chambers*) tidak hanya tergantung dari kewenangan formal yang diatur dalam UUD, tetapi juga bagaimana metode seleksinya.¹³⁷

*All first chamber are directly elected by the voters, but the members of the most second chambers are elected indirectly (usually by the legislatures at levels below that of national government,...) or, more frequently appointed... Second chambers that are not directly elected lack the democratic legitimacy, and hence the real political influence, that popular election confers. Conversely, the direct election may compensate to some extent for its limited power.*¹³⁸

Berdasarkan kedua kriteria tersebut, yaitu kewenangan formal yang dimiliki kedua kamar dan legitimasi demokratis dari kamar kedua (*second chambers*), legislatif bikameral dapat diklasifikasikan ke dalam simetris dan asimetris bikameral.¹³⁹ Kamar yang simetris adalah kamar dengan kekuatan konstitusional yang setara atau yang perbedaannya hanya sedikit,

¹³⁵ *Ibid.*, hal. 205. "The first important aspect is the formal constitutional powers that the two chambers have. The general pattern is that second chambers tend to be subordinate to first chambers."

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 206. "Second, the actual political importance of second chambers depends not only on their formal powers but also on their method of selection."

¹³⁸ *ibid.* Bandingkan dengan Strong, *op cit.*, hal. 69. C.F. Strong juga mengemukakan bahwa jika metode pemilihan kamar kedua melalui pemilihan, maka kamar tersebut akan memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan jika tidak dipilih.

¹³⁹ Lijphart, *Ibid.*

dan memiliki legitimasi demokrasi, sedangkan *kamar yang asimetris* adalah kamar yang sangat tidak setara dalam hal-hal kewenangan formal dan legitimasi demokrasi.¹⁴⁰ Akan tetapi, walaupun kamar kedua tidak dipilih secara langsung, dapat dikategorikan sebagai kamar yang simetris jika kewenangan formal kamar pertama lebih besar dari kamar kedua.¹⁴¹

c. Perbedaan lainnya dalam hal komposisi anggota, dimana kamar kedua (*second chambers*) dapat dipilih dengan metode yang berbeda atau dibuat sedemikian rupa untuk memberikan tempat yang lebih kepada minoritas tertentu.¹⁴² Jika demikian halnya, maka kedua kamar tersebut berbeda dalam hal komposisinya dan disebut sebagai *incongruent*.¹⁴³

Berdasarkan ketiga ciri tersebut, maka:¹⁴⁴

- a. *Strong bicameralism* memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*;
- b. *medium-strength bicameralism* memiliki karakteristik ketiadaan salah satu hal dari simetris dan *incongruence*; dan
- c. *weak bicameralism* memiliki karakteristik asimetris dan *congruent*.

Selain *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism*, dan *weak bicameralism*, Lijphart juga membagi dalam *between medium-strength and weak bicameralism*.¹⁴⁵ Lijphart mengemukakan bahwa Inggris dan Boswana termasuk dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism*, karena walaupun secara teknis baik Inggris dan Boswana termasuk dalam inkongruen, nilainya diturunkan setengah poin sehingga masuk

¹⁴⁰ *Ibid.* "Symmetrical chambers are those with equal or only moderate unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respects."

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 207. Yang dijadikan contoh adalah parlemen Belanda, yang walaupun kamar keduanya tidak dipilih secara langsung, tapi kamar kedua memiliki kewenangan veto absolut terhadap RUU yang tidak dapat diabaikan oleh kamar pertama.

¹⁴² *Ibid.* "The third crucial difference between the two chambers of bicameral legislatures is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresent certain minorities."

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.* hal. 211.

¹⁴⁵ Lihat *Ibid.* hal. 212. Lijphart membuat indeks, dimana untuk *strong bicameralism* diberi nilai 4,0, *medium-strength bicameralism* diberi nilai 3,0, *between medium-strength and weak bicameralism* diberi nilai 2,5, dan *weak bicameralism* diberi nilai 2,0, sedangkan *unicameralism* diberi nilai 1,0.

dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism* karena kamar kedua merupakan peninggalan dari era sebelum demokrasi (*predemocratic era*).¹⁴⁶

Perbedaan penting antara kamar Pertama dengan Kamar Kedua menurut Lijphart, sekurang-kurangnya adalah sebagai berikut:¹⁴⁷

- a. Kamar Kedua (*second chambers*) cenderung memiliki anggota lebih sedikit dibanding Kamar Pertama (*first chambers*).
- b. Masa jabatan Kamar Kedua (*second chambers*) cenderung lebih lama dibanding Kamar Pertama (*first chambers*).
- c. Gambaran yang umum dari Kamar Kedua (*second chambers*) adalah pemilihannya dilakukan bertahap.

Menurut Lijphart, secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral.¹⁴⁸ Akan tetapi dapat terjadi penyimpangan dalam hal semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral, jika dikaitkan dengan ukuran populasi (*population size*).¹⁴⁹ Negara-negara kecil (*smaller countries*) cenderung menggunakan sistem unikameral atau bikameral lemah (*weakly bicameral*) walau bentuk negaranya federal, semifederal, atau desentralisasi; sedangkan pada negara-negara besar (*large countries*) cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*) walau bentuk negaranya kesatuan dan sistem sentralisasi.¹⁵⁰

¹⁴⁶ *Ibid.* hal. 213.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hal. 203-205.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hal. 213. "As pointed out earlier, there is strong empirical relationship between the bicameral-unicameral and federal-unitary dichotomies: all formally federal systems have bicameral legislatures, whereas some nonfederal systems have bicameral and others unicameral parliaments."

¹⁴⁹ *Ibid.*, hal. 215. Negara Venezuela dan Comoro merupakan contoh negara yang berbentuk federal tetapi tidak menggunakan sistem bikameral, jika dikaitkan dengan ukuran wilayah dan jumlah populasi (*population size*).

¹⁵⁰ *Ibid.* Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Senates and the Theory of Bicameralism", *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, eds. Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, (Ohio: The Ohio State University, 1999), hal. 3-4. Hal ini juga dikemukakan oleh Patterson dan Mughan, dimana negara-negara yang besar cenderung menggunakan sistem bikameral yang terdiri dari *senates* dan *house of*

Giovanni Sartori mengemukakan bahwa terdapat 2 perbedaan pada pengaturan mengenai sistem bikameral, yaitu variabel *equal-non equal power* dan variabel *similarity-differentiation* antara kedua kamar dalam hal sifat (*nature*) dan komposisi.¹⁵¹ Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*.¹⁵² Sartori mengemukakan bahwa ukuran untuk menentukan *equal-non equal power* adalah apakah kewenangan kamar kedua hanyalah menunda (*delaying power*) atau juga memiliki kewenangan menolak (*veto power*).¹⁵³ Hak menolak (*veto power*), dapat berupa: "(i) *absolute, that is without recourse*, (ii) *absolute only in reserved domain*, (iii) *overidable by qualified majority of the Lower House*, and (iv)." *overidable by a simple majority*."¹⁵⁴ Menurut Sartori, Kamar yang memiliki kewenangan yang sama dalam proses legislatif (baik *strong* atau *perfect bicameralism*) adalah kamar-kamar yang masing-masing memiliki kewenangan yang sama untuk menolak usulan dari kamar yang lain.¹⁵⁵

Sartori menjelaskan bahwa disebut *similar bicameralism* jika secara sifat kedua kamar sama-sama untuk mewakili penduduk dan memiliki kesamaan dalam komposisi karena dipilih dengan sistem pemilihan umum yang sama, dan jika hal tersebut tidak dimiliki maka dikategorikan sebagai *differentiated bicameralism*.¹⁵⁶ Walaupun variabel *equal-non*

representatives, dengan pengecualiannya adalah Peru, yang mengubah sistem bikameral menjadi unikameral pada tahun 1993, dan contoh lainnya adalah Cina.

¹⁵¹ Giovanni Sartori, *op cit.*, hal. 184. "There are many varieties of bicameral arrangements. A first distinction, we have just seen, is whether the two Houses are of equal or unequal power. A second distinction is whether the two Houses are similar or dissimilar in nature or composition."

¹⁵² *Ibid.* "With regard to the first distinction, when their strength is very unequal we have weak (asymmetric) bicameralism, and when it is about equal we have strong (symmetric) bicameralism. Let it also be stipulated that when the two chambers are, in all power respect, on a par, then we have perfect bicameralism."

¹⁵³ *Ibid.*, hal. 185.

¹⁵⁴ *Ibid* Sartori menjelaskan bahwa persetujuan Kamar Pertama harus mendapat dukungan mayoritas dan semakin persyaratan diabaikannya veto oleh Kamar Kedua (*override*), maka semakin efektif hak veto tersebut.

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ *Ibid.*, hal. 184. "With regard to the second distinction, its application is as follows: two Houses are similar in nature if they are both elected with congruent electoral system (e.g. both proportional or both majoritarian). Conversely, when these conditions do not obtain, the likely outcome is a differentiated bicameralism."

equal power merupakan variabel yang sangat penting, akan tetapi variabel *similarity-differentiation* antara kedua kamar juga sangat penting jika dikaitkan dengan kemungkinan konflik yang akan timbul, dimana menurut Sartori, kamar yang tidak sama kondusif untuk terjadinya perbedaan dan konflik mayoritas.¹⁵⁷

Dikaitkan dengan bentuk negara dan sistem pemerintahan, Sartori mengemukakan bahwa kemungkinan timbulnya konflik dengan digunakannya *strong* atau *perfect bicameralism* berbeda pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.¹⁵⁸ Menurut Sartori, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer, akan berjalan lancar jika kedua kamar memiliki kesamaan kelompok mayoritas yang menguasainya.¹⁵⁹ Kesulitan akan muncul jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas di kamar pertama dan kedua, akan tetapi jika hal tersebut terjadi pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, maka kesulitan tersebut diatasi, berbeda dengan negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, dimana kemungkinan terjadinya *dead lock* dan jatuhnya kabinet.¹⁶⁰ Pada negara yang

¹⁵⁷ *Ibid.* "Intuitively the first variable – equal-unequal strength – appears to be the more important one. But the upshot of the second variable is that similarity in nature and composition are conducive to 'similar majorities', whereas dissimilar Houses are conducive to different and conflicting majorities. Upon reflection, then, the degree of similarity-differentiation between the two Houses is just as important."

¹⁵⁸ *Ibid.*, hal. 185-187.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hal. 185. Sartori mengemukakan contoh Australia, Belgia, dan Itali untuk negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, dan negara Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. *Ibid.*, hal. 186. Akan tetapi dikemukakan pula, dalam *strong* atau *perfect bicameralism* belum tentu pula tanpa masalah walaupun merupakan *similarity bicameralism*, jika digunakan oleh sistem pemerintahan parlementer.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hal. 185-186. Sartori mengemukakan contoh negara Amerika Serikat sebagai negara dengan sistem pemerintahan presidensial yang memiliki mekanisme mengatasi masalah jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas yang menguasai kedua kamar (hak veto Presiden-pen). Sartori mengkritik pendapat Lijphart yang mengemukakan bahwa sistem pemerintahan parlementer dan *strong bicameralism* tidak sesuai jika kabinet dibentuk tanpa membuat suatu koalisi yang besar, akan tetapi menurut Sartori, suatu koalisi bukanlah penyelesaian yang baik karena dalam koalisi dapat timbul masalah internal karena perbedaan diantara mereka, dan dalam prakteknya (kasus Australia), tidak diinginkan adanya kelompok lain apalagi jika secara ideologi memiliki perbedaan yang signifikan. Apa yang dikemukakan Sartori, juga dikemukakan oleh Patterson, dimana dari 37 negara yang ditelitinya, terdapat korelasi antara kewenangan formal dengan sistem pemerintahan, dimana lebih banyak negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, senatnya memiliki kewenangan yang hampir sama dengan kamar pertama, dan sebaliknya pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Lihat Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan,

berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya dipilih menggunakan *weak bicameralism*, yaitu kewenangan kamar kedua tidak sekuat kamar pertama (India) dan membatasi kewenangan kamar keduanya dimana kewenangan veto hanya terhadap RUU yang berhubungan dengan negara bagian (Jerman).¹⁶¹

George Tsebelis dan Jeannette Money dalam bukunya mengemukakan 2 (dua) aspek bagi justifikasi dari sistem bikameral, yaitu aspek politik (*political*) dan aspek efisiensi (*efficiency*).¹⁶²

a. Politik (*political*)

- (1) Dalam sistem bikameral, hak veto disediakan secara kelembagaan untuk mencegah tirani mayoritas.¹⁶³
- (2) Sistem bikameral mencegah tirani minoritas karena kedua kamar mensyaratkan adanya dukungan dari konstituen yang luas untuk mendukung pembentukan UU.¹⁶⁴

"Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 1., Issue 1., Spring 2001, hal. 45-46.

¹⁶¹ Sartori, *ibid.*, hal. 188-189. Sartori mengemukakan bahwa praktek di Jerman menunjukkan bagaimana *federal bicameralism* menyatu dengan baik dengan sistem pemerintahan parlementer.

¹⁶² Pendapat lainnya yang memberikan argumentasi yang mendukung dibentuknya kamar kedua dalam lembaga perwakilan, menurut Strong adalah sebagai berikut: "...that the existence of a Second Chamber prevents the passage of precipitate and ill-considered legislation by a single House; that the sense of unchecked power on the part of a single Assembly, conscious of having only itself to consult, leads to abuse of power and tyranny; that there should be a center of the resistance to the predominate power in the state at any given moment, whether it be the people as a whole or a political party supported by a majority of voters. In the case of a federal state there is a special argument in favour of a Second Chamber which is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinct from that of the federation as a whole." Strong, *op cit.*, hal. 186. John Stuart Mill juga mengungkapkan perlunya Kamar Kedua dalam Parlemen, yaitu: "a majority in a single assembly, when it has assumed a permanent character...easily becomes despotic and overweening, if released from the necessity of considering whether it acts will be concurred in by another constituted authority." John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, (London: Longmans, Green, and CO., 1861), hal. 97-98.

¹⁶³ Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 35. "Whether bicameral legislatures represent distinct classes, occupational groups, or manifestations of the sovereign people, bicameral legislatures provide an institutionalized veto power that prevents "a tyranny of the majority...."

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal. 36. "Bicameralism is also purported to prevent "a tyranny of the minority."... In bicameral systems, the presence of two legislative houses requires a broader constituency base to support any legislation."

(3) Sistem bikameral mengurangi potensi tirani dari pemimpin individual karena dalam sistem bikameral setiap usulan yang dimajukan harus menghadapi berbagai alternatif yang diajukan oleh kamar kedua.¹⁶⁵

b. Efisiensi (*efficiency*)

(1) Pembuat UU yang efisien menghasilkan legislasi yang lebih baik dan hasil yang lebih stabil.

Efficient legislatures produce both better legislation and more stable outcomes...

There are three sources of legislative instability: changes in personnel, changes in preferences..., and changes in outcomes attributable to the voting cycle.... Bicameralism improves all three types of instability. However, the first two types of instability are resolved through differences in tenure, whereas the third depends on different types of membership....

*The third type of instability is the potential instability of outcomes associated with what is today called the voting cycle....*¹⁶⁶

(2) Kehadiran kamar kedua menciptakan kemungkinan kontrol kualitas (*quality control*).

*Quality control rest on two ideas. The first is preventive: knowing that someone else will examine the product makes the producer more careful initially. Second, there is a system to discover mistakes after they have been committed. A second chamber, regardless of its level expertise and wisdom, constitutes such a quality-control mechanism.*¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Ibid.* "Finally, bicameralism reduces the potential for tyranny of an individual leader... In a unicameral setting, the agenda setter, by structuring the order in which alternatives are voted upon, can control the outcome and achieve his or her preferred solution.

Under bicameralism, the agenda setter's choice must survive the competition from all alternatives in the second house. Control over outcomes necessitates the collusion of an agenda setter in the second house. Therefore, bicameralism reduces the power of the agenda setter."

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal. 37. Tsebelis dan Money juga menjelaskan bahwa banyak hal dalam sistem bikameral yang meningkatkan lebih baik hasil dari legislasi. "From the time of ancient Greeks onward, the idea of a council of elders, who could bring their experience and wisdom to the government, has been advocated ... The institutional provisions that promote an efficient role for the senate including higher age minimums for upper chamber than for lower chamber and selection criteria that involve some evaluation of expertise. The longer term in office also permits the development of legislative expertise. And disinterested nature of senatorial involvement promotes an objective look at legislation..." *Ibid.*, hal. 40.

¹⁶⁷ *Ibid.*

- (3) Mengurangi korupsi dan memperlambat proses legislasi, karena kemungkinan dilakukannya kolusi dalam sistem bikameral lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem unikameral.¹⁶⁸
- (4) Mengurangi biaya-biaya dalam menghasilkan keputusan, sebab adanya mekanisme *conference committees* dalam sistem bikameral.¹⁶⁹

Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa *checks and balances* tidak akan terjadi dalam hubungan antarkamar dalam sistem bikameral jika: “*In those cases where the upper house is merely consultative and the lower house has ultimate power of decision, bicameralism does not create a system of checks and balances.*”¹⁷⁰

Dua karakteristik khusus dalam sistem bikameral menurut Tsebelis dan Money, adalah sebagai berikut:

- a. Keanggotaan dari kedua kamar berdasarkan metode seleksi dan kategori dari warga negara yang diwakili.¹⁷¹ Dikemukakan bahwa pada sebagian besar *lower house* (majelis rendah) dipilih secara langsung oleh warga negara,¹⁷² sedangkan seleksi pada *upper house* (majelis tinggi) dapat melalui metode seleksi¹⁷³ atau golongan yang diwakili (*the type of representation*).¹⁷⁴

¹⁶⁸ *Ibid.* “*Bicameralism has also been touted as reducing corruption and slowing legislative process. Following Madison, Levmore (1992) cites the ability of a second chamber to reduce corruption because bicameralism requires the collusion of more individuals than would be required in a unicameral system. As for delay, according to Madison, the senate is there “to check the misguided career and to suspend the blow mediated by the people against themselves, until reason, justice, and truth can regain their authority over the public mind”....*”

¹⁶⁹ *Ibid.*, hal. 41-42. “*Bicameralism is also believed to reduce decision costs. Levmore (1992) argues that bicameralism promotes the creation of conference committees. Because conference committees are smaller than the full legislative bodies, it is easier for representatives to bargain and trade votes, and thereby to reach a decision.*”

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 36-37.

¹⁷¹ *Ibid.*, hal. 44. “*The first is the membership of the two houses, based on selection methods and categories of citizens represented.*”

¹⁷² *Ibid.*, hal. 46.

¹⁷³ *Ibid.*, hal. 46-47. Metode seleksi pada *upper house* terdiri dari: keturunan (*heredity*), pengangkatan (*appointment*), pemilihan tidak langsung (*indirect election*), dan pemilihan langsung (*direct election*). Bandingkan dengan Strong, *op cit.*, hal. 69 dan hal. 188. C.F. Strong mengemukakan bahwa pengisian jabatan pada Kamar Kedua berdasarkan pemilihan (*elective*) dan bukan berdasarkan hasil pemilihan (*non-*

- b. Kewenangan formal kedua kamar yang tercermin pada mekanisme penyelesaian jika terjadi perbedaan.¹⁷⁵

Beberapa metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, yang dapat digunakan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama, yaitu: “*the navette (shuttle) system, conference committees, joint sessions of two chambers, dan one-chamber decisions.*”¹⁷⁶

a. *The navette (shuttle) system.*

Dalam sistem ini, RUU (Rancangan UU) yang telah disetujui oleh salah satu kamar dikirimkan pada kamar yang lain, bila disetujui, maka proses berakhir dan diundangkan; akan tetapi jika kamar yang lain tersebut tidak setuju baik bagian tertentu maupun keseluruhan, maka akan diubah dan dikembalikan pada kamar yang mengirim Rancangan UU tersebut.¹⁷⁷ Karena mekanisme ini belum tentu dapat mengakhiri perbedaan, maka diatur maksimal jumlah RUU berpindah dari satu kamar ke kamar lainnya, dan jika tidak tercapai juga kesepakatan, maka digunakan mekanisme lainnya.¹⁷⁸ Dalam hal tidak ada pengaturannya, maka perpindahan RUU dari satu kamar ke kamar lain akan terus berlangsung hingga diperoleh persetujuan oleh kedua

elective). Berdasarkan bukan hasil pemilihan (*non-elective*), yaitu melalui garis keturunan (*hereditary*), pengangkatan (*nominated*), sedangkan yang berdasarkan pemilihan (*elective*), yaitu melalui dipilih-sebagian (*partially elected*) dan dipilih seluruhnya (*fully elected*).

¹⁷⁴ Lihat Tsebelis dan Money, *ibid.*, hal. 47 dan hal. 53. Berdasarkan negara-negara yang ditelitinya, Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa secara umum *upper houses* merupakan replikasi *lower house* dan mewakili warga negara berdasarkan *equal basis*. Selain itu dapat merupakan perwakilan dari daerah (*subnational geographic units*), perwakilan pekerjaan (*professional occupation*), perwakilan etnis minoritas (*minority ethnic representation*), dan perwakilan komunitas tertentu (seperti *linguistic communities* yang memiliki wakil pada Senat Belgia). Bandingkan dengan pendapat Paterson dan Mughan *eds., op cit.*, hal. 12. Keduanya menyatakan bahwa dalam sistem bikameral, kedua kamar masing-masing merupakan representasi dari kategori pemilih yang berbeda, yaitu merupakan wakil rakyat secara keseluruhan melalui pemilihan umum, dan kamar lainnya dapat saja merupakan wakil rakyat berdasarkan kepentingan dari kelas sosial (*interest of social classes*), kepentingan-kepentingan ekonomi (*economic interests*), atau berdasarkan perbedaan wilayah (*territorial diversity*).

¹⁷⁵ Tsebelis dan Money, *ibid.* “*The second is the relative power of the two houses as reflected in their mechanisms for resolving intercameral differences.*”

¹⁷⁶ *Ibid.*, hal. 13.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hal. 55. Dari 53 negara dengan sistem bikameral yang diteliti oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, 52 negara menggunakan mekanisme ini.

¹⁷⁸ *Ibid.*

kamar, atau salah satu kamar menghentikan usulan RUU yang diajukannya.¹⁷⁹ Mekanisme ini merupakan mekanisme yang paling penting, disamping mekanisme *conference committee*.¹⁸⁰

b. *Conference Committee*

Dalam sistem ini, kedua kamar mengirimkan utusannya dalam jumlah yang sama untuk berkumpul bersama agar tercapai kesepakatan.¹⁸¹

c. *Joint Sessions of Two Chambers*

Dalam sistem ini, kedua kamar bertemu dalam sidang bersama untuk memberikan suara dalam pembuatan UU.¹⁸²

d. *One-Chamber Decisions*

Dalam sistem ini, jika terjadi perbedaan, maka hasil akhirnya ditentukan oleh salah satu kamar dan biasanya dimiliki oleh kamar pertama.¹⁸³

e. Pemilihan Umum

Beberapa negara menggunakan pemilihan umum untuk mencapai jalan keluar dalam hal tidak tercapai juga kesepakatan antara kedua kamar.¹⁸⁴

¹⁷⁹ *Ibid.*, hal. 4. "We also examine a series of institutional devices employed around the world to resolve intercameral differences. The two most important such devices are the *navette* system and the *conference committee*. The former requires a bill to shuttle from one house to the other until there is an agreement or until some other stopping rule applies; the latter brings together representatives from both chambers for the elaboration of a compromise that will be voted up or down by each of the two chambers."

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 63. "When a *conference committee* is called, the two houses each appoint an equal number of delegates, who meet jointly and attempt to craft a compromise."

¹⁸² *Ibid.* "This procedure ultimately favors the lower house in most/all cases because the lower house is generally larger than the upper house. The combined vote of the two legislative houses therefore pulls the outcome toward the lower house position."

¹⁸³ *Ibid.* "In some cases, one house, usually the lower house, is decisive."

¹⁸⁴ *Ibid.* "Finally, some countries resort to new elections to poll the citizens on the divisive issue."

F. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Parlemen

Seluruh kekuasaan yang ada dalam negara berada di tangan raja sebelum dikenalnya pemisahan kekuasaan dalam negara. Monarki absolut tersebut terjadi di seluruh Eropa dan mulai berakhir setelah perang berkepanjangan menyebabkan kerajaan menjadi bangkrut dan membutuhkan dana bagi pembiayaan perang. Cara yang ditempuh untuk memperoleh dana adalah dengan menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada negara Inggris dan negara Prancis.

Negara Inggris yang memiliki parlemen pertama di dunia yang dibentuk pada tahun 1265, yang sejak tahun 1295 bersidang dalam interval waktu yang tidak tetap, terutama bertujuan untuk memberikan dana bantuan keuangan pada raja.¹⁸⁵ Parlemen di Inggris selanjutnya melewati tahapan-tahapan berikutnya sebelum akhirnya seperti sekarang sejak Revolusi tahun 1689, yaitu bahwa raja hanyalah sebagai kepala negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan berada pada parlemen berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁶ Hal yang terjadi di Inggris juga terjadi Prancis. Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *Estates-General* yang tidak pernah

¹⁸⁵ Strong, *op cit.*, hal. 27.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hal. 27-30. Lihat pula Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government," *Parliamentary versus Presidential Government*, ed., Arend Lijphart, reprinted, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 32. Douglas V. Verney menjelaskan tiga tahapan tersebut adalah bahwa pada awalnya, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.

bersidang lagi sejak tahun 1614.¹⁸⁷ Sebagaimana di Inggris, parlemen di Prancis juga melewati tahapan-tahapan sebelum akhirnya berkembang seperti saat ini.¹⁸⁸

K.C. Wheare mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan *legislature* sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *Legislature* dapat menyesatkan karena fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat UU, tapi juga memiliki fungsi lainnya, yaitu mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan), bahkan di dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, lembaga ini bertugas membentuk pemerintah (eksekutif).

PARLIAMENTS AND CONGRESSES and other similar assemblies are commonly called 'legislatures'. The use of the name is convenient and indeed justifiable, but it can mislead. For a large part of the time of these bodies is not devoted to law-making at all. One of their most important functions is to criticize the executive. In some countries they make or unmake governments. They debate the great issues of public concern. They constitute 'a grand inquest of the nation'....

This variety in the functions of these political institutions is recognized and illustrated by the variety in the names they bear. They are called 'parliaments' - places where talk is carried on, 'talking shops' in the opinion of their critics. They are called 'congresses' or 'assemblies'. They are composed of houses of representatives, house of the people, house of assembly, houses of commons, chambers of deputies, and senates. There is nothing in these names which suggests

¹⁸⁷ Strong, *ibid.*, hal. 35-36. Strong dalam bukunya menyatakan bahwa Rousseau lah yang secara langsung berada di balik mereka yang memimpin pergerakan awal Revolusi Prancis. Dalam persidangannya, dibahas ajaran-ajaran Rousseau dan para pengikutnya sehingga hal tersebut terlaksana dalam praktek bersamaan dengan diresmikannya konstitusi politik. Bahkan pada tahun 1789 Majelis Nasional (yang akhirnya menjadi badan pembentuk konstitusi) menetapkan Deklarasi Hak-hak Asasi manusia dan Warga Negara (*Declaration of the Rights of Man and of Citizen*) yang sarat dengan ajaran tentang asal mula dengan sebuah negara yang bersifat kontrak, kedaulatan rakyat, dan hak-hak individu.

¹⁸⁸ Pada mulanya *Estates General* (istilah ini baru dikenal setelah abad 18, dimana istilah yang digunakan sebelumnya adalah *orders/class*) terdiri dari 3 *orders* yaitu pendeta (*clergy*), bangsawan (*nobles*), dan selain keduanya. Lihat D.W.S. Lidderdale, *The Parliament of France*, (London: Hansard Society, 1951), hal. 1. Keanggotaan pendeta dan bangsawan adalah 95% dari seluruh anggota *Estates General*, yang menimbulkan ratusan petisi yang diajukan kepada raja agar jumlah golongan ketiga diperbanyak dan mekanisme pemungutan suara didasarkan pada *one man one vote*, dan penambahan jumlah anggota disetujui oleh raja akan tetapi mengenai mekanisme pemungutan suara diserahkan pada tata tertib internal *Estates General*, yang ternyata tidak memperoleh kesepakatan dan akhirnya kamar ketiga mengumumkan membentuk *National Assembly* yang sekarang dikenal sebagai Kamar Pertama pada negara Prancis. Lihat Robert Wilde, "3 The Estates General and the Revolution of 1789 History of the French Revolution", <http://europeanhistory.about.com/od/thefrenchrevolution/a/hfr3.htm>., diakses 18 Juni 2009.

*that their function are even concerned with the making of the laws, much less confined to it.*¹⁸⁹

Friedrich mengemukakan bahwa fungsi parlemen sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Sebagai *representative assemblies*, maka legislasi adalah fungsi utama parlemen.¹⁹⁰ Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan,¹⁹¹ serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*).¹⁹²

Jimly Asshiddiqie mengemukakan tentang fungsi pengawasan (*control*), yaitu:

- 1) Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- 2) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- 3) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- 5) Pengawasan atas kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.¹⁹³

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan Parlemen dalam UUD 1945 adalah lembaga yang terdiri dari DPR, DPD, dan MPR. Jika dikaitkan dengan fungsi parlemen, maka baik DPR, DPD, dan MPR memiliki fungsi sebagai sebuah parlemen sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich, yaitu:

a. Fungsi Parlemen sebagai *representative assemblies*

¹⁸⁹ Wheare, *op cit.*, hal. 1. Lihat pula Lijphart yang menyatakan bahwa secara umum terminologi parlemen selalu digunakan sebagai sinonim dari *legislature*. Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 201. Hal ini juga dikemukakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, yang menggunakan kata *legislature*, *assembly*, dan *parliament* secara bergantian (*interchangeably*). Lihat Rod Hague dan Martin Harrop, *op cit.*, hal. 218.

¹⁹⁰ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

¹⁹¹ *Ibid.*, hal. 324.

¹⁹² *Ibid.*, hal. 347.

¹⁹³ Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid II*, *op cit.*, hal. 36. Presiden dan Wakil Presiden termasuk pejabat yang dipilih oleh rakyat (*elected public officials*). Lihat Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 380-381.

MPR dimasukkan sebagai bagian dari parlemen, karena pada dasarnya sebagaimana dikemukakan oleh para penyusun UUD dalam sidang BPUPK pada saat penyusunan UUD 1945, MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*).¹⁹⁴ Sebagaimana DPR, DPD juga merupakan wakil rakyat, akan tetapi berbeda dengan DPR, DPD merupakan wakil rakyat dalam konteks kedaerahan. MPR juga melaksanakan fungsi legislasi (dalam arti luas) yaitu membentuk UUD,¹⁹⁵ sedangkan DPR dan DPD berwenang membentuk UU.

b. Fungsi Parlemen sebagai *deliberative assemblies*

DPR dan DPD diatur dalam UUD 1945 memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap anggaran dan administrasi pemerintahan, dan khusus bagi DPR juga kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan hubungan luar negeri.

¹⁹⁴ Kusuma, *op cit.*, hal. 377 dan 482. Hal tersebut dapat dilihat pada saat Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), pada tanggal 15 Juli 1945, dikemukakan oleh Soekiman dan Soepomo sebagai berikut:

Soekiman II: "...MPR pemilihannya jangan hanya dengan UU, tetapi diterangkan sebagai azas harus langsung dari rakyat.

Soepomo II: Sebagai prinsip dasar itu saya tidak keberatan. Jadi dalam pasal 17: "MPR terjadi atas anggota dewan ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan UU". Cara pemilihan langsung telah ada.

Radjiman Kaitjoo: *Algemene Kiesrecht* (pemilihan langsung-pen)."

¹⁹⁵ Lihat Montesquieu yang mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat konstitusi, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut. Montesquieu, *op cit.*, hal. 67. Inter Parliamentary Union dalam studi perbandingan tentang struktur dan fungsi lembaga perwakilan pada 41 negara mengemukakan bahwa pembentukan UU termasuk didalamnya adalah UUD (*constitutional law*), merupakan fungsi legislasi parlemen. Lihat Inter Parliamentary Union. *Parliaments: A Comparative...*, *op cit.*, hal. 182-185. UUD Brazil juga memasukkan perubahan UUD ke dalam prosedur legislatif. Lihat *Constitution of the Federative Republic of Brazil* dalam Asshiddiqie, *et al. ed.*, *Kompilasi Konstitusi Sedunia Jilid I*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 526. Pasal 59 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* mengatur sebagai berikut:

(0) *Legislative procedure includes the preparation of:*

- I. *amendments to the Constitution;*
- II. *supplemental laws;*
- III. *statutory laws;*
- IV. *delegated laws;*
- V. *provisional measures;*
- VI. *legislative decrees;*
- VII. *resolutions.*"

2. Fungsi Legislasi Parlemen

Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya.¹⁹⁶ Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya,¹⁹⁷ dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan menaikkan keuangan publik (*public money*).¹⁹⁸ Montesquieu mengemukakan pula bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat UUD, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.¹⁹⁹ Dikemukakan pula oleh Frank J. Goodnow bahwa fungsi utama dalam pemerintahan adalah fungsi *politics* (yang merupakan fungsi untuk menyatakan keinginan negara) dan fungsi *administration* (yang berfungsi melaksanakan keinginan negara),²⁰⁰ dimana fungsi *administration* melaksanakan apa yang diatur dalam dalam UUD dan UU yang dibuat oleh para legislator yang merupakan pelaksana fungsi *politics*.²⁰¹

Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa legislatif berfungsi membentuk UUD dan UU, sehingga dalam penulisan ini dibagi antara fungsi legislasi parlemen dalam arti luas

¹⁹⁶ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

¹⁹⁷ Montesquieu, *op cit.*, hal. 156.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hal. 160.

¹⁹⁹ *Ibid.*, hal. 67. Pendapat yang dikemukakan Montesquieu tentang apa yang dimaksud dengan legislator berbeda dengan Rousseau. Montesquieu memaksudkan legislator sebagai pelaksana kekuasaan legislatif yang merupakan wakil rakyat untuk membentuk UUD dan UU, sedangkan menurut Rousseau, *legislateur* adalah cerdik cendekiawan yang ditugaskan membuat UUD (sedangkan yang membuat UU adalah *Souverain*, yang merupakan himpunan warga pembuat UU). Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, trans. Maurice Cranston, (New York: Penguin Books, 1968), hal. 83-85. Dalam terjemahan Maurice Cranston, *legislateur* diterjemahkan menjadi *lawgiver*. Bandingkan dengan terjemahan dari Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat (Fakultas Sastra UI), yang menerjemahkan *legislateur* dengan legislator. Lihat Jean-Jacques Rousseau, *Du Contract Social Ou Principes Du Droit Politique [Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik]*, terj. Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat, cet. 1., ed. Bahasa Indonesia, (Jakarta: PT Dian Rakyat, 1989), hal. 40-43.

²⁰⁰ Lihat Goodnow, *op cit.*, hal. 22.

²⁰¹ Lihat *Ibid.*, hal. 17 dan hal. 33.

yaitu membentuk UUD, dan fungsi legislasi parlemen dalam arti sempit yaitu membentuk UU.²⁰²

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.²⁰³ Menurut Jimly Asshiddiqie, pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU, menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).²⁰⁴

Dikemukakan pula oleh Jimly Asshiddiqie bahwa perubahan UUD berada dalam ranah legislatif, sehingga oleh karena itu dapat dipandang juga sebagai fungsi legislatif.²⁰⁵ Inter Parliamentary Union dalam studi perbandingan tentang struktur dan fungsi lembaga

²⁰² Mac Iver juga membagi *law* dalam *constitutional law* dan *ordinary law*, dimana *constitutional law* sebagian terwujud dalam UUD tertulis, sedangkan *ordinary law* dalam UU. R.M. Mac Iver, *The Modern State*, 7th ed., (London: Oxford University Press, 1955), hal. 250. "Even within the sphere of the state there are two kinds of law. There is the law which govern the state and there is the law by means of which the state govern, The former is constitutional law; the latter we may for the sake of the distinction call ordinary law. The former may be in part embodied in a "written constitution", distinguished from the ordinary laws and generally beyond the power of the ordinary legislature."

²⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid II*, *op cit.*, hal. 32.

²⁰⁴ *Ibid.*, hal. 44. Pengajuan usulan UU sebagai kegiatan dalam fungsi legislasi, juga dapat dilihat dalam Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297. Lihat pula Gerhard Loewenberg dan Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures: An Analytic Study*, (Toronto: Little Brown and Company, 1979), hal. 198. Lihat pula Inter-Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative...*, *op cit.*, hal. 115-297. *Inter-Parliamentary Union* membahas fungsi dari lembaga perwakilan pada 41 (empat puluh satu) negara, dimana fungsi legislasi mencakup kegiatan-kegiatan: *introduction of bills, making of laws* (dengan tahapan: *preparatory phase, generally entrusted to committees* dan *discussion and enactment phase in principle a matter for the House itself*), *promulgation and publication of Acts of Parliament*, dan *control over the constitutional validity of Acts of Parliament*.

²⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *op cit.*, hal. 159.

perwakilan pada 41 negara mengemukakan bahwa pembentukan UU termasuk didalamnya adalah UUD (*constitutional law*), merupakan fungsi legislasi parlemen.²⁰⁶

Dalam tulisan ini, fungsi legislasi yang akan dibahas dibatasi pada fungsi legislasi dalam pembentukan UU (dalam arti sempit), khususnya dalam hal mekanisme hubungan antarkamar dalam parlemen pada pembentukan UU. Sehingga, dalam tulisan ini hanya dianalisa parlemen pada masa Konstitusi RIS dan UUD 1945 (pasca perubahan), sebab hanya pada kedua UUD tersebut yang mengatur bahwa kewenangan pembentukan UU berada pada 2 (dua) kamar dalam parlemen, yaitu DPR dan Senat pada Konstitusi RIS, dan DPR dan DPD pada UUD 1945.

3. Struktur Parlemen

Berdasarkan beberapa konstitusi negara di dunia, diketahui bahwa parlemen dapat memiliki 1 kamar (*unicameralism*), 2 kamar (*bicameralism*), 3 kamar (*tricameralism*), 4 kamar (*tetracameralism*), dan 5 kamar (*pentacameralism*). Asal kata dari *unicameral*, *bicameral*, *tricameral*, *tetracameral* dan *pentacameral*, berasal dari bahasa Latin dan Greek, yaitu *uni* adalah 1, *bi* adalah 2, *tri* adalah 3,²⁰⁷ *tetra* adalah 4, *penta* adalah 5,²⁰⁸ dan *camera* diterjemahkan dalam kamus sebagai *room*,²⁰⁹ akan tetapi istilah yang digunakan adalah *chamber*. *Chamber* oleh Djokosoetono, diterjemahkan dengan istilah Majelis dan Kamar secara bergantian.²¹⁰ Dalam penulisan ini, digunakan istilah "kamar" sebagai terjemahan dari istilah *chamber*.

²⁰⁶ Lihat Inter Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative...*, *op cit.*, hal. 182-185.

²⁰⁷ Lihat "Numerical PreviX", <http://phrontistery.info/number.html>, diakses 18 Juni 2009. Uni, bi, dan tri merupakan bahasa latin dari 1, 2, dan 3, akan tetapi tri tidak hanya digunakan untuk angka 3 pada bahasa latin tetapi juga pada bahasa Greek.

²⁰⁸ Lihat N.S. Gill, "Greek Numbers-Greek Cardinal Numbers, Adverbs dan Prefixes", <http://www.ancienthistory.about.com/greeklanguage/qt/GreekNumbers.htm>., diakses 18 Juni 2009.

²⁰⁹ Lihat <http://archives.nd.edu/cgi-bin/wordz.pl?keyword=camera>, diakses 18 Juni 2009. Camera diartikan sebagai *room*, *vault*, *vaulted/arched room/roof/ceiling/small boat roof*.

²¹⁰ Lihat Harun Alrasid, ed. *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*, ed. Revisi, (Jakarta: Ind-Hill Co, 2006), hal. 79 (mengggunakan istilah majelis), dan antara lain dalam hal. 89 (mengggunakan istilah kamar).

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral memiliki dua kamar yang memiliki fungsi sendiri-sendiri.²¹¹ Dikemukakan oleh Friedrich, fungsi parlemen sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*, dimana menurut Friedrich, parlemen pada negara-negara modern tidak hanya mewakili keinginan (*will*) dari rakyat, tapi juga parlemen merupakan tempat membahas pengawasan oleh parlemen (*deliberate*).²¹² Menurut Lijphart semua kamar pertama (*first chambers*) dipilih secara langsung, tetapi sebagian besar dari kamar kedua (*second chambers*), anggotanya dipilih tidak langsung atau diangkat.²¹³ Akan tetapi, menurut Strong, dipilih atau tidak dipilih bagi kamar kedua tidak akan membawa kemajuan lebih jauh kecuali jika diupayakan untuk menemukan hal-hal berikut:

*...first, how far the Upper House whose selection is outside all popular control retains any real powers; secondly, to what extent the elected element in a partially elected House leavens the lump and gives it vitality; thirdly, in what manner deadlocks between the two Houses are resolved if the power of the Upper House is sufficiently real to impede the free action of the Lower; and fourthly, how the elected Second Chamber is given a dignity which does not attach to the Lower House.*²¹⁴

Dalam sistem 3 kamar (trikameral), menurut Jimly Asshiddiqie, struktur organisasi lembaga perwakilan nasional terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.²¹⁵ Sistem trikameral juga dapat terjadi karena masing-masing kamar merepresentasikan kategori pemilih yang berbeda, sebagaimana dibahas dalam K.C. Wheare, yaitu:

What is needed, they argue, is a second chamber composed on quite different lines and providing a different sort of representation. They have proposed what has been called a vocational second chamber, a functional second chamber, as an economic

²¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Pers, 2004), hal. 33.

²¹² Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 324.

²¹³ Lipjhart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 206.

²¹⁴ Strong, *Modern*, *op cit.*, hal. 188.

²¹⁵ Lihat Asshiddiqie, *Format...*, *op cit.*, hal. hal. 42.

*second chamber. Lower houses, they say, represent people in terms of where they live; upper houses should represent them in terms of how they get a living and what they live for. They have been led also to advocate this vocational or functional or economic chamber as a third chamber, either because they have thought it better to avoid the controversy involved in trying to abolish an existing second chamber, or because they have believed that, in some cases at any rate, existing second chambers may perform some useful functions, though they cannot perform those which the functional type of chamber is peculiarly qualified to do.*²¹⁶

Wade dan Phillips juga menjelaskan tentang kamar-kamar dalam Parlemen Inggris, yaitu: "*Parliament consist of the King, the House of Lords and the House of Commons. The two Houses sit separately and are constituted on entirely different principles.*"²¹⁷

Tsebelis dan Money mengemukakan keanggotaan dari kedua kamar berdasarkan metode seleksi dan kategori dari warga negara yang diwakili.²¹⁸ Dikemukakan bahwa pada sebagian besar *lower house* (majelis rendah) dipilih secara langsung oleh warga negara,²¹⁹ sedangkan seleksi pada *upper house* (majelis tinggi) dapat melalui metode seleksi keturunan (*heredity*), pengangkatan (*appointment*), pemilihan tidak langsung (*indirect election*), dan pemilihan langsung (*direct election*),²²⁰ atau golongan yang diwakili (*the type of representation*).²²¹ Berdasarkan negara-negara yang ditelitinya, Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa secara umum *upper houses* merupakan replikasi *lower house* dan mewakili warga negara berdasarkan *equal basis*, selain itu dapat merupakan perwakilan dari daerah (*subnational geographics units*), perwakilan pekerjaan (*professional occupation*), perwakilan etnis minoritas (*minority ethnic representation*), dan

²¹⁶ K.C. Wheare, *Legislatures*, (London: Oxford University Press, 1967), hal. 143.

²¹⁷ E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law an Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including English Local Government, The Constitutional Relations of the British Empire and the Church of England, 2nd ed.*, (London: Longmans, Green and Co, 1936), hal. 111.

²¹⁸ Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 44.

²¹⁹ *Ibid.*, hal. 46.

²²⁰ *Ibid.*, hal 46-47. Metode seleksi pada *upper house* terdiri dari: keturunan (*heredity*), pengangkatan (*appointment*), pemilihan tidak langsung (*indirect election*), dan pemilihan langsung (*direct election*).

²²¹ *Ibid.*, hal. 47.

perwakilan komunitas tertentu (seperti *linguistic communities* yang memiliki wakil pada Senat Belgia).²²²

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, maka kriteria untuk menentukan Kamar dalam parlemen dapat disimpulkan oleh penulis, adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*).
- b. Memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu dan metode seleksi tertentu.
- c. Memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

Struktur parlemen dalam tulisan ini tidak membahas struktur kamar internal, atau juga yang disebut sebagai alat kelengkapan²²³ atau organisasi parlemen.²²⁴

Berdasarkan apa telah dikemukakan, maka dalam penulisan ini, definisi yang dipergunakan berkaitan dengan struktur parlemen adalah definisi dari struktur parlemen dalam hal parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*) dan definisi dari struktur parlemen dalam hal parlemen dianalisis dari fungsi legislasi dalam arti sempit yaitu dalam pembentukan UU.

Dalam penelitian ini digunakan istilah Sistem Multikameral (*multicameral system*). Istilah ini digunakan pula oleh Inter Parliamentary Union (IPU) dalam pembahasan parlemen dengan struktur parlemen lebih dari satu kamar.²²⁵ Istilah lainnya adalah yang dikemukakan oleh Tsebelis dan Money, yang menggunakan istilah *multiple deliberative*

²²² *Ibid.*, hal. 53.

²²³ Lihat Republik Indonesia, *Susunan Dalam Satu Naskah Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004. Lihat *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005. Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, *op cit.* Lihat pula Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, *op cit.*

²²⁴ Lihat Inter Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative...*, *op cit.*, hal. 52-103.

²²⁵ Lihat Inter Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, 2nd ed., vol. II, (New York: Inter Parliamentary Union, 1986), hal. 881. IPU menggunakan istilah sistem multikameral dalam membahas negara-negara yang menggunakan sistem bikameral dan sistem trikameral.

*assemblies*²²⁶ serta Rod Hague dan Martin Harrop menggunakan istilah *multiple chambers*, bagi struktur parlemen selain *unicameral* dan *bicameral*.²²⁷ Akan tetapi selain istilah yang berbeda, juga terdapat perbedaan lainnya yaitu yang dimaksud sistem multikameral menurut IPU adalah parlemen dengan struktur parlemen lebih dari satu kamar, sedangkan Tsebelis dan Money menggunakan istilah *multiple deliberative assemblies* serta Rod Hague dan Martin Harrop menggunakan istilah *multiple chambers* untuk parlemen dengan struktur parlemen lebih dari dua kamar. Dalam penelitian ini yang dimaksud sistem multikameral adalah parlemen dengan struktur parlemen lebih dari satu kamar.²²⁸

Definisi yang dipergunakan dalam penulisan ini berkaitan dengan struktur parlemen adalah:

1. Definisi dari struktur parlemen dalam hal kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*)

Berkaitan dengan hal tersebut, maka:

- a. Sistem Pentakameral (*pentacameral system*) adalah: sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 5 (lima) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.
- b. Sistem Trikameral (*tricameral system*) adalah: sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari

²²⁶ Lihat Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 15.

²²⁷ Lihat Rod Hague dan Martin Harrop, *op cit.*, hal. 219.

²²⁸ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, multi diartikan sebagai "1 banyak; lebih dr satu; lebih dr dua;..." Lihat Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. 4., (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 937.

warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

- c. Sistem Bikameral (*bicameral system*) adalah: sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

2. Definisi dari struktur parlemen dalam hal parlemen dianalisis dari fungsi legislasi dalam arti sempit yaitu pembentukan UU, khususnya dalam hal mekanisme hubungan antarkamar dalam parlemen pada pembentukan UU.

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia.²²⁹

Berkaitan dengan hal tersebut, maka definisi dari Sistem Bikameral jika dikaitkan dengan kewenangan pembentukan UU, adalah sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar yang masing-masing kamar memiliki kewenangan membentuk UU.²³⁰

Dalam penulisan ini, struktur parlemen dianalisis dalam hal masing-masing kamar, yaitu mengenai kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili oleh para anggota dari masing-masing kamar.²³¹ Dalam pembahasan, disatukan

²²⁹ Pengecualian dalam hal ini adalah dalam *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, dimana ketiga kamar yang ada dalam parlemen masing-masing memiliki kewenangan membentuk UU, dan jika terdapat perbedaan antara ketiga kamar maka dibentuk dewan (*President's Council*) yang keanggotaannya 20 anggota berasal dari kamar pertama, 10 anggota berasal dari kamar kedua, 5 anggota berasal dari kamar ketiga, dan 25 anggota diangkat oleh Presiden. Lihat "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983", <http://www.sahistory.org.za/pages/sources/docs/1983-constitution.htm>, diakses pada 11 Oktober 2006.

²³⁰ Bandingkan dengan definisi yang dikemukakan oleh Paul Christopher dan Anne Maria Cammisa, *op cit.*, hal. 211 dan 216. Keduanya memberikan definisi *Bicameral legislature* sebagai "*A two-bodied legislature. The two chambers historically been referred to as the upper and lower chambers or houses*", sedangkan *Unicameral legislature* sebagai "*A single-body legislature.*"

²³¹ Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 205-207. George Tsebelis dan Jeannette Money juga mengemukakan hal yang serupa. Lihat Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 44 dan hal 46-47.

uraian mengenai metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili oleh para anggota dari masing-masing kamar dengan alasan praktis, sebab dalam sebagian besar pengaturan dalam berbagai UUD negara-negara di dunia menyatukan pengaturan metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili oleh para anggota dari masing-masing kamar dalam parlemen pada 1 (satu) pasal.

G. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, karena yang akan diteliti terutama adalah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang parlemen, yaitu dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS, serta UUD dari negara-negara lain yang menggunakan sistem multikameral pada struktur parlemennya. Selain itu juga akan dikaji beberapa UU dan RUU, Keputusan MPR, Keputusan DPD dan Keputusan DPR RI yang mengatur Tata Tertib dari lembaga-lembaga tersebut.

Pendekatan sejarah digunakan untuk mengetahui latar belakang dibentuknya parlemen dengan sistem multikameral dalam Konstitusi RIS dan UUD 1945, dan praktek ketatanegaraan dari struktur kamar dan fungsi legislasi parlemen, baik dari masing-masing kamar maupun mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, di parlemen pada saat berlakunya Konstitusi RIS dan UUD 1945 sesudah perubahan.

Studi dokumen²³² dilakukan terhadap data sekunder, yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah, hasil pertemuan ilmiah, dan data resmi pada instansi-instansi pemerintah yang berkaitan dengan obyek penelitian, ensiklopedi, dan kamus.

²³² Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research*, 2nd ed., (New York: The Free Press), hal. 301. "...any written materials that contain information about the phenomena we wish to study."

Untuk memahami permasalahan dalam penelitian ini, digunakan metode pengolahan data dan analisa data kualitatif²³³ terhadap data-data sekunder yang membahas struktur parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS, serta struktur parlemen pada negara-negara yang menggunakan sistem multikameral berdasarkan UUD negara-negara tersebut. Perbandingan terhadap negara-negara lain dilakukan untuk menilai pengaturan tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen di Indonesia dan menemukan model yang sesuai bagi struktur dan fungsi legislasi parlemen RI di masa mendatang. Dengan melakukan perbandingan, maka dapat dianalisa perbedaan dan persamaan dalam struktur dan fungsi legislasi parlemen di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara yang juga menggunakan sistem bikameral, penguatan institusional yang dapat dilakukan oleh DPD berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dalam UUD 1945, serta membantu dalam menganalisis struktur dan fungsi legislasi parlemen yang sesuai dengan Indonesia pada masa mendatang.

Dalam penulisan ini dikemukakan terlebih dahulu kekhasan sistem bikameral berdasarkan pengaturan pada negara-negara yang menjadi perbandingan, karena penentuan sebuah sistem oleh sebuah negara sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan,²³⁴ bentuk negara, serta jumlah penduduk dan luas wilayah.²³⁵ Hal itu yang menyebabkan dalam penulisan ini, perbandingan yang dilakukan tidak membahas mengenai kelebihan dan kekurangan, tetapi perbedaan yang menjadi kekhasan dari sebuah negara.

Dalam penulisan ini dilakukan kategorisasi terhadap UUD negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu hanya negara-negara yang memiliki lebih dari satu kamar pada struktur parlemennya dengan jumlah penduduk yang cukup banyak dan

²³³ Norman K. Denzin dan Yvona S. Lincoln eds., *Handbook of Qualitative Research*, (California: Sage Publications, Inc., 1994), hal. 4. "The word qualitative implies an emphasis on processes and meanings that are not rigorously examined or measure (if measure at all), in term of quantity, a mount, intensity, or frequency."

²³⁴ Jimly Asskiddiqie, *Format...*, op cit., hal. 29. Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa sejarah sistem bikameral di Inggris, mengesankan bahwa evolusi kelembagaannya dilakukan oleh kekuatan sosial dibandingkan dengan pemahan teoritis terhadap lembaga politik. Lihat Tsebelis dan Money, op cit., hal. 23.

²³⁵ Lipjhart, *Patterns...*, op cit., hal. 213.

wilayah yang cukup luas²³⁶ yang akan dibahas, serta negara-negara yang menjadi bahan kajian dalam literatur yang membahas perbandingan hukum tata negara. Kategorisasi berdasarkan jumlah penduduk yang cukup banyak dan wilayah yang cukup luas adalah bahwa negara-negara tersebut memiliki jumlah populasi melebihi 25 juta jiwa dan luas wilayah melebihi 500.000 km². Dari 192 negara anggota PBB, hanya 44 negara yang memiliki penduduk lebih dari 25 juta jiwa, dan dari negara-negara tersebut jumlah negara yang menggunakan sistem bikameral adalah 29 negara (termasuk Indonesia); sedangkan jumlah negara yang memiliki luas wilayah melebihi 500,000 km² adalah 46 negara, dengan 28 negara menggunakan sistem bikameral (termasuk Indonesia).²³⁷ Jumlah negara yang menggunakan sistem bikameral dengan jumlah populasi melebihi 25 juta jiwa dan luas wilayah melebihi 500.000 km² secara keseluruhan berjumlah 18 negara (diluar Indonesia). Negara-negara tersebut adalah: *Islamic Republic of Afghanistan, People's Democratic Republic of Algeria, Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Arab Republic of Egypt,*

²³⁶ Indonesia dalam *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD* diperkirakan memiliki jumlah penduduk pada tahun 2006 adalah 227.731.000 jiwa dengan luas wilayah 1.890.754 km². Dalam ensiklopedi tersebut dikemukakan bahwa negara dengan wilayah terluas adalah *People's Republic of China*, dengan luas wilayah 9.572.900 km², dan negara dengan luas wilayah terkecil adalah Monaco dengan luas wilayah 1,97 km², sedangkan negara dengan jumlah penduduk terbanyak adalah *People's Republic of China*, dengan perkiraan jumlah penduduk pada tahun 2006 adalah 1.311.381.000 jiwa dan Nauru dengan penduduk 10.100 jiwa (perkiraan jumlah penduduk pada tahun 2006). Lihat *Encyclopaedia Britannica 2008*.

²³⁷ Berdasarkan data-data dari negara-negara anggota PBB yang terdapat dalam *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

Negara-negara yang menggunakan sistem bikameral dengan luas wilayah lebih luas dari 500 ribu km² adalah:

Islamic Republic of Afghanistan, People's Democratic Republic of Algeria, Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Republic of Bolivia, Federative Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Republic of Chile, Republic of Indonesia, Republic of Kazakhstan, Republic of Madagascar, Islamic Republic of Mauritania, United Mexican States, Islamic Republic of Namibia, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, Russian Federation, Republic of South Africa, Kingdom of Spain, United States of America, dan Republic of Yemen.

Negara-negara yang menggunakan sistem bikameral dengan jumlah penduduk lebih dari 25 juta jiwa adalah: *Islamic Republic of Afghanistan, People's Democratic Republic of Algeria, Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Arab Republic of Egypt, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republik, Republic of India, Republic of Indonesia, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, Russian Federation, Republic of South Africa, Kingdom of Spain, United States of America, Japan, Italian Republic, Republic of the Philippines, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Federal Republic of Germany, Republic of Poland, Malaysia, Kingdom of Nepal, dan Republic of Uzbekistan.*

Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republik, Republic of India, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, Russian Federation, Republic of South Africa, Kingdom of Spain, dan United States of America. Dalam penelitian ini, *Islamic Republic of Afghanistan* dikategorikan penulis ke dalam negara yang menggunakan sistem trikameral.

Negara-negara lainnya yang dijadikan bahan perbandingan adalah negara-negara negara-negara yang menjadi rujukan dalam studi perbandingan dalam membahas Hukum Tata Negara, yaitu: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Kingdom of the Netherlands, Federal Republic of Germany, Commonwealth of Australia, dan Japan.* Selain itu dibahas pula negara-negara yang berdasarkan sejarah konstitusinya pernah menggunakan sistem trikameral dan pentakameral dalam UUD-nya, yaitu Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*), Republik Cina-Taiwan (*Constitution of the Republic of China 1946*), dan Yugoslavia (*Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963*). Secara keseluruhan, UUD yang akan dibahas dan dijadikan bahan perbandingan mencakup 26 UUD.

Penulisan tentang “Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Berbagai Negara” bersifat deskriptif-analitis,²³⁸ menjelaskan tentang pengaturan struktur parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS, serta perbandingan dengan berbagai negara. Struktur parlemen dianalisis dalam penulisan ini agar dapat diklasifikasi sistem yang digunakan dalam parlemen RI dan untuk menganalisis struktur kamar yang sesuai dengan Indonesia, sehingga fungsi legislasi parlemen dapat terlaksana dengan baik, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat parlemen mengakomodasi kepentingan dari yang diwakilinya dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

²³⁸ Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, 8th ed., (USA: Wadsworth Publishing Company, 1998), hal. 91. “The researcher observes and then describes what was observed.”

H. SISTEMATIKA PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan sistematika pembahasan yang dibagi ke dalam 5 (lima) bab dengan penguraian sebagai berikut. Bab I sebagai “Pendahuluan” menguraikan latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penelitian. Bab II mengenai “Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut Konstitusi RIS dan UUD 1945”, membahas secara umum tentang proses terbentuk dan diundangkannya Konstitusi RIS, membahas latar belakang terbentuknya sistem bikameral dalam Konstitusi RIS, dibahas pula dari masing-masing kamar (kewenangan formal, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili) dan mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen menurut Konstitusi RIS. Dibahas pula latar belakang reformasi struktur dan fungsi legislasi menurut UUD 1945, dan pembahasan masing-masing kamar (kewenangan formal, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili) serta mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU menurut UUD 1945. Bab III mengenai “Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral di Berbagai Negara” menguraikan tidak hanya dari masing-masing kamar (kewenangan formal, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili) tetapi juga mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral. Bab IV membahas “Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Menurut UUD 1945 dengan Berbagai Negara yang Menggunakan Sistem Multikameral”, membahas pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan peraturan di bawah UUD, dibandingkan dengan negara lain yang memiliki struktur parlemen multikameral. Bab V merupakan “Penutup” berisikan simpulan dan saran. Simpulan tersebut merupakan temuan yang diperoleh dari penelitian dengan memfokuskan pada jawaban atas permasalahan penelitian. Saran diberikan peneliti setelah setelah memperoleh temuan dari penelitian yang dilakukan.

BAB II STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT KONSTITUSI RIS DAN UUD 1945

A. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT KONSTITUSI RIS

1. Pengantar

Konstitusi RIS merupakan konstitusi yang disusun oleh bangsa Indonesia (RI dan *Bijeenkomst voor Federaal Overleg*).¹ Hal tersebut sudah menjadi kesepakatan dengan pemerintah Belanda, sejak diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati, yaitu:

Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.²

¹ Lihat United Nations Security Council, Official Records, Lake Success-New York, 1946 Report of Nov. 15, 1948. 3rd year, Supplement for Dec. 1948, pp. 1 ff. (UN S/1085) sebagaimana dikutip A. Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*, (Bandung: The Hague, 1955), hal. 24. Hal tersebut juga dibahas P.J. Drooglever, yang menjelaskan bahwa Konstitusi RIS adalah murni buatan bangsa Indonesia. P.J. Drooglever, "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949", Institute of Netherlands History. P.J. Drooglever adalah dokter lulusan Utrecht yang mengusahakan penerbitan sumber *Officiele Bescheiden Betreffende de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950* (Dokumen Resmi tentang Hubungan Belanda-Indonesia 1945-1950). Lihat pula A.B. Lopian dan P.J. Drooglever ed., *Menelusuri Jalur Linggarjati*, (Jakarta: Grafitipers, 1992), hal. 309.

² Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, et al., *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hal. 351.

Penyusunan UUD untuk RIS hanya dilakukan RI dan BFO, yang pembahasannya bersama antara keduanya telah dimulai sejak KII (Konferensi Inter Indonesia), dan dilanjutkan ketika perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo yang merupakan ketua delegasi RI dalam Panitia Kecil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat, yaitu:

Di Den Haag Delegasi republik dan Delegasi B.F.O. telah menandatangani persetujuan tentang Konstitusi Sementara dari R.I.S. yang ditandatangani oleh wakil-wakil Republik dan B.F.O. Konstitusi itu telah diberitahukan kepada Belanda dan Belanda mengakui bahwa Konstitusi itu memenuhi syarat2 yang disebut dalam memorandum K.M.B. tgl 22 Juni 1949.³

Perdana Menteri Hatta dalam Jawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI, juga mengemukakan hal yang sama, yaitu: "Rantjangan Konstitusi RIS mendapat banjak perhatian dari sidang K.N.P. Perlulah Pemerintah mengemukakan dasar Pantja Sila dapat diterima baik oleh kedua Delegasi, yaitu delegasi Republik Indonesia dan B. F. O."⁴

KMB diadakan di Den Haag Belanda, tanggal 23 Agustus-2 November 1949, dan penandatanganan Induk Persetujuan (*Mantelresolutie*) KMB diadakan pada hari penutupan oleh masing-masing ketua delegasi dan anggota UNCI (*United Nations Commission for Indonesia*).⁵ Mengenai Naskah Konstitusi ini diserahkan pada Panitia Kecil I seksi A Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum Tata Negara.⁶ Pada tanggal 29 Oktober 1949

³ Prof. Mr. Dr. Supomo. "HASIL2 Konperensi Medja Bundar". *Mimbar Indonesia*, 3 Desember 1949: 5.

⁴ "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI" Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949". *Mimbar Indonesia*, 27 Desember 1949: 7.

⁵ K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.*, cet. 1, (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hal. 226 Isi Induk Persetujuan dalam halaman 227-229.

⁶ Lihat Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke Aangelegenheden Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara Committee for Political and Constitutional Affairs (RTC/CI/Sc/1). Panitia Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara terdiri dari 3 panitia kecil. Panitia Kecil I, terdiri dari Seksi A (Konstitusi Sementara NIS, Kenasionalan dan kewarganegaraan, dan hak menentukan nasib sendiri bangsa2), Seksi B (Irian), dan Seksi C (Kontrak2 dengan Daerah2 Zelfbestuur). Panitia Kecil II membahas Piagam penyerahan kedaulatan, Uni Belanda-Indonesia, dan penukaran komisaris tinggi. Sedangkan Panitia Kecil III membahas perhubungan2 luar negeri dan penukaran komisaris tinggi setelah dibahas Panitia Kecil II.

naskah konstitusi RIS rampung dan diparaf di Scheveningen oleh RI dan wakil-wakil BFO yang hadir dalam KMB.⁷

Sidang Badan Pekerja (BP) KNIP tanggal 24 Oktober 1949 mendengarkan keterangan pejabat Perdana Menteri Hamengkubuwono IX (Hatta sedang berada di Den Haag) tentang KMB dan pelaksanaan *Roem-Royen Statement*.⁸ Rasa tidak puas pada BP KNIP muncul terhadap hasil persetujuan KMB, karena memberikan kerugian bagi Indonesia.⁹

Kerugian ini umumnya terbit dalam hubungan dengan hutang-hutang warisan Belanda; perlindungan ekonomi bagi kepentingan ekonomi penjajah di Indonesia; penundaan persoalan Irian Barat yang berarti penjajahan belum terhapus dari bumi Indonesia; kerjasama kebudayaan Indonesia-Belanda yang dianggap merupakan kelanjutan kolonialisme dalam bentuk baru, yaitu melalui kebudayaan; penilaian bahwa RI telah menaikkan perjuangan BFO bikinan Belanda ke tingkat internasional.¹⁰

Pemerintah merasakan sikap oposisi tersebut sebagai sesuatu yang serius, dan memperkirakan jika hasil KMB dibawa dalam sidang pleno KNIP akan menimbulkan perdebatan yang sengit dan ramai, dipertimbangkan pula tentang waktu dan biaya, sehingga Presiden Soekarno bersama pemerintah tidak bermaksud memanggil sidang pleno dan menganggap cukup bila BP saja yang membahas.¹¹ Sidang tertutup BP KNIP tanggal 17 November 1949 menolak hal tersebut, dan mengemukakan beberapa catatan, yaitu:¹²

1. Apakah hasil KMB itu merupakan suatu perjanjian ataukah suatu hasil *beleid* (kebijaksanaan) pemerintah saja? Kalau perjanjian, ia harus diratifikasi oleh parlemen, dan kalau ia hanya suatu hasil *beleid* pemerintah cukup dengan mosi kepercayaan BP KNIP.

⁷ R.Z. Leirissa, *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sejarah, 2006), hal. 318.

⁸ Deliar Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, cet. I. (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hal. 238.

⁹ *Ibid.*, hal. 241. Rasa tidak puas ini dijumpai meningkat dikalangan sayap kiri termasuk PSI dan Murba, karena memberikan kerugian bagi Indonesia.

¹⁰ Mohammad Hatta sebagaimana dikutip dalam Deliar Noer dan Akbarsyah, *ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hal. 242.

2. BP KNIP berhak melakukan pekerjaan parlemen, diantaranya meratifikasi perjanjian. Hal ini ada pula pada pleno KNIP. Apabila perjanjian itu terlalu penting sehingga terlalu besar pertanggungjawabannya, sebaiknya dibawa kepada pleno KNIP.
3. Ada pendapat bahwa BP merasa kurang representatif, sehingga perlu menyusun diri kembali dan menyusup KNIP. Tetapi ini belum berhasil dilakukan.
4. Ketua BP KNIP sendiri, Asaat, mengatakan bahwa hasil KMB harus diratifikasi oleh pleno KNIP. Jika KMB diratifikasi oleh BP, BP dirasa kurang representatif dan juga dapat menimbulkan rasa kurang puas pada rakyat.

Dalam rapat pleno KNIP tanggal 5 Desember 1949, Presiden Sukarno menyampaikan pidato pembukaannya, yang meminta agar putusan sidang KNIP adalah menerima atau tidak hasil-hasil KMB; akan tetapi jika hasil KMB ditolak, maka Presiden menyatakan dengan tegas bahwa beliau tidak dapat mengetahui apa yang akan terjadi.¹³ Setelah Presiden Sukarno berpidato, maka selanjutnya Perdana Menteri Mohammad Hatta memberikan keterangan pemerintah, yang pada intinya menekankan hal-hal yang telah dijelaskan pada sidang BP KNIP, dan mengajukan RUU mengenai pengesahan "Induk persetujuan bersama-sama rancangan persetujuan dan segala pertukaran surat menyurat mengenai penyerahan kedaulatan oleh Kerajaan Nederland kepada RIS, dan RUU tentang pengesahan Konstitusi RIS beserta lampiran tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan, serta rancangan maklumat bersama Presiden dan KNIP."¹⁴

Anggota KNIP membahas apa yang diusulkan oleh pemerintah dengan sangat serius, berdasarkan pertanyaan yang dikemukakan dalam sidang-sidang pleno KNIP Pemandangan Umum I berlangsung pada tanggal 8-10 Desember 1949, dan Pemandangan Umum II pada tanggal 13 Desember 1949.¹⁵

Beberapa hal yang menjadi isu utama dari pandangan utama yang dikemukakan oleh anggota KNIP, adalah bahwa hasil-hasil KMB meninggalkan Proklamasi 17 Agustus

¹³ *Ibid.*, hal. 255.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 255-256.

¹⁵ Lihat *Ibid.*, hal. 255-276.

1945,¹⁶ tentang kedaulatan RIS,¹⁷ status Irian,¹⁸ dan Konstitusi RIS yang tidak sesuai dengan Pancasila.¹⁹ Jawaban pemerintah terhadap hal tersebut disampaikan pada tanggal 12 Desember 1949 oleh FM Hatta.²⁰

RUU hasil KMB usulan pemerintah akhirnya diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949, dengan 226 suara menerima, dan 62 suara menolak.²¹

RI dan BFO membentuk Panitia Persiapan Nasional (PPN)²² yang bertugas meminta persetujuan semua perwakilan negara dan daerah bagian yang tergabung dalam BFO

¹⁶ "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949", Bagian I, *Mimbar Indonesia*, 27 Desember 1949:6.

¹⁷ "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949", Bagian II, *Mimbar Indonesia*, 7 Januari 1950:8-9. " Sdr. Ketua, untuk menguatkan keterangan Pemerintah, bahwa pun menurut Statut Uni kedaulatan RIS adalah kedaulatan penuh, saja minta perhatian untuk pasal 17 Statut Uni jang menentukan bahwa "kedua belah pihak bersetudju akan menjalankan keputusan2 Unihof v. Arbitrage itu dalam daerah hukumnja sendiri2 dengan kekuasaan dan tanggung djawab sendiri-sendiri2". Dari pasal ini terbukti, bahwa sesuai dengan hukum internasional RIS, karena berdaulat penuh, tidak bisa dipaksa oleh kekuasaan dari luar (djadi djuga tidak dari pihak Belanda) supaja menjalankan keputusan Unihof v. Arbitrage."

¹⁸ "Djawaban Pemerintah..., Bagian II, *loc cit.*, hal. 6-7. "Dalam rapat seksi K. M. B. jang informil pada tanggal 6 Oktober 1949 Delegasi Republik Indonesia telah memajukan pendirian dan tuntutan, bahwa Irian ialah bagian Tumpah Darah Indonesia, sedangkan menurut persetujuan Linggarjati dan Renville kedaulatan sempurna akan diserahkan kepada Republik Indonesia Serikat, jang berdaerah Hindia-Belanda atau Indonesia, djadi djuga termasuk kedalamnja daerah Irian, jaitu bagian Nieuw Guinea Hindia-Belanda. Pendirian Delegasi Republik Indonesia ini dengan tegas memakai alasan geografi, sedjarah dan segala perdjandjian nasional dan internasional sedjak penghabisan abad ke-15 sampai kepada hari ini....

...Maka hendaklah difahamkan djikalau membatja kalimat itu, melepaskan pulau Irian, sehingga berdiri diluar RIS, melainkan mendjadikan daerah itu suatu pulau sengketa, sehingga K.M.B. terhindar dari deadlock."

¹⁹ "Djawaban Pemerintah..., Bagian I, *loc cit.*, hal. 7. "Rantjangan Konstitusi RIS mendapat banjak perhatian dari sidang K.N.P. Perlulah Pemerintah mengemukakan dasar Pantja Sila dapat terima baik oleh kedua Delegasi, jaitu Delegasi Republik Indonesia dan Delegasi B. F. O."

²⁰ Pidato PM Hatta ini dimuat secara bersambung pada *Mimbar Indonesia*, yaitu:

- "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949", Bagian I, *Mimbar Indonesia*, 27 Desember 1949.
- "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949", Bagian II, *Mimbar Indonesia*, 7 Januari 1950.

²¹ Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *ibid.*, hal. 275-277. Dalam buku Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tertulis bahwa hasil pemungutan suara anggota KNIP adalah 226 setuju, 62 tidak setuju, dan 31 blanko. Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, cet.2, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1984), hal. 83. Kedua RUU yang diajukan pemerintah tersebut menjadi UU Nomor 10 tahun 1949 tentang pengesahan induk persetujuan bersama-sama rantjangan persetujuan dan segala pertukaran surat-menjurat mengenai penjerahan kedaulatan oleh Keradjaan Nederland kepada Republik Indonesia Serikat dan UU Nomor 11 Tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. *Ibid.*, hal. 487.

terhadap Persetujuan KMB dan memilih Presiden RIS.²³ Pemilihan Presiden RIS dilakukan secara rahasia di Yogyakarta tanggal 16 Desember 1949, dan Ir. Sukarno secara aklamasi dipilih menjadi presiden pertama RIS, dan presiden dilantik tanggal 17 Desember 1949.²⁴

Pada tanggal 27 Desember 1949, Drs. Mohammad Hatta, selaku ketua, dan para anggota delegasi RIS, menerima penyerahan kedaulatan dari Ratu Yuliana di Amsterdam, Belanda.²⁵ Pada waktu yang sama, di Indonesia diadakan penyerahan pemerintahan. H.V.K. Lovink membubuhkan tanda tangannya pada Akta Penyerahan Kekuasaan Pemerintah di Indonesia, dan Sultan Hamengkubuwono IX, Anak Agung Gde Agung, Mohammad Roem, dan Kosasih membubuhkan tanda tangan pada akta penerimaannya.²⁶ Terdapat perbedaan tentang istilah yang digunakan, dimana pihak Belanda menggunakan "penyerahan kedaulatan", sedangkan pihak Indonesia menggunakan istilah "pemulihan kedaulatan."

Tentang istilah penjerahan kedaulatan, pihak Belanda mengatakannya "penjerahan" kedaulatan kepada Indonesia, sedang kita bangsa Indonesia, menamakannya "pengembalian" atau "pemulihan" kedaulatan, sebab kitalah, bangsa Indonesia, yang memiliki kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda.

Kita menerima istilah Penjerahan/Pemulihan, hanya agar Belanda lepas sama sekali dari Indonesia. Sebagai suatu taktik. Kedaulatan kita minta kembali. Kalau kita berdaulat lagi, bukan karena kita mendapatkan hadiah. Tetapi datang lagi kedaulatan yang telah hilang itu. Itu sebabnya kita menolak rentjana akan dilaksanakan pada tanggal 25 Desember, yang akan merupakan seolah-olah hadiah Hari Natal.

Kita berpendirian, dahulu kita telah berdaulat, kemudian pada abad ke-17 Belanda mulai mengadakan dan menguasai kedaulatan negara kita. Dengan 27 Desember itu, kedaulatan yang dahulu pernah ada pada bangsa Indonesia pulih kembali. Kita tolak istilah penjerahan, seolah-olah itu merupakan hadiah dari Belanda. Sedang pemulihan, adalah pengembalian hak kita sendiri kepada kita.

²² PPN diketuai oleh Mohamad Roem dari RI, dengan Wakil Ketua Anak Agung Gde Agung. Leirissa, *op cit.*, hal. 285.

²³ K.M.L. Tobing, *op cit.*, hal. 233. Semua perwakilan negara dan daerah bagian yang tergabung dalam BFO sudah menyetujui Persetujuan KMB pada awal Desember 1949.

²⁴ Lihat Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 78. Lihat pula Leirissa, *op cit.*, hal. 285.

²⁵ Lihat Tobing, *op cit.*, hal. 235-240. Lihat pula Leirissa, *ibid.*, hal. 286.

²⁶ Tobing, *ibid.*, hal. 241.

Sekalipun di dalam bahasa Belanda teks resmi Konstitusi R.I.S. misalnya didalam fasal-fasal 192, 194, dan 197 dinjatakan "Charter van Souvereiniteitsoverdracht" yang berarti setjara letterlijk : dalam Bahasa Indonesia, kata-kata tersebut ditulis dan dinjatakan dengan "Piagam Pemulihan Kedaulatan". Dan selama itu pihak Belanda sendiri mendiampkannya saja.

Mengapa kita mempergunakan istilah "Pemulihan Kedaulatan" karena kita sendiri sudah berdaulat dan kedaulatan itu dirampas oleh pihak Belanda.²⁷

Konstitusi RIS ditandatangani Presiden RIS Soekarno pada tanggal 31 Januari 1950.²⁸ Konstitusi RIS diundangkan dalam Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keputusan Presiden RIS Nomor 48 Tahun 1950 (Lembaran Negara Nomor 3). Berbeda dengan UUD lainnya di Indonesia, hanya Konstitusi RIS yang menggunakan istilah Konstitusi dan bukan UUD.²⁹

Pembahasan tentang Konstitusi RIS, tidak akan bisa dilepaskan dari serangkaian perundingan dan perjanjian yang disepakati oleh Indonesia dan Belanda. Perundingan yang berhasil menghasilkan persetujuan pertama antara pemerintah RI dan pemerintah Belanda, adalah Persetujuan Linggarjati (yang disepakati dan ditandatangani perwakilan RI dan Belanda pada tanggal 15 November 1946³⁰). Dari pihak Belanda (Gubernur Jenderal H.J. van Mook dan Komisi Jenderal), cara perundingan digunakan karena mereka menganggap bahwa:

Menurut mereka, untuk sementara waktu perundingan merupakan alternatif terbaik bagi Belanda karena sampai bulan Maret 1947 mereka masih kekurangan tenaga manusia untuk melakukan suatu serangan militer secara besar-besaran yang dapat menaklukkan seluruh wilayah Republik. Tambahan lagi mereka sangat menyangsikan

²⁷ Moh. Tolchah Mansoer, "Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia", disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1969, hal. 37.

²⁸ Tobing, *op cit.*, hal. 247-248.

²⁹ Lihat UUD 1945 (Republik Indonesia. *Oendang-Oendang Dasar*. BRI Tahun II No. 7 Tahun 1946, Republik Indonesia, *Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 11, 12, 13, dan 14, LN Tahun 2006) dan UUDS RI (Republik Indonesia Serikat, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU No. 7 Tahun 1950, LN. No. 56, LN Tahun 1950, TLN No. 37)

³⁰ Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *op cit.*, hal. 86.

aksi militer semacam itu, mengingat reaksi nasional dan khususnya internasional yang akan timbul.³¹

Dari perspektif Indonesia, mengenai perundingan yang melibatkan dunia internasional, terbagi dalam 2 pendapat. Akan tetapi, bagi Perdana Menteri Sutan Syahrir: "Bagi Syahrir, yang juga didukung oleh Sukarno, proses ke arah kemerdekaan nasional tidak bisa terlepas dari pengakuan internasional akan eksistensi dan keabsahan negara yang baru diproklamasikan."³² Perundingan internasional merupakan strategi yang dilaksanakan baik oleh pihak Belanda maupun pihak Indonesia dengan tujuan tersendiri bagi masing-masing pihak.

Bahwasannya pihak Belanda setelah, setelah menempuh periode dengan tujuan tunggal pemulihan kekuasaan penjajahan, kemudian beralih memilih jalan dekolonisasi bertahap menuju ke kemerdekaan penuh, sungguh merupakan suatu terobosan hebat...Dan khusus bagi Republik pengakuan de facto merupakan hal yang mutlak penting. Karena, pengakuan itu merupakan suatu kenyataan yang tidak mungkin dihapuskan lagi. Pengakuan itu merupakan sarana ampuh berhadapan dengan Belanda dalam hubungan internasional. Dan memang pada kenyataannya pengakuan tersebut dijadikan dasar bagi pengakuan internasional yang lebih luas. Dan hal itu meletakkan dasar bagi internasionalisasi soal Indonesia.³³

Jika dilihat dari sejarah ketatanegaraan, sejak Persetujuan Linggarjati hingga Persetujuan Renville (17 Januari 1948), istilah yang digunakan adalah UUD. Istilah UUD tercantum dalam Persetujuan Linggarjati dan Persetujuan Renville, dan butir 2 dalam Enam dalil dari Komisi Tiga Negara.

Fasal 5

(1) Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada

³¹ De Jong, sebagaimana dikutip oleh P.M.H. Groen "Sebuah Perjanjian dalam Serangan: Kekuatan Militer dan Perjanjian Linggarjati" dalam A.B. Lapien dan P.J. Drooglever *ed., op cit.*, hal. 99-100.

³² *Ibid.*, hal. 58-59.

³³ *Ibid.*, hal. 81.

wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.³⁴

Butir 7 Persetujuan Renville mengatur sebagai berikut: "Bahwa suatu dewan yang akan menetapkan undang-undang dasar (constitutie) akan dipilih secara demokratis untuk menetapkan suatu undang-undang dasar buat Negara Indonesia Serikat."³⁵ Istilah ini juga tercantum dalam butir 2 dalam Enam dalil dari Komisi Tiga Negara (yang termasuk dalam Persetujuan Renville), yaitu: "Dalam pemerintah federal sementara, sebelum diadakan perubahan dalam undang-undang dasar Negara Indonesia Serikat, kepada negara-negara bagian akan diberikan perwakilan yang adil."³⁶

Pergeseran penggunaan istilah UUD menjadi Konstitusi, terjadi menjelang Keterangan Van Royen-Rum 7 Mei 1949.³⁷ Walaupun demikian, dalam dokumen rancangan UUD oleh BFO atau Pertemuan Musyawarah Federal (PMF) yang disusun pada Mukhtamar Federal Bandung (12-15 Juli 1948), masih menggunakan istilah UUD.³⁸ Dalam berbagai dokumen resmi, terlihat bahwa istilah Konstitusi mulai muncul pada pembahasan rancangan UUD yang dibuat dalam KII,³⁹ dan dokumen persetujuan KMB terkait panitia ketatanegaraan.⁴⁰ Dokumen KMB ditulis dalam bahasa Belanda, Inggris, dan Indonesia. Dalam dokumen tersebut, pada bagian bahasa Belanda, juga tertulis kata *constitutie*, dan bukan *grondwet*.⁴¹

³⁴ Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip oleh Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *op cit.*, hal. 351.

³⁵ Naskah Persetujuan Renville sebagaimana dikutip oleh Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *ibid.*, hal. 355.

³⁶ Naskah KTN sebagaimana dikutip oleh Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *ibid.*, hal. 356.

³⁷ Keterangan Van Royen-Rum 7 Mei 1949 dapat dilihat dalam Oman Sachroni, *et al.*, *Konferensi Meja Bundar (KMB)*, (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia, 2004), hal. 31-33.

³⁸ Lihat Lapoeran Panitia Persiapan Kenegaraan pada Moektamar Federal Bandoeng, STUK No. 104/Ind.

³⁹ Lihat dokumen Laporan Konperensi Inter Indonesia Bagian Pertama, Jogjakarta, 22 Djuli 1949, juga pada dokumen resmi KII lainnya yang membahas tentang ketatanegaraan.

⁴⁰ Lihat Laporan rapat-rapat Panitia Ketatanegaraan pada Perundingan KMB, antara lain Laporan tentang Rapat2 Panitia Ketatanegaraan waktu: 12 s/d 17 September 1949.

⁴¹ Lihat antara lain dalam dokumen tentang komisi-komisi dalam KMB, dimana Panitia-ketjil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat dalam dokumen tersebut ditulis "*voorlopige constitutie de Verenigde Staten van Indonesie*." Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke Aangelegenheden Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara Committee for Political and Constitutional Affairs (RTC/CI/Sc/1).

Prof. Mr. Dr. Soepomo merupakan ketua Panitia Ketatanegaraan dari pihak Republik dalam KII⁴² dan juga dalam Perundingan KMB.⁴³ Pergeseran penggunaan istilah UUD menjadi Konstitusi juga terlihat pada tulisan-tulisan Soepomo dalam Majalah Mimbar Indonesia. Soepomo sebagai ketua Panitia Perancang UUD pada BPUPK mengemukakan pendapatnya tentang istilah UUD pada rapat besar tanggal 15 Juli 1945.

Tuan-tuan yang terhormat telah menerima rancangan undang-undang dasar; disini perlu saya terangkan, bahwa dalam agenda disebutkan "hukum dasar", akan tetapi saya dengan sengaja memakai perkataan "undang-undang dasar". Apa sebabnya? Kita dalam membicarakan atau merancang peraturan yang resmi, yang mempunyai kekuatan undang-undang, harus berdisiplin dalam memakainya kata undang-undang. Kita harus berdisiplin dalam memakainya istilah-istilah hukum, juga untuk mengembangkan bahasa Indonesia.

Di Jakarta ada satu panitia yang bernama "*Hooten Sinbi Iinkai*" untuk menetapkan istilah-istilah hukum. Anggota-anggota Panitia itu diangkat oleh P.J.M. Gunseikan dan saya sendiri menjadi ketua dari panitia itu.

Maka atas anjuran panitia itu istilah: "hukum" itu dipakai sebagai salinan dari istilah: "*recht*" dalam bahasa Belanda. Artinya, hukum itu bisa tertulis atau tidak tertulis. Jadi segala "*recht*" yang tertulis dan yang tidak tertulis dapat disalin dengan perkataan "hukum", akan tetapi "undang-undang" itu justru hukum yang tertulis. Oleh karena kami merancang hukum dasar yang tertulis, maka saya memakai perkataan "undang-undang dasar" jadi bukan "hukum dasar".⁴⁴

Dalam tulisan Soepomo pada Majalah Mimbar Indonesia, 2 April 1949, Soepomo hanya menggunakan istilah UUD bagi UUD Negara Indonesia Serikat yang akan

⁴² Laporan Akhir Konperensi Inter Indonesia Bagian Kedua, Jakarta, 2 Agustus 1949. Leirissa, *op cit.*, hal. 282. Ketua Panitia Ketatanegaraan dari delegasi B.F.O adalah Ide Anak Agung Gde Agung.

⁴³ Lihat *Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke Aangelegenheden Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara Committee for Political and Constitutional Affairs (RTC/CI/Sc/1)*. Dalam dokumen tersebut, tercantum Prof. Dr. Soepomo sebagai ketua delegasi Republik untuk Panitia-ketjil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat, sedangkan ketua delegasi B.F.O. adalah Mr. R. Moh. Kosasih.

⁴⁴ R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha? Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 356.

dibentuk.⁴⁵ Dalam tulisan Soepomo pada Majalah Mimbar Indonesia, 28 Mei 1949, Soepomo menggunakan istilah UUD dan Konstitusi bagi UUD Negara Indonesia Serikat yang akan dibentuk.

Pemerintah Federal nasional sementara ini harus dibentuk menurut suatu tata negara sementara yang mengatur susunan dan jalannya pemerintahan nasional Indonesia sampai dapat diselenggarakannya Rapat Konstituante yang akan menentukan setjara definitif Konstitusi (Undang2 Dasar) N.I.S.⁴⁶

Penggunaan hanya istilah Konstitusi, terdapat pada tulisan Soepomo dalam Majalah Mimbar Indonesia, 18 Juni 1949, yang berjudul "Konstitusi Baru Buat N.I.S."⁴⁷

Dalam berbagai literatur, dibedakan antara *constitutie* dan *grondwet* dalam bahasa Belanda, atau konstitusi dan UUD dalam bahasa Indonesia. Konstitusi diartikan lebih luas dari pada UUD, yaitu bahwa konstitusi terdiri dari konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis, dimana UUD merupakan konstitusi tertulis. Beberapa pakar yang berpendapat konstitusi terdiri dari konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis, dimana UUD merupakan konstitusi tertulis, antara lain adalah Muhammad Yamin (pendapat Yamin dikemukakan kemudian), Wirjono Prodjodikoro,⁴⁸ Sri Soemantri M.,⁴⁹ Jimly Asshiddiqie,⁵⁰ dan Mr. L.J.

⁴⁵ Prof. Mr. Dr. Supomo, "Undang2 Dasar Belanda dan Penjerahan Kedaulatan", *Mimbar Indonesia*, 2 April 1949: 5-6. Dalam tulisannya tersebut, Supomo menggunakan istilah UUD dan Konstitusi secara bersamaan untuk menuliskan UUD Belanda, sedangkan bagi UUD Negara Indonesia Serikat (NIS) yang akan dibentuk, hanya dituliskan UUD NIS. "Pun apabila Uni Belanda-Indonesia telah dibentuk, maka bukan Undang2 Dasar Belanda dan bukan Undang2 Dasar Negara Indonesia Serikat yang mendjadi tempat peraturan2 dasar Uni itu, melainkan Statut Uni, yang dimana perlu dapat ditambah dengan perdjanaan2 supplement antara Keradjaan Belanda dan Negara Indonesia Serikat."

⁴⁶ Prof. Mr. Dr. Supomo, "Sekali lagi. Menudju kepada Konperensi Medja Bundar", *Mishar Indonesia*, 28 Mei 1949: 5.

⁴⁷ Prof. Mr. Dr. Supomo, "Konstitusi Baru Buat N.I.S.", *Mimbar Indonesia*, 18 Juni 1949: 5. Istilah Konstitusi muncul sejak tulisan Soepomo bulan Juni, sedangkan dalam dokumen resmi, sejak KII (Juli 1949).

⁴⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2. (Jakarta-Bandung: PT Eresco, 1981), hal. 44. "Kalau Mac Iver mengatakan, bahwa "the State is both the child and the parents of Law", maka yang dimaksudkan ialah bahwa ada dua macam undang-undang, yaitu ke satu "constitutional laws" Kedua : lain-lain undang-undang yang ia namakan "ordinary law". Juga dapat dikatakan bahwa "constitutional laws" memberi petunjuk bagaimana badan-badan legislatif harus bekerja untuk membentuk undang-undang, sedang "ordinary law" adalah peraturan-peraturan undang-undang itu sendiri yang harus dibentuk.

Berhubung adanya perbedaan sifat dari dua macam undang-undang ini, maka di Negara-negara dengan konstitusi tertulis atau Undang-undang Dasar, jadi justru di Inggris tidak ada, ada perbedaan dalam

van Appeldoorn.⁵¹ Sedangkan pakar yang menyatakan Konstitusi sama dengan UUD, antara lain adalah Mr. J.H.P Bellefroid⁵² dan J. C.T. Simorangkir.⁵³

pembentukan dan perubahan Undang-undang Dasar di satu pihak dan pembentukan dan perubahan undang-undang lain di pihak lain."

⁴⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. 3, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 2. "Dalam pada itu, apabila diteliti terbentuknya Negara Republik Indonesia pada khususnya dan negara-negara lain pada umumnya, maka sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang terdapat didalamnya dapat dikatakan, bahwa *undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal.*"

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 35. "Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, disamping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas. Karena itu, Undang-Undang dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma-norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara."

⁵¹ Mr. L.J. van Appeldoorn dalam *Inleiding Tot De Rechtswetenschap in Nederland*, sebagaimana dikutip dalam Moh. Tolchah Mansoer, *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, cet. 2, (Jakarta: Nurcahaya, 1981), hal. 7-8. "Undang-Undang Dasar bisa juga dinamakan konstitusi. Tetapi sesungguhnya hendaknya orang membedakan antara Undang-Undang Dasar dan konstitusi. Konstitusi adalah aturan pemerintahan Negara. Aturan-2 ini bisa seluruhnya dibuat sebagai hukum tertulis atau dalam bentuk Undang-Undang biasa atau juga dalam Undang-Undang dari orde yang lebih tinggi dari kebiasaan. Hanya dalam hal terakhir ini orang berkata sekarang tentang Undang-Undang Dasar."

Undang-Undang Dasar atau konstitusi formil ini, sebagai kita ketahui, adalah produk zaman baru. Bermunculannya dalam kehidupan ilmu hukum tatanegara terjadi pada akhir abad kedelapanbelas. Konstitusi dalam arti materiil, suatu aturan organisasi ketatanegaraan, tentu saja telah ada sebelum itu. 1) Tetapi umumnya dalam bentuk hukum tidak tertulis."

⁵² Mr. J.H.P. Bellefroid sebagaimana dikutip dalam *ibid.*, hal. 5-6. "Undang-Undang Dasar" juga bisa dikatakan konstitusi. Sesungguhnya "konstitusi" mempunyai arti materiil dan formil.

Konstitusi yang materiil adalah suatu aturan ketatanegaraan. Dalam arti yang demikian konstitusi sama artinya dengan hukum tata negara. Oleh karena itulah hukum ini juga bisa dinyatakan sebagai "Hukum Konstitusional". Tentu saja tiap negara mempunyai sebuah konstitusi materiil, hal ini tidak berarti selalu ditentukan oleh Undang-Undang : tetapi ia bisa juga dibentuk oleh adat dan kebiasaan. Konstitusi Inggris misalnya sebagian besar bertumpu kepada kebiasaan ketatanegaraan.

Konstitusi yang formil adalah suatu akte ketatanegaraan, yang menentukan dasar-dasar ketatanegaraan. Hal ini bisa dilaksanakan dengan Undang-Undang biasa misalnya "Konstitusi untuk kerajaan Holland" tahun 1806, atau dengan Undang-Undang Dasar, yang perubahan-perubahannya untuk kepada syarat-syarat yang keras dibandingkan dengan Undang-Undang biasa. Undang-Undang Dasar tahun 1814 [maksudnya *Grondwet Nederland*; mtm] adalah konstitusi formil : tetapi bukanlah konstitusi dalam arti materiil sepenuh-penuhnya, ia hanya mengatur pokok-pokok ketatanegaraan saja."

⁵³ J.C.T. Simorangkir, "Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia", Disertasi Doktor Universitas Andalas, Padang, 1983, hal. 61. "Karena penulis menganggap bahwa *Konstitusi* adalah sama dengan *Undang-Undang Dasar*, maka judul di atas tidaklah perlu dirubah."

Muhammad Yamin (dalam perundingan KMB ditugaskan membuat rancangan Mukadimah dan Kerangka Konstitusi bersama dengan wakil dari BFO, R.M. van Rhee⁵⁴) dalam kuliah perdana mata kuliah Hukum Konstitusional di Universitas Negeri Pajajaran Bandung, mengemukakan sebagai berikut:

Kita memakai kata Konstitusi dalam istilah Hukum Konstitusi, dan tidak menjalin kata Konstitusi itu dengan Undang – undang Dasar, karena Undang – undang Dasar ialah suatu nasakah – tertulis, sedangkan konstitusi djuga meliputi susunan ketatanegaraan hukum – kebiasaan, djadi yang lazimnya belum dituliskan dalam buku kodifikasi. Konstitusi Republik Indonesia tertulis dalam naskah; Konstitusi Negara Seriwidjaja, Madjapahit dan Inggeris hanja menurut hukum adat jang berlaku pada masing – masing waktu.⁵⁵

Yamin, sebagaimana pada kutipan di atas menuliskan bahwa Konstitusi Republik Indonesia tertulis dalam naskah, dan hal tersebut diterangkan dalam bagian lain tulisannya, yaitu: “Republik Indonesia telah mengenal tiga Konstitusi, jaitu : Konstitusi 1945, Konstitusi 1949 dan Konstitusi 1950 jang berlaku sekarang.”⁵⁶ Hal tersebut menunjukkan bahwa Yamin menuliskan secara singkat konstitusi tertulis (UUD) dengan konstitusi saja. Dalam pidato Ketua Panitia Persiapan Nasional (PPN), Moh. Roem, juga digunakan istilah UUD.⁵⁷ Penulis tidak menemukan literatur yang menjelaskan mengapa Soepomo akhirnya menggunakan istilah Konstitusi untuk UUD RIS.

⁵⁴ Lihat dokumen Laporan tentang rapat2 Panitia Ketatanegaraan waktu: 12 s/d 17 September 1949. Dokumen ini ditandatangani oleh Ketua Panitia Ketatanegaraan di Scheveningen, 10-9-1949.

⁵⁵ Muhd. Yamin, *lcc cit.*, hal. 2.

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 5.

⁵⁷ Lihat PIDATO KETUA P.P.N. PADA RAPAT PENANDATANGANAN UNDANG2 DASAR SEMENTARA R.I.S, Panitia Persiapan Nasional, Pedjambon 6, Djakarta, 14 December 1949.

2. Latar Belakang Pemikiran Parlemen dengan Sistem Bikameral dalam Konstitusi RIS

Semula Belanda ingin kembali menjajah Indonesia setelah Jepang menyerah pada Sekutu tanggal 15 Agustus 1945. Keinginan tersebut dilakukan dengan berbagai cara, dimulai dengan berkedok sebagai Palang Merah Internasional, dimana Belanda pada tanggal 19 September 1945 datang ke Surabaya untuk mengurus orang-orang Belanda bekas tawanan tentara Jepang, dan menaikkan bendera Belanda (bendera tiga warna), sehingga terjadi insiden di Tunjungan, Surabaya.⁵⁸ Selain itu, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan, menurut Wolhoff, sejak 17 Agustus 1945 dalam wilayah Hindia Belanda terdapat dua macam pemerintahan.

Bila sekarang kita kembali pada tanggal Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, maka perlu diperhatikan bahwa sejak 17 Agustus 1945 dalam sebahagian wilayah Negara Koninkrijk der Nederlanden (wilayah Hindia Belanda) berkembanglah dua matjam pemerintahan sentral dan lokal:

1. *Pemerintah Republik Indonesia* jang mempertahankan hak kedaulatannya atas seluruh bekas wilayah Hindia Belanda baik terhadap Koninkrijk der Nederlanden maupun terhadap dunia internasional berdasarkan hak mutlak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri.

2. *Pemerintah Nederlands-Indie*, suatu Persekutuan Hukum Autonom dalam ikatan Negara Koninkrijk der Nederlanden jang kedaulatannya atas wilayah Hindia Belanda diakui de jure oleh dunia internasional berdasarkan traktat² dan perdjandjian² internasional jang lain.

Baik Pemerintah Republik Indonesia maupun Pemerintah Nederlands-Indie berusaha menguasai wilayah Nederlands-Indie itu setjara defakto...Dilihat dari sudut kenegaraan, Kroon dan Staten Generaal Belanda berusaha mempertahankan Koninkrijk der Nederlanden sebagai "Superstaat" dan paling² bersedia mengadakan perubahan Konstitusi dan Wet² sekedar pula untuk merobah Nederlands-Indie mendjadi "Indonesia" jang akan diberi kedudukan baru dalam ikatan "Koninkrijk".⁵⁹

⁵⁸ Moh. Tolchah Mansoer, "Pembahasan...", *op cit.*, hal. 13.

⁵⁹ G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Makassar: Timun Mas, 1955), hal. 75-76.

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan, sistem bikameral dalam parlemen sudah dikemukakan pada tahun 1919 dalam Konggres Sarekat Islam IV, yang merancang DPR terdiri dari dua (2) kamar yaitu Kamar Pertama (*Eerste Kamer*) terdiri dari wakil-wakil Serekat Sekerja dan Kamar Kedua (*Tweede Kamer*) terdiri dari anggota partai yang langsung dipilih oleh rakyat.⁶⁰

GAPI (Gabungan Politik Indonesia) juga mengusulkan parlemen yang menggunakan sistem bikameral, dan sebagaimana yang diusulkan oleh Sarekat Islam pada tahun 1919, usulan GAPI juga bahwa anggota kamar kedua dipilih bukan untuk mewakili kepentingan daerah tetapi untuk mewakili kepentingan golongan dalam masyarakat. Hanya perbedaannya, adalah bahwa Sarekat Islam hanya golongan pekerja saja yang diwakili oleh kamar kedua, sedangkan GAPI mengusulkan semua golongan dan aliran dalam masyarakat diwakili oleh kamar pertama.⁶¹

Pada konperensi 31 Januari 1941 sungguhlah ditetapkan rancangan bentuk pemerintah Indonesia yang diinginkan itu, berdasarkan rancangan yang sudah diperbuat oleh orang-orang yang tersebut diatas tadi. Bentuk itu adalah sebagai berikut:

A. Bentuk dan susunan Parlemen

1. Parlemen yang dimaksudkan oleh GAPI terdiri atas dua kamar, yaitu Kamar Pertama dan Kamar Kedua.
2. Yang boleh menjadi anggota ialah warganegara (*staatsburger*, laki-laki dan wanita).
3. Semua anggota dipilih:
 - a. Anggota Kamar Pertama dipilih menurut suatu cara akan ditentukan kemudian, asal memberi perwakilan yang pantas dari semua golongan dan aliran dalam masyarakat.
 - b. Anggota Kamar kedua dipilih oleh rakyat (Warganegara).⁶²

⁶⁰ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 68-69.

⁶¹ Pada Parlemen Belanda, kamar pertama adalah *tweede kamer* (*lower house*), sedangkan kamar kedua adalah *eerste kamer* (*upper house*).

⁶² A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Pergerakan Rakjat Indonesia*, cet. 7, (Jakarta: Dian Rakjat, 1970), hal. 165-166. Rancangan tersebut diajukan GAPI pada tanggal 14 Februari 1941 kepada Komisi Visman (komisi yang dibentuk untuk mengetahui aspirasi di kalangan pergerakan Hindia Belanda) sebagai memorandum, yang hingga tanggal diajukan tersebut, telah ditandatangani 21.047 orang dan 246 perkumpulan. *Ibid.*, hal. 168. Lihat pula A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 68-69. "14 September: Komisi Visman didirikan. Diresmikan tanggal 25 September. Anggota: Mr.K.L.J.Enthoven (Direktur Dep. Kehakiman), Dr.Mr.T.G.S.G.Gunung Moelia

Sistem bikameral juga terlihat pada rancangan *The Indonesian Independence Act*⁶³ dan Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia, yang merupakan rancangan Mr. Supomo, Subardjo, dan Maramis tertanggal 4 April 1942.⁶⁴ Hanya dalam kedua rancangan tersebut, tidak dijelaskan tentang kategori warga negara yang diwakili pada kamar kedua (Dewan Kesatu) dari DPR (nama parlemen dari rencana permulaan UUD Negeri Indonesia), hanya menjelaskan tentang metode seleksi kedua kamar, yaitu Dewan Kedua (Kamar Pertama) dipilih oleh rakyat, sedangkan Dewan Kesatu (Kamar Kedua) dapat dipilih atau diangkat baik sebagian maupun keseluruhan.⁶⁵

Dalam Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia tersebut, kedua kamar memiliki kewenangan yang sama dalam mengajukan usul kepada kepala negara dan meminta penjelasan kepada para menteri.⁶⁶ Kedua kamar memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas RUU, serta kedua RUU harus mendapat persetujuan dari kedua kamar.⁶⁷ Perbedaannya, hanya bahwa Dewan Kedua dapat dibubarkan oleh Kepala Negeri.⁶⁸

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan, parlemen dengan sistem bikameral dengan anggota kamar kedua yang mewakili daerah sebagaimana yang diatur dalam Konstitusi RIS, tidak dapat dilepaskan dari keinginan pemerintah Belanda untuk mempertahankan kekuasaan di Indonesia, termasuk melindungi warga negara dan kepentingannya di Indonesia.

(Dewan Rakjat), Mr.Ir.Ong Swan Yoe (Wakil "DPRD"/*College van Gedeputeerden Jawa Timur*), R.A.A.Socjono (*Raad van indie/Dewan Penasehat Hindia*), Prof.Mr.Dr.Soepomo dan Prof. W. F. Wertheim (*Rechtshogeschool/Perguruan Tinggi Hukum*)."

⁶³ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 553. Pasal 4 huruf a *THE INDONESIAN INDEPENDENCE ACT* mengatur bahwa "*The institution of a legislative power, vested in the Head of State and both the Chambers of the National Assembly;.....*"

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 550.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 560. Lihat Pasal 30-32 Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 564-565. Lihat Pasal 46-51 Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 563-564. Lihat Pasal 35-38, 41 dan 42 Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 560. Pasal 4 Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia mengatur sebagai berikut: "Kepala Negeri mengadakan rapat Dewan Perwakilan rakyat, membukanya, menutup dan menunda rapat itu, dan membubarkan Dewan Kedua."

Politik Belanda mempunyai tujuan yang sama. Harus diakui, mereka menyadari bahwa kemerdekaan bagi Hindia-Belanda sudah dekat, yakni perubahan untuk menjadi Indonesia merdeka, tetapi Belanda menginginkan dekolonisasi menurut prasyarat yang ketat, prasyarat yang diwarisi dengan konsepsi kolonial lama: suatu hubungan permanen dengan negara induk, masyarakat multirasial --- tempat ruang gerak untuk orang Belanda, dan sebuah negara federal yang sesuai dengan kemajemukan penduduk. Meskipun prasyarat itu tidak dikaitkan secara eksplisit, tiga cabang kebijakan Belanda ini menunjukkan suatu kohesi yang logis. Ikatan sukarela yang diperlukan dengan Belanda bisa lebih terjamin apabila unsur Belanda diwakili di Indonesia yang merdeka, dan sebaliknya. Indonesia yang federal dengan propinsi-propinsi di luar Jawa yang relatif merdeka, yang secara tradisional berorientasi kepada Belanda, akan memberi lebih banyak pengaruh kepada Belanda daripada sebuah negara kesatuan yang diatur dari Jawa.⁶⁹

Konsep negara federal yang diinginkan Belanda, mulai diajukan Belanda kepada RI sejak perundingan-perundingan di awal kemerdekaan RI. Perundingan pertama yang dikenal dengan Konsep Batavia, disetujui adanya struktur federal oleh Van Mook dan Sjahrir.

Pada akhir bulan Maret, mereka (Van Mook dan Sjahrir-*pen*) bersama-sama menyetujui sesuatu yang disebut Konsep Batavia, yang mengandung unsur-unsur pokok dari bulan Desember 1945 dan 23 Februari 1946, yaitu pengakuan *de facto* bagi republik Indonesia di Pulau Jawa dan Sumatra; sebuah perjanjian yang akan diadakan oleh kedua belah pihak yang masing-masing akan dipandang sebagai mitra yang sejajar; suatu struktur federal; suatu masa peralihan.⁷⁰

Konsep Batavia tersebut tidak dilaporkan oleh Van Mook dan Sjahrir kepada pemerintahannya masing-masing, akan tetapi keduanya dipersilakan untuk mengadakan pembicaraan lanjutan di Belanda (Hoge Veluwe).⁷¹ Perundingan Hoge Veluwe (14-24 April 1946) pada hari pertama sudah mencapai *deadlock*, karena bentuk perjanjian

⁶⁹ Tobing, *op cit.*, hal. 250.

⁷⁰ J.J.P. de Jong dalam A.B. Lopian dan P.J. Drooglever, *ed., op cit.*, hal. 71.

⁷¹ *Ibid.*

internasional (*treaty*) tidak dapat diterima pemerintah Belanda,⁷² selain itu dalam disertasinya Tolchah menyatakan bahwa kegagalan tersebut dikarenakan Pemerintah Belanda tidak mau mengakui kekuasaan *de facto* Republik Indonesia atas Sumatra, dan Indonesia harus menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.⁷³

Walaupun pertemuan ini tidak memberi hasil langsung, yaitu dalam arti perundingan yang tuntas (dalam hal ini Hoge Veluwe dapat dipandang sebagai gagal), pada hakikatnya Hoge Veluwe merupakan suatu terobosan yang penting. Kabinet Schermerhorn memang enggan menerima gagasan tentang sifat perjanjian dan soal masuknya Sumatra dalam wilayah Republik, namun unsur-unsur utama lain dari Konsep Batavia itu disambutnya dengan baik. Dan pokok yang terpenting ialah bahwa republik diakui secara *de facto*, dan bahwa pasal mengenai masa peralihan ke kemerdekaan penuh diterima dengan baik. Pada tanggal 2 Mei 1946, Menteri J.H. Logemann menegaskan unsur-unsur pokok itu di dalam pengumuman resmi di hadapan Majelis Rendah Belanda, yang menandai suatu terobosan mendasar. Syahrir pun memandang Hoge Veluwe itu sebagai suatu konsesi penting dari pihak Belanda, dan terobosan berikutnya ialah bahwa pihak Belanda bersedia mengadakan pertemuan yang akan memungkinkan perundingan lanjutan. Semua pilihan tetap terbuka.⁷⁴

Dalam persetujuan-persetujuan berikutnya, semuanya memasukkan tentang bentuk negara federal bagi Negara Republik Indonesia Serikat yang akan dibentuk. Fasal 2 Persetujuan Linggarjati mengatur sebagai berikut: "Pemerintah Belanda dan Pemerintah Republik Indonesia bersama-sama menyelenggarakan segera berdirinya sebuah negara berdaulat dan berdemokrasi, yang berdasarkan perserikatan, dan dinamai Negara Indonesia Serikat."⁷⁵ Hal tersebut juga diatur dalam Butir 11 Persetujuan Renville, yaitu: "Satu

⁷² Lihat Ali Budiardjo dalam A.B. Lopian dan P.J. Drooglever, *ed., ibid.*, hal. 12.

⁷³ Moh. Tolchah Mansoer, "Pembahasan...", *op cit.*, hal. 17.

⁷⁴ J.J.P. de Jong dalam A.B. Lopian dan P.J. Drooglever, *ed., op cit.*, hal. 72. I.N. Djajadiningrat mengungkapkan dalam bukunya bahwa: "Perundingan di Hoge Veluwe (April 1946) sudah gagal pada hari pertama, sebab masing-masing pihak datang dengan harapan yang berbeda-beda: pihak Indonesia mengantisipasi langkah-langkah yang lebih kongkret ke arah kemerdekaan, sedangkan delegasi Belanda menganggap pertemuan ini sebagai langkah pendahuluan "sebab [sampai di sinilah saja] batās pemerintah Belanda mengambil tindakan" (karena harus menunggu pemilihan umum)." I.N. Djajadiningrat sebagaimana dikutip A.B. Lopian dalam A.B. Lopian dan P.J. Drooglever, *ed., ibid.*, hal. 302.

⁷⁵ Radik Utoyo Sudirjo, *et al., op cit.*, hal. 351.

Negara berdasarkan federasi yang berdaulat, dan dengan suatu undang-undang dasar yang timbulnya melalui jalan-jalan demokrasi.”⁷⁶

Latar belakang diaturnya parlemen sistem bikameral dalam Konstitusi RIS, tentu saja tidak terlepas dari perkembangan yang timbul dalam berbagai perundingan, yaitu:

a. Usulan Prof Mr. Dr. Soepomo (anggota delegasi RI) dalam Perundingan antara RI dan Belanda dengan Dibantu oleh UNCI (United Nations Commission for Indonesia)

Setelah Persetujuan Renville disepakati, dimulai kembali serangkaian negosiasi antara RI dan Belanda dengan dibantu oleh UNCI. Dalam perundingan tersebut, baik pihak Belanda maupun RI mengajukan rancangan UUD untuk NIS (Negara Indonesia Serikat) yang akan dibentuk (rancangan UUD dari delegasi RI dikemukakan oleh Soepomo).⁷⁷ Struktur parlemen yang dikemukakan oleh Soepomo merupakan gabungan antara parlemen Amerika Utara dan Eropa Barat, dan hal itu bukan suatu kebetulan, karena selama perundingan Renville, anggota UNCI dari Amerika Serikat, Dr. Frank Graham, selalu memberikan saran pada delegasi RI untuk mengambil Kongres Amerika Serikat sebagai model dari negara federal yang akan dibentuk.⁷⁸

Dalam usulan Soepomo tersebut, dalam kaitannya dengan sistem bikameral, adalah sebagai berikut:⁷⁹

1. NIS diharapkan memiliki dua kamar, dimana kamar pertama mewakili rakyat Indonesia secara keseluruhan (Dewan Wakil² Rakyat) dipilih untuk masa jabatan 3

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 355.

⁷⁷ P.J. Drooglever, *loc cit.*, hal. 6.

⁷⁸ *Officiele bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische Betrekkinge 1945-1950 XII*, sebagaimana dikutip *ibid.*, hal. 7. “...It was a mixture, in short, between the North-American and West-European types of Government. That was no accident, for during the negotiations that had led up to the Renville-agreement the American member of the Committee of Good Offices, Frank Graham, had strongly advised the republican delegation to take the Congress of the United States as a model, capable of dealing with the federal aspects of the new state.”

⁷⁹ Supomo, “Usul² Mengenai Indonesia Serikat Uni Indonesia – Belanda dan Pemerintah Interim”, anggota Delegasi Indonesia, Djakarta, 1 Maret 1948, hal. 1-7.

tahun, sedangkan kamar kedua (Senat) dipilih oleh rakyat di negara bagian, untuk masa jabatan 4 tahun.

2. Pembentukan UU Federal dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Wakil2 Rakyat dan Senat (Badan Perwakilan Rakjat Federal), akan tetapi khusus RUU tentang anggaran, Pemerintah mengajukannya pada Badan Perwakilan Rakjat Federal.
3. Dewan Wakil2 Rakyat dan Senat memiliki hak inisiatif dan hak amandemen.
4. Kabinet hanya bertanggung jawab pada Dewan Wakil2 Rakyat.
5. Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya dan dapat membubarkan pemerintah federal.
6. Dalam hal ihwal ketegangan yang memaksa, Pemerintah Federal berhak menerapkan Peraturan Pemerintah Federal sebagai pengganti UU Federal, dan harus disahkan oleh Badan Perwakilan Rakjat Federal dalam persidangan yang berikut, jika tidak mendapat pengesahan maka peraturan tersebut tidak berlaku.

b. Muktamar Federal Bandung (15-18 Juli 1948)⁸⁰

Pembahasan tentang rancangan UUD NIS juga dilakukan dalam Muktamar Federal Bandung (15-18 Juli 1948) oleh negara-negara bagian tanpa mengundang van Mook dan stafnya.⁸¹ Konferensi ini merupakan konferensi tandingan atas konferensi yang dibuat oleh Van Mook bulan Mei 1948 di Bandung, dimana ia mengundang para pemimpin dan wakil dari negara-negara bagian dan daerah otonom untuk menyetujui konsep pembentukan Pemerintahan Federal Sementara (*Voorlopige Federal Regering*), akan tetapi pemerintahan

⁸⁰ Lihat Leirissa, *op cit.*, hal 120-125. "Secara resmi konperensi di Bandung itu dinamakan *Staatkundige Eenheden Conferentie* (Konperensi satuan-satuan Kenegaraan), tetapi kemudian nama yang lebih dikenai adalah *Bijeenkomst Voor Federale Overleg* (disingkat BFO) atau Pertemuan Musyawarah Federal." *Ibid.*, hal. 120-121.

⁸¹ *Ibid.*, hal. 114.

yang akan dibentuk tersebut pada dasarnya tetap pemerintahan Hindia Belanda yang sudah ada, hanya berganti nama saja, sehingga tidak melibatkan negara-negara bagian.⁸²

Walaupun dalam Mukhtar tersebut pokok pembicaraannya adalah menyusun suatu rancangan peraturan pembentukan pemerintahan peralihan (*Federale Interim Regering*),⁸³ namun dalam kepanitiaan terdapat Panitia Persiapan Kenegaraan, yang membahas NIS secara khusus dalam laporannya. Dalam Resolusi Mukhtar Federal Bandung, terdapat pasal tentang Parlemen, akan tetapi terdapat beberapa perbedaan, dan karena penekanan konferensi pada FIR, maka uraian tentang NIS tidak sekomprensif apa yang dibahas dalam Panitia Persiapan Kenegaraan.

I. Hakekat FIR:

1. FIR harus segera dibentuk;
2. FIR adalah pendahulu dari NIS;
3. NIS harus terdiri atas orang Indonesia saja;
4. Kekuasaan pemerintah terbagi atas:
 - a. Kekuasaan pemerintah Hindia Belanda, yang bersama FIR akan membentuk NIS.
 - b. Kekuasaan FIR harus dirundingkan dengan pemerintah Belanda dengan tujuan membentuk NIS sebagai suatu *rechtsstaat* (negara hukum).

II. Alat kekuasaan FIR:

Alat kekuasaan FIR terdiri atas:

1. Sebuah Direktorat;
2. Kepala departemen dengan sebutan Staats Secretaris;
3. Dewan Federal;
4. Parlemen (Dewan Perwakilan).
 1. Direktorat
 - a. Direktorat paling kurang terdiri atas tiga orang Indonesia dan diangkat oleh kepala-kepala pemerintahan negara-negara federal;
 - b. Direktorat bertanggung jawab pada Parlemen;
 - c. Direktorat harus bekerja sama dengan Dewan Federal.
 2. Staats Secretaris

⁸² Lihat *Ibid.*, hal. 113-114. Mukhtar yang dilakukan van Mook tersebut dikecam oleh Pemerintah RI - karena bertentangan dengan Perjanjian Renville, terlebih lagi saat itu Belanda sendiri masih melakukan perundingan dengan RI dan UNCI- dengan dikeluarkannya Pernyataan yang dikeluarkan oleh Departemen Penerangan RI. Lihat Ministry of Information Republic of Indonesia, *Statement of the Government of the Republic of the Indonesia Concerning the Bandung Conference*, Jogjakarta, 27 May 1948.

⁸³ Leirissa, *op cit.*, hal. 121.

Staatssekretaries diangkat dan dipecat oleh Direktorat.

3. Dewan Federal

- a. Anggota-anggota Dewan Federal adalah kepala-kepala pemerintahan negara-negara bagian dan daerah otonom;
- b. Dewan federal berhak memberi nasehat kepada Direktorat, diminta atau tidak;

4. Parlemen

- a. Anggota parlemen ditentukan oleh negara-negara bagian dan daerah-daerah otonom;
- b. Kedudukan negara-negara bagian dalam Parlemen tidak ditentukan oleh jumlah penduduk;
- c. Jumlah anggota parlemen ditentukan oleh ratio:
 - 100.000 mendapat 1 kursi
 - 150.000-300.000 orang ditambah 1 kursi lagi
 - Lebih dari 300.000 ditambah hingga maksimum 10 kursi
 - Kaum minoritas diangkat
- d. Parlemen mempunyai hak budget, hak inisiatif, hak amandemen, dan hak interpelasi;
- e. Parlemen tidak bisa dibubarkan oleh Direktorat;
- f. Kalau terjadi konflik antara parlemen dan direktorium mengenai undang-undang, maka dengan persetujuan Dewan Federal, Direktorat bisa mengeluarkan peraturan;
- g. Masalah-masalah yang perlu diperhatikan adalah Dewan konstituante, tentara, hak hubungan luar negeri, perundingan dengan Belanda untuk membentuk NIS;
- h. Selain itu perlu dibentuk badan – badan kontak FIR dengan Belanda yang bersifat teknis untuk menangani masalah-masalah pertahanan, luar negeri dan finansial-ekonomi.⁸⁴

Dalam Dokumen STUK No. 104/Ind. yang merupakan bundel I Laporan Panitia Persiapan Kenegaraan pada Mukhtamar Federal Bandung 1948, dikemukakan tentang Bentuk dan Susunan Pusat Negara Indonesia Serikat, yang terdiri dari 3 bagian, yaitu:⁸⁵

BAGIAN I: DASAR DAN TOEDJOEAN, BENTOEK NEGARA, SISTIM PEMERINTAH.

BAGIAN II : KEPALA NEGARA DAN MENTERI2.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 123-124. Butir selanjutnya berkaitan dengan FIR.

⁸⁵ Lihat Daftar Isi pada dokumen MOEKTAMAR FEDERAL BANDOENG 1948 PANITIA PERSIAPAN KENEGARAAN LAPOERAN BOENDEL I (STUK No. 104/Ind.).

BAGIAN III : BADAN PERWAKILAN.

Laporan ini berisikan pendapat dari Panitia Persiapan Kenegaraan, dan berkaitan dengan Badan Perwakilan, maka pokok-pokok pikiran dari panitia ini secara umum adalah sebagai berikut:

1. Badan perwakilan terdiri dari 2 majelis yakni Madjelis Rakyat yang mewakili seluruh rakyat, dan Senaat yang mewakili daerah-daerah bagian,⁸⁶ dimana tiap-tiap daerah mempunyai wakil dengan jumlah yang sama.⁸⁷
1. Keanggotaan Madjelis Rakjat tidak dapat disatukan dengan keanggotaan Senaat.⁸⁸
2. Madjelis Rakyat dipilih secara langsung, sedangkan Senaat terdapat 2 pendapat, yaitu tidak boleh diangkat oleh pemerintah daerah bagian (dipilih langsung atau dipilih oleh parlemen daerah bagian),⁸⁹ pendapat kedua adalah diserahkan pada masing-masing daerah bagian untuk mengaturnya.⁹⁰
3. Mengenai jumlah Madjelis Rakjat, panitia menganjurkan minimal 150 dan masimal 300 anggota,⁹¹ sedangkan anggota Senaat minimal 2 dan masimal 10 anggota, berdasarkan jumlah penduduknya.⁹²
4. Masa jabatan Madjelis Rakjat adalah 4 tahun,⁹³ sedangkan untuk Senaat terdapat 2 pendapat, yaitu 4 tahun tidak bertahap, dan 6 tahun dengan pemilihan bertahap setiap 3 tahun.⁹⁴
5. Panitia berpendapat bahwa perwakilan golongan minoritas harus dijamin dengan 2 cara, yaitu menetapkan jumlah kursi dan membuat kelompok pemilih tersendiri.⁹⁵

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 15. "1. Dalam bagian pertama laporan ini (sub 4) panitia soedah menjatakan pendapatnja, bahwa badan perwakilan hendaklah terdiri dari doea madjelis, ja'ni madjelis rakjat, dimana ternjata kesatocan rakjat Indonesia, dan senaat, jang meroepakan perwakilan daerah2- bagian."

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 16. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 3.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 40. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 40.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 18-19. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 5.A.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 20. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 5.B.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 28. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 24.

⁹² *Ibid.*, hal. 29. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 24.

⁹³ *Ibid.*, hal. 30. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 25.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 44. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 45. Bagi yang berpendapat masa jabatan cukup 4 tahun, berargumentasi bahwa perbedaan masa jabatan dengan Madjelis Rakjat tidak memberikan keuntungan yang cukup dalam menciptakan keseimbangan antara Senaat dan Madjelis Rakjat. *Ibid.*

6. Mengenai kewenangan pembentukan UU, adalah sebagai berikut:
- a. Pemerintah dan badan perwakilan bersama-sama membentuk UU.⁹⁶
 - b. Hanya Madjelis Rakjat yang berhak mengusulkan RUU (hak inisiatif),⁹⁷ sedangkan untuk mengubah UU (hak amandemen), terdapat 2 pendapat, yaitu hanya dimiliki oleh Madjelis Rakjat,⁹⁸ dan pendapat lainnya bahwa Senaat juga memiliki hak tersebut.⁹⁹
 - c. Setelah disetujui oleh Madjelis Rakjat, RUU diserahkan pada Senaat untuk mendapatkan pertimbangan.¹⁰⁰
 - d. Jika Senaat menolak RUU tersebut, terdapat 2 pendapat yaitu bahwa RUU dengan susunan yang sama dapat menjadi UU jika disetujui oleh 2/3 anggota Madjelis Rakjat,¹⁰¹ sedangkan pendapat lainnya adalah bahwa Senaat memiliki hak veto, sehingga RUU yang sama dengan susunan tidak dapat dibicarakan lagi dalam Madjelis Rakjat.¹⁰²
 - e. Kepala Negara dapat mencabut RUU yang diajukan, selama belum disetujui oleh badan perwakilan (hak mencabut),¹⁰³ akan tetapi tidak mempunyai hak amandemen.¹⁰⁴
 - f. Mengenai Kepala Negara berhak menolak menyetujui RUU usulan Madjelis Rakjat, terdapat 2 pendapat, yaitu:
 - (i) Kepala Negara berhak menolak, dan Madjelis Rakjat dapat membalasnya dengan mengajukan interpelasi.¹⁰⁵

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 38. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 38.

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 6. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian I Dasar dan Tujuan, Bentuk Negara, dan Sistem pemerintahan Butir 5. d. "Kerdja-sama ini menoeroet pendapat panitia boeat negeri ini akan berhasil sebanjak-banjaknja dalam sistim, jang dalamnja menteri2 mempoenjai kepertjajaan djoemlah terbanjak dari badan perwakilan." *Ibid.* UU APBN juga dibentuk bersama antara pemerintah dan badan perwakilan. *Ibid.*, hal. 5. Lihat Butir 3.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 48. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 53.

⁹⁸ *Ibid.* Lihat Butir Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan 54.

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 49 dan 50. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 54 dan 56.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 49. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 55.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 50. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 56.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 50. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 57.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 51. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 58.

- (ii) Kepala Negara hanya berhak menerima, atau menanggukhan yang berakibat membubarkan Madjelis.¹⁰⁶
- g. Menteri bertanggung jawab pada Madjelis Rakjat.¹⁰⁷
- h. Ketua Senat menjabat sebagai Presiden dalam hal Presiden mangkat atau berhenti.¹⁰⁸
- i. Wakil Presiden juga menjabat sebagai ketua Senaat.¹⁰⁹

Dalam laporan tersebut dikemukakan bahwa sebagian anggota berpendapat tugas Senaat adalah:

...pertama-tama bertoeagas mendjaga kepentingan daerah bagian, kedoea mempunjai arti oentoek menghindarkan poetoesan jang tergesa-gesa dan oentoek memelihara soeatoe kelandjutan dalam kebidjaksanaan negara sebagai imbangan dari "waan van de dag". Selain daripada arti kelandjoetan oentoek pelaksanaan toegasnja pertama dengan baik, mereka karena alasan itoe poela dalam senaat ingin mengadakan soeatoe anasir kesetimbangan dengan djalan pilihan anggota oentoek waktoe jang lebih lama dan menghentikannja berangsoer-angsoer."¹¹⁰

c. Konferensi Inter-Indonesia I dan II

i. Konferensi Inter-Indonesia I (Yogya, 19-22 Juli 1949)

Tanggal 20 Juli 1949, Konferensi Inter-Indonesia yang diusulkan BFO pada bulan Maret 1949 terlaksana.¹¹¹ Rapat dilaksanakan di Hotel Tentara (Tugu), dengan pimpinan rapat adalah Ketua Penyambutan Permusyawaratan Antar Indonesia, Mr. Tadjuddin

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 51-52. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 58.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 47. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 51. d.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 12-13. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian II Kepala Negara dan Menteri-Menteri Butir-19.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 13. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian II Kepala Negara dan Menteri-Menteri 21.

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 43-44. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 45.

¹¹¹ Tobing, *op cit.*, hal. 149. Pembukaan resmi diadakan pada tanggal 20 Juli 1949, akan tetapi rapat sudah berlangsung sejak 19 Juli 1949. Lihat Dokumen Konferensi Inter Indonesia Communique No.3.

Noor.¹¹² Bertindak selaku Ketua dan Sekretaris pada KII I adalah Drs. Moh. Hatta (Perdana Menteri RI), dan Mr. A.G. Pringgodigdo.¹¹³ Panitia yang dibentuk adalah Panitia Ketatanegaraan yang diketuai oleh Prof. Mr. Soepomo, Panitia Ekonomi dan Keuangan yang diketuai oleh Ir. Djuanda, dan Panitia Keamanan yang diketuai oleh Dr. Leimena.¹¹⁴

Hasil dari KII I yang terkait dengan sistem bikameral, adalah sebagai berikut:¹¹⁵

1. Nama yang disetujui dari Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah: "Republik Indonesia Serikat" didasarkan antara lain atas asas demokrasi dan federalisme.
2. Harus diatur tentang nama-nama negara bagian yang menjadi bagian RIS.
3. Pembagian Negara dalam daerah-daerah otonom menurut sistem demokrasi yang diatur didalam Konstitusi Negara Bagian.
4. RIS dipimpin oleh Presiden yang dipilih oleh negara-negara dan daerah-daerah bagian, dan dibantu oleh para menteri yang bertanggung jawab pada Presiden.
5. Parlemen terdiri dari DPR (badan perwakilan rakyat) dan Senat (badan perwakilan negara dan daerah bagian), dimana DPR mempunyai fungsi legislasi dengan anggota sekitar 150 orang yang didalamnya terdapat perwakilan golongan minoritas; sedangkan kewenangan Senat akan ditentukan kemudian.

ii. Konferensi Inter-Indonesia II (Jakarta, 31 Juli-2 Agustus 1949)

KII II dibuka di Jakarta, Minggu, 31 Juli 1949 pukul 10 di Gedung Indonesia Serikat.¹¹⁶ Dalam hal penyusunan rancangan UUD, kedua delegasi mengajukan usulannya, dan usulan Soepomo dengan beberapa perubahan (usulannya tersebut diajukan pertama kali

¹¹² Laporan Rapat Pembukaan Resmi Permusjawaratan Inter Indonesia Bahagian Pertama di Hotel Tentara (Tugu) pada Tg. 20-7-'49 djam 9.50-11.20.

¹¹³ Lihat Laporan Konferensi Inter Indonesia, antara lain Laporan Bagian Pertama Konferensi Inter Indonesia, Jogjakarta, 22 Djuli 1949, djam panggilan 11.50.

¹¹⁴ Lihat Laporan Konferensi Inter Indonesia, Rapat Pleno Tertutup, Tanggal 22-VII-1949, djam 10.00-djam 11.15. Rapat ini membahas laporan dari ketiga panitia tersebut.

¹¹⁵ Dokumen Konferensi Inter Indonesia Communique No.3, *loc cit.*, hal. 1-2. Terdapat butir-butir lainnya, seperti butir 13 tentang Warga Negara (jumlah seluruhnya 18 butir).

¹¹⁶ Leirissa, *op cit.*, hal. 295.

pada perundingan RI dan Belanda, Maret 1948) yang diajukan dalam KII sebagai usulan dari RI.¹¹⁷

Keempat Hasil dari KII II di Jakarta yang terkait dengan sistem bikameral, adalah sebagai berikut:

1. Pembentukan Senat dan DPR akan diselenggarakan secepat-cepatnya, Presiden dipilih dari wakil-wakil republik dan wakil-wakil daerah BFO.
2. Perwakilan daerah-daerah yang sesudah penyerahan kedaulatan dikuasai langsung oleh Pemerintah Federal sementara, masuk dalam jumlah perwakilan daerah-daerah BFO.
3. Senat berhak memberi pertimbangan (*advise*) dalam semua hal, memiliki kewenangan pembentukan UU (*mede wetgevened*) tentang hal-hal yang mengenai perhubungan Pemerintah Pusat RIS dan negara-negara bagian, atau antara negara bagian dengan negara bagian yang lain.
4. Pemerintah, DPR, atau Senat dapat menentukan apakah suatu RUU mengenai pokok-pokok perhubungan antara RIS dan negara-negara bagian atau antara negara-negara bagian dengan negara bagian yang lainnya. Apabila Senat menolak RUU yang telah diterima oleh DPR, maka rencana itu masih dapat diterima sebagai RUU jika DPR menerimanya sekali lagi dengan suara 2/3 dari jumlah suara.
5. Anggota-anggota Senat terdiri dari wakil-wakil dari daerah-daerah bagian, tiap daerah bagian mengirim 2 (dua) wakil dan tiap wakil mempunyai satu suara. Tiap-tiap wakil ditunjuk oleh Pemerintahnya masing-masing atas anjuran Badan Perwakilan Rakyat daerah bagian.¹¹⁸

¹¹⁷ P.J. Drooglever, *loc cit.*, hal. 15. "The Republic on its turn also entered the Inter Indonesian Conference with a rather elaborated document, containing the newest variant of a Supomo-drawn 'Draft-Constitution'. It stuck to the concept of the earlier March and November proposals, in that supreme authority was invested in a not personally responsible President as the Chief of the State, while actual power has laid into the hands of a Cabinet, responsible to a Parliament and a Senate. As to the Senate, these proposals meant a return to the March-concept, as all states now once again would have an equal representation in it."

¹¹⁸ Lihat Leirissa, *op cit.*, hal. 298-301. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

"A. KETATANEGARAAN

- IV. Kedua delegasi mufakat, bahwa sesudah Presiden dan menteri-menteri diangkat, RIS telah siap untuk menerima kedaulatan dari Kerajaan Belanda. Pembentukan Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat akan diselenggarakan secepat-cepatnya. Presiden dipilih dari wakil-wakil republik dan wakil-wakil daerah

d. Konferensi Meja Bundar (KMB)

Pada pelaksanaan KMB, Panitia Bidang Politik, Ketatanegaraan, dan Hukum Tata Negara membentuk suatu panitia kecil yang terdiri dari orang-orang BFO dan RI yang bertugas menyusun kembali berdasarkan sistematika konstitusi, pokok-pokok penting yang telah disusun oleh Panitia Teknis dari KII.¹¹⁹ Sebagaimana yang dikemukakan Soepomo dalam tulisannya di Mimbar Indonesia, bahwa Konstitusi RIS disetujui oleh delegasi republik dan delegasi BFO, dan Konstitusi yang telah disetujui tersebut kemudian diberitahukan kepada Belanda dan Belanda mengakui bahwa Konstitusi itu memenuhi

BFO. Pada pemilihan itu wakil-wakil yang bersangkutan itu akan menuju kepada persatuan faham (*streven naar eenstemigheid*).

- V. Mengenai pembagian kursi dalam Dewan Perwakilan Rakyat Sementara, kedua delegasi berpendapat bahwa perwakilan daerah-daerah yang sesudah penyerahan kedaulatan dikuasai langsung oleh Pemerintah Federal sementara, masuk dalam jumlah perwakilan daerah-daerah BFO; dan perwakilan-perwakilan itu akan diurus oleh BFO.
- VI. Terhadap hal kekuasaan Senat kedua delegasi mendapat persetujuan, bahwa Senat itu berhak memberi pertimbangan (*advise*) dalam semua hal, disamping itu juga mempunyai kuasa pada pembentukan undang-undang (*mede wetgevened*) tentang hal-hal yang mengenai perhubungan Pemerintah Pusat RIS dan negara-negara bagian, atau antara negara bagian dengan negara bagian yang lain. Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat atau Senat sendiri dapat menentukan apakah sesuatu rancangan undang-undang mengenai pokok-pokok perhubungan antara RIS dan negara-negara bagian atau antara negara-negara bagian dengan negara bagian yang lainnya. Apabila terdapat penentuan tersebut oleh salah satu dari *organen* itu (Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat atau Senat), maka rancangan undang-undang itu harus diperundingkan oleh Senat. Apabila Senat menolak sesuatu rancangan undang-undang yang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rencana itu masih dapat diterima sebagai rancangan undang-undang jika Dewan Perwakilan Rakyat menerimanya sekali lagi dengan suara 2/3 dari jumlah suara. Untuk mengadakan "over ruling" oleh Badan Perwakilan Rakyat haruslah quorum dari Badan Perwakilan itu ditetapkan 2/3 (dua per tiga) dari banyaknya anggota badan itu.
- VII. Kedua delegasi sepakat, bahwa anggota-anggota Senat terdiri dari wakil-wakil dari daerah-daerah bagian, tiap daerah bagian mengirim 2 (dua) wakil dan tiap wakil mempunyai satu suara. Tiap-tiap wakil ditunjuk oleh Pemerintahnya masing-masing atas anjuran Badan Perwakilan Rakyat daerah bagian. Buat tiap-tiap anggota dianjurkan 3 (tiga) orang kandidat. Pemerintah Daerah akan menunjuk dari antara 6 (enam) orang yang dianjurkan dan tidak terikat pada urutan (*volgorde*) nama-nama dalam anjuran itu. Badan Perwakilan Daerah Bagian dibolehkan mencalonkan orang-orang (untuk anggota Senat) yang bukan anggota Badan Perwakilan Daerah itu..."

Lihat pula Tobing, *op cit.*, hal. 158-160

¹¹⁹ Leirissa, *ibid.*, hal. 318. Lihat pula G.J. Wolhoff, *op cit.*, hal. 86. "Sementara ketiga delegasi tsb. (RI, BFO, dan Belanda-*pen*) diatas mengadakan perundingan KMB, oleh kedua delegasi Indonesia tersendiri dibentuk suatu *Panitia Perantjang Konstitusi RIS*, yang terdiri atas anggota2 delegasi Republik dan BFO yang duduk dalam panitia Ketatanegaraan masing-masing, untuk merantjangkan Naskah Konstitusi Sementara RIS. Naskah itu tertjantum dalam *Piagam Persetujuan delegasi RI-delegasi BFO* ttg. 29 Oktober 1949. Naskah ini tentu bukan "hasil KMB" dan hanja disampaikan kepada delegasi Nederland "untuk dimaklumi".

syarat-syarat yang disebut dalam memorandum KMB tanggal 22 Juni 1949.¹²⁰ Hal tersebut juga dikemukakan oleh P.J. Drooglever, yaitu:

The Constitution that finally was agreed upon, closely followed the lines of the agreement that had been reached in the Inter-Indonesian Conference between Republicans and the members of the B.F.O. As was agreed at in Linggarjati already, the discussions on the subject were a purely Indonesian affair. Consequently, no reports of them are available in the Dutch archives. On a few occasions only Dutch experts are asked for advice. From the scant information that filtered through it is evident, that both Supomo, Moh. Yamin, Hatta and Anak Agung took an active part in the debates. Only when a complete text for the Constitution was ready, it was discussed together with Dutch delegation for a check of its consistency with the other elements of the Round Table Agreements.¹²¹

Jika pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang berkaitan dengan sistem bikameral dianalisa, maka terlihat bahwa pemikiran-pemikiran dalam KII II yang menjadi dasar dalam Konstitusi RIS yang diparaf delegasi RI dan BFO, tanggal 29 Oktober 1949 di Scheveningen. Secara keseluruhan, Konstitusi RIS merupakan kombinasi dari ide-ide yang terdapat dalam UUD 1945, usulan Soepomo, Laporan Persiapan Komisi Politik Mukhtar Federal Bandung, dan Komunike KII.¹²²

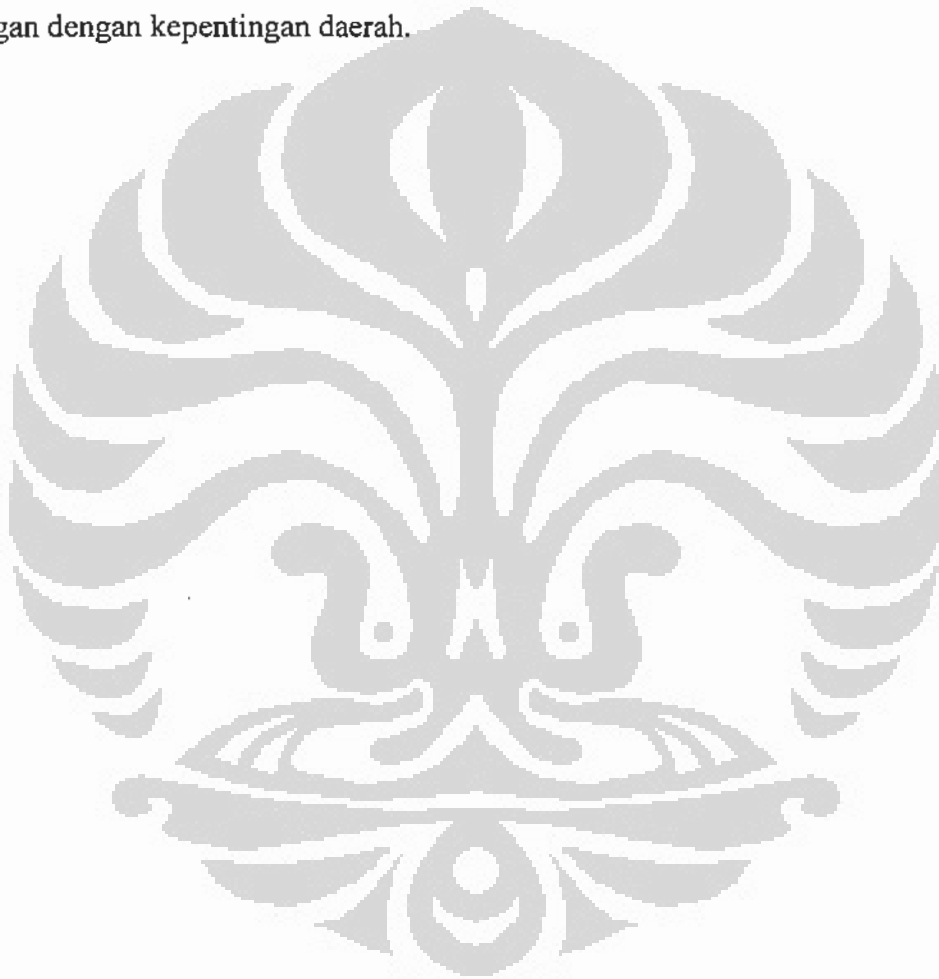
Dari serangkaian perundingan tersebut terlihat bahwa telah terjadi pergeseran dibanding pemikiran mengenai sistem bikameral sebelum tahun 1942, dimana sebelum tahun 1942, Kamar Kedua diusulkan berisikan wakil dari golongan-golongan yang ada

¹²⁰ Supomo, "HASIL2...., *loc cit.*, hal. 5.

¹²¹ P.J. Drooglever, *loc cit.*, hal. 16. Lihat pula Schiller, *op cit.*, hal. 24. "The two Indonesian delegations who later in the year attended the Round Table Conference (*Ronde Tafel Conferentie, Konperensi Medja Bundar*) at the Hague prepared a constitution accordance with the principles set forth at the Inter Indonesian Conference." Dalam dokumen laporan tentang Rapat-rapat Panitia Ketatanegaraan di KMB juga terlihat bahwa pembahasan yang melibatkan ketiga delegasi (RI, BFO dan Belanda adalah pada pembahasan tentang Uni Belanda-Indonesia. Pembahasan pasal per pasal tentang Uni Belanda-Indonesia tersebut dapat dilihat dalam dokumen Hasil2 rapat werkgroep tentang Uni Belanda-Indonesia pada hari Djuma'at 30 September 1949, pukul 3 siang.

¹²² Schiller, *ibid.*, hal. 62-63.

dalam masyarakat,¹²³ sedangkan sesudah tahun 1945, Kamar Kedua mewakili daerah. Pergeseran mengenai kewenangan kedua kamar terjadi setelah KII I, dimana sebelumnya pemikiran yang berkembang bahwa kewenangan Kamar Pertama dan Kamar Kedua adalah sama, akan tetapi dalam KII I dikemukakan bahwa kewenangan pembentukan UU berada pada DPR dan kewenangan Senat ditentukan kemudian. Dalam KII II diatur lebih lanjut mengenai kewenangan Senat, yaitu bahwa kewenangan Senat berkaitan dengan UU yang berhubungan dengan kepentingan daerah.



¹²³ Konggres Sarekat Islam pada tahun 1919 mengusulkan Kamar Kedua mewakili Sarekat Pekerja (lihat A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 68-69), sedangkan Konferensi GAPI pada tahun 1941 mengusulkan Kamar Kedua mewakili golongan yang ada dalam masyarakat (lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah...*, *op cit.*, hal. 165-166).

3. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral menurut Konstitusi RIS

Dalam Bab III Konstitusi RIS, diatur bahwa alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat adalah:

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakjat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.¹²⁴

a. Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh DPR dan Senat

i. Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakvat dan Senat

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen yang diatur dalam Konstitusi RIS adalah sebagai berikut:

1. Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat harus memberikan persetujuan dalam hal pemerintah federal menyelenggarakan tugas pemerintahan daerah bagian.¹²⁵
2. Kewenangan yang harus dilakukan dalam *joint session*, yaitu:
 - a. Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang oleh pemerintah federal.¹²⁶
 - b. Dalam hal pelaksanaan kewenangan Konstituante, akan tetapi jumlahnya telah ditambah hingga menjadi dua kali lipat anggota sebelumnya.¹²⁷

¹²⁴ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, bab III.

¹²⁵ Lihat *Ibid.*, ps. 54 ayat (2).

¹²⁶ *Ibid.*, Pasal 183 mengatur sebagai berikut:

"Pemerintah tidak menjatakan perang, melainkan djika hal itu diizinkan lebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakjat dan Senat.

Dewan Perwakilan Rakjat dan Senat memutuskan pengizinan itu dalam rapat bersama, seakan-akan mereka satu badan, diketuai oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakjat."

¹²⁷ *Ibid.*, Pasal 188 mengatur sebagai berikut:

3. Usulan, pembahasan, dan keputusan bagi RUU tentang perubahan Konstitusi RIS, hanya dapat terlaksana jika disetujui oleh 2/3 anggota DPR dan Senat yang hadir.¹²⁸

(a) Dewan Perwakilan Rakyat

Ketentuan dalam Konstitusi RIS yang mengatur kewenangan formal DPR dalam UUD adalah sebagai berikut:

1. Memilih Ketua dan Wakil Ketua dari anggotanya.¹²⁹
2. DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya,¹³⁰ serta hak menyelidiki.¹³¹
3. Meminta keterangan pada para menteri.¹³²
4. Meminta kabinet atau masing-masing menteri mengundurkan diri.¹³³
5. Berwenang membentuk UU.¹³⁴
6. Menerima usulan RUU dari pemerintah untuk diajukan ke parlemen,¹³⁵ termasuk RUU anggaran dan perubahannya.¹³⁶
7. Berwenang mengusulkan RUU kepada pemerintah.¹³⁷
8. Mengadakan perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah atau Senat, dengan pengecualian yang ditetapkan pasal 132.¹³⁸

¹²⁸ "1. Konstituante dibentuk dengan jalan memperbesar Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih menurut pasal 111 dan Senat baru yang ditunjuk menurut pasal 97, dengan anggota-anggota luar biasa sebanyak jumlah anggota biasa majelis itu masing-masing.

Anggota-anggota luar biasa itu dipilih ataupun ditunjuk ataupun diangkat dengan tjara yang sama dengan anggota biasa.

Ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi anggota-anggota biasa berlaku pula bagi mereka.

Pemerintah mengadakan persediaan, sekedar perlu dengan mupakat dengan daerah-daerah-bagian, untuk mendjamin supaya anggota-anggota luar biasa Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dipilih, diangkat ataupun ditunjuk pada waktunya.

2. Rapat gabungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, kedua-duanya dengan jumlah anggota dua kali lipat, inilah Konstituante.

3. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat ialah Ketua Konstituante, Ketua Senat ialah Wakil Ketua."

¹²⁸ Lihat *Ibid.*, ps. 190.

¹²⁹ Lihat *Ibid.*, ps. 103 ayat (1).

¹³⁰ Lihat *Ibid.*, ps. 120 ayat (1).

¹³¹ *Ibid.*, ps. 121.

¹³² Lihat *Ibid.*, ps. 120 ayat (2).

¹³³ Lihat *Ibid.*, ps. 122.

¹³⁴ *Ibid.*, ps. 127.

¹³⁵ *Ibid.*, ps. 128 ayat (1).

¹³⁶ *Ibid.*, ps. 168 ayat (1) dan (2).

¹³⁷ *Ibid.*, ps. 128 ayat (2).

¹³⁸ *Ibid.*, ps. 129.

9. Memberikan persetujuan terhadap RUU tanpa harus melibatkan Senat, dengan pengecualian terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat.¹³⁹
10. Memberikan persetujuan terhadap UU darurat segera sesudah ditetapkan oleh pemerintah federal.¹⁴⁰

(b) Senat

Ketentuan dalam Konstitusi RIS yang mengatur kewenangan formal Senat dalam UUD adalah sebagai berikut:

1. Mengusulkan calon Ketua Senat kepada Presiden untuk diangkat, dan memilih Wakil Ketua dari salah satu anggotanya.¹⁴¹
2. Membuat tata tertib internal.¹⁴²
3. Mengundang menteri-menteri untuk turut serta dalam permusyawarannya dan memberi keterangan didalam sidang.¹⁴³
4. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Mahkamah Agung sebelum ada pengaturan dalam UU Federal.¹⁴⁴
5. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan Pengawas Keuangan sebelum ada pengaturan dalam UU Federal.¹⁴⁵
6. Didengarkan tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya, mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan tentang RUU Darurat yang mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal, yang jika

¹³⁹ *Ibid.*, ps. 130 ayat (1).

¹⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 140 mengatur sebagai berikut:

"1. Peraturan-peraturan yang termaktub dalam undang-undang darurat, segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada Dewan Perwakilan rakyat yang merundingkan peraturan itu menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang Pemerintah.

2. Djika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat yang lalu, waktu yang dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum."

¹⁴¹ Lihat *Ibid.*, ps. 85.

¹⁴² Lihat *Ibid.*, ps. 95.

¹⁴³ Lihat *Ibid.*, ps. 96.

¹⁴⁴ Lihat *Ibid.*, ps. 114 ayat (1).

¹⁴⁵ Lihat *Ibid.*, ps. 116 ayat (1).

Senat didengarkan maka diletakkan Pemerintah tentang hal tersebut di atas surat keputusan.¹⁴⁶

7. Meminta keterangan kepada Pemerintah.¹⁴⁷
8. Bersama-sama dengan DPR membentuk UU jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.¹⁴⁸
9. Mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.¹⁴⁹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat

DPR mewakili seluruh rakyat Indonesia dengan jumlah 150 anggota.¹⁵⁰ Sebelum diadakan pemilihan umum, maka keanggotaan DPR disusun selain berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 100, juga berdasarkan yang diatur dalam Pasal 99, Pasal 109, dan Pasal 110.¹⁵¹

¹⁴⁶ Lihat *Ibid.*, ps. 123.

¹⁴⁷ Lihat *Ibid.*, ps. 124.

¹⁴⁸ *Ibid.*, ps. 127.

¹⁴⁹ *Ibid.*, ps. 128.

¹⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 98 mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 100."

Pasal 100 mengatur sebagai berikut:

"1. Golongan-golongan-ketjil Tionghoa, Eropah dan Arab akan berwakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut 9,6 dan 3 anggota.

2. Djika djumlah-djumlah itu tidak tertjapai dengan pengutusan atas dasar pasal 109 dan pasal 110, ataupun pasal 111, tidak tertjapai, maka Pemerintah Republik Indonesia Serikat mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan-ketjil itu.

Djumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut dalam pasal 98 ditambah dalam hal itu djika perlu dengan djumlah pengangkatan-pengangkatan itu."

¹⁵¹ *Ibid.*, ps. 99, 109, dan 110.

Pasal 99

"Djumlah anggota dari Negara Republik Indonesia seperdua dari djumlah semua anggota dari daerah-daerah Indonesia selebihnja."

Pasal 109

"1. Untuk Dewan Perwakilan Rakyat jang pertama, mengutus anggota-anggota dari daerah-daerah selebihnja jang tersebut dalam pasal 99, diatur dan diselenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah-bagian jang tersebut dalam pasal 2, ketjuali Negara Republik Indonesia, dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan seboleh-bolehnja dengan perundingan dengan daerah-daerah jang tersebut dalam pasal 2, sub c, jang bukan daerah-bagian.

Keanggotaan DPR tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Senat dan juga tidak dengan jabatan-jabatan yang tersebut dalam pasal 91.¹⁵²

Senat mewakili daerah-daerah bagian, dan setiap daerah bagian diwakili 2 orang.¹⁵³ Anggota-anggota Senat diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari usulan lembaga perwakilan rakyat daerah.¹⁵⁴ Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan dan jabatan-jabatan yang telah ditentukan.¹⁵⁵

Dalam Konstitusi RIS tidak diatur tentang masa jabatan anggota Senat dan anggota DPR. Hal ini tentu saja berkaitan dengan sifat sementara dari Konstitusi RIS. Dalam Pasal 111 dan 112 Konstitusi RIS diatur bahwa dalam jangka waktu sesudah Konstitusi RIS berlaku, maka diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan DPR yang sebelumnya dibubarkan.¹⁵⁶ Demikian juga dengan Senat, maka segera setelah DPR hasil pemilu terbentuk, maka Senat dibubarkan, dan digantikan dengan Senat yang baru.¹⁵⁷

2. Untuk pembagian djumlah-djumlah anggota jang akan diutus diantara daerah-daerah itu, diambil sebagai dasar perbandingan djumlah-djiwa rakjat daerah-daerah bagian tersebut.”

Pasal 110

”1. Bagaimana tjaranja anggota diutus ke Dewan Perwakilan Rakjat jang pertama, diatur oleh daerah-daerah-bagian.

2. Dimana pengutusan demikian tidak dapat terdjadi dengan djalan pemilihan jang scumum-umumnja, pengutusan itu dapat dilakukan dengan djalan penundjukan anggota-anggota oleh perwakilan rakjat daerah-daerah bersangkutan, djika ada disitu perwakilan demikian.”

Djuga apabila, karena hal-hal jang sungguh, perlu diturut tjara jang lain, akan diusahakan untuk menjapai perwakilan jang sesempurna-sempurnanja, menurut kehendak rakjat.”

¹⁵² *Ibid.*, ps. 102.

¹⁵³ *Ibid.*, ps. 80.

¹⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 81 mengatur sebagai berikut:

“1. Anggota-anggota Senat ditundjuk oleh pemerintah daerah-dacrah-bagian, dari daftar jang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakjat dan jang memuat tiga tjalon untuk tiap-tiap kursi.

2. Apabila dibutuhkan tjalon untuk dua kursi, maka pemerintah bersangkutan bebas untuk menggunakan sebagai satu, daftar-daftar jang disampaikan oleh perwakilan rakjat untuk pilihan kembar itu.

3. Dalam pada itu daerah-daerah-bagian sendiri mengadakan peraturan-peraturan jang perlu untuk menundjuk anggota-anggota dalam Senat.”

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 91 mengatur sebagai berikut: “Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Perwakilan Rakjat, dan djuga tidak dengan djabatan-djabatan federal, yakni djabatan Presiden, Menteri, Djaksa Agung, Ketua, Wakil-Ketua atau Anggota Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua atau Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank-Sirkulasi dan dengan djabatan-djabatan Wali Negara, Menteri atau Kepala-departemen daerah-bagian.” Untuk DPR, diatur dalam Pasal 102.

¹⁵⁶ Lihat *Ibid.*, ps. 111 dan 112.

¹⁵⁷ *Ibid.*, ps. 97.

Anggota DPR dan anggota Senat yang baru tersebut, ditambah dengan anggota-anggota luar biasa yang menjadi anggota Konstituante, yang bertugas melakukan perubahan terhadap Konstitusi RIS.¹⁵⁸

b. Mekanisme Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Dalam Pembentukan UU

Ketentuan-ketentuan pokok dalam Konstitusi RIS tentang pembentukan UU, adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan pembentukan UU Federal berada pada:¹⁵⁹
 - a. Pemerintah, bersama-sama dengan DPR dan Senat jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.
 - b. Pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam hal RUU selain tentang daerah bagian.
2. DPR, dan Senat berhak mengajukan RUU, tapi Senat hanya berhak mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.¹⁶⁰

¹⁵⁸ *Ibid.*, ps 186 dan 188.

¹⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 127 mengatur sebagai berikut:

"Kekuasaan perundang-undangan federal, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh:

- a. Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sekedar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah-bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2.

b. Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan rakyat, dalam seluruh lapangan selebihnya."

¹⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 128 yang mengatur sebagai berikut:

"1. Usul pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden dan dikirimkan serentak kepada Senat untuk diketahui.

2. Senat berhak memajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang hal-hal sebagaimana tersebut dalam pasal 127, sub a.

Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannya serentak kepada Presiden, dengan menjampaikan salinan usul itu.

3. Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah."

3. DPR berhak mengadakan perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah atau Senat, dengan pengecualian bahwa jika Senat menolak usulan perubahan RUU yang disampaikan oleh DPR, maka penolakan Senat dapat diabaikan jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 dari anggota DPR yang hadir.¹⁶¹
4. RUU yang disetujui DPR, menjadi UU jika sudah disahkan oleh Pemerintah; mengenai RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat, selain disetujui DPR, juga harus dibahas oleh Senat sebelum disahkan Pemerintah menjadi UU.¹⁶²

Pengaturan dalam Konstitusi RIS tentang mekanisme hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dalam pembentukan UU adalah sebagai berikut:

1. Mekanisme pembentukan RUU yang berasal dari usulan Senat, adalah:
 - a. Senat berhak mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁶³
 - b. Usulan tersebut juga diberitahukan kepada Pemerintah.¹⁶⁴
 - c. Usulan RUU yang berasal dari Senat tersebut dibahas oleh Senat, jika Pemerintah, atau DPR, ataupun Senat sendiri beranggapan bahwa materi muatan RUU

¹⁶¹ *Ibid.*, Pasal 129 mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mengadakan perubahan-perubahan dalam usul undang-undang yang dimajukan oleh Pemerintah atau Senat kepadanya, ketjujuli yang ditetapkan dalam pasal 132."

Pengecualian pada Pasal 132 adalah sebagai berikut:

"1. Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka sesungguhnya demikian, usul itu dapat juga disahkan oleh Pemerintah, jika Dewan Perwakilan Rakyat menerimanya dengan tidak mengubahnya lagi dan dengan sekurang-kurangnya duapertiga dari jumlah suara-suara anggota yang hadir.

2. Keputusan yang tersebut dalam ayat pertama, hanya akan dapat diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat yang dalamnya sekurang-kurangnya hadir duapertiga dari jumlah anggota sidang."

¹⁶² *Ibid.*, Pasal 130 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Sekalian usul undang-undang yang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan, jika usul-usul itu mengenai urusan sebagai diterangkan dalam pasal 127 sub a, telah dirundingkan oleh Senat sesuai dengan yang ditetapkan dalam pasal 131 dan pasal-pasal berikutnya, memperoleh kekuatan undang-undang, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah."

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 128 ayat (2) mengatur sebagai berikut:

"Senat berhak memajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang hal-hal sebagaimana tersebut dalam pasal 127, sub a.

Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannya serentak kepada Presiden, dengan menjampaikan salinan usul itu."

¹⁶⁴ *Ibid.*

tersebut mengenai mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁶⁵

- d. Usulan RUU dari Senat dapat dirubah oleh DPR, dan jika Senat menolak, maka RUU dengan perubahan yang dibuat oleh DPR yang disahkan menjadi UU, jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 anggota DPR yang hadir.¹⁶⁶

2. Mekanisme pembentukan RUU yang berasal dari usulan pemerintah, adalah:

- a. Apabila DPR menerima usulan RUU tersebut, dengan atau tanpa perubahan, maka:¹⁶⁷

(1) Memberikan RUU tersebut kepada Senat, jika berkaitan dengan kewenangan Senat. Dalam hal Senat memberikan usulan terhadap RUU tersebut, jika DPR melakukan perubahan, maka dikirimkan lagi kepada Senat untuk dibahas, serta DPR memberitahukan hal tersebut kepada Pemerintah; dan jika DPR menerima usulan Senat, maka RUU dikirimkan ke Pemerintah untuk disahkan, serta DPR memberitahukan hal tersebut kepada Senat.

(ii) Memberikan RUU tersebut kepada Pemerintah, jika tidak berkaitan dengan kewenangan Senat.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 131 mengatur sebagai berikut: "Usul undang-undang dirundingkan oleh Senat, berdasarkan kekuasaannya turut serta membuat undang-undang, jika baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Senat sendiri menimbang, bahwa usul itu mengenai pengaturan urusan yang masuk dalam yang diterangkan dalam pasal 127, sub a."

¹⁶⁶ Lihat *ibid.*, ps. 130 dan ps. 132.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 133 mengatur sebagai berikut:

"1. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul undang-undang Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada:

a. Senat, jika usul itu mengenai pengaturan suatu urusan sebagai diterangkan dalam pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden;

b. Presiden, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang lain.

2. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul yang dimajukan kepadanya oleh Senat, maka usul itu dikirimkannya:

a. jika diubahnya, kepada Senat untuk dirundingkan lebih jauh;

b. jika tidak diubahnya, kepada Pemerintah untuk disahkan.

Dalam hal sub a Dewan Perwakilan rakyat memberitahukan hal itu kepada presiden, dalam hal sub b kepada Senat."

b. Apabila DPR menolak usulan RUU tersebut, maka hal tersebut diberitahukan kepada Pemerintah, dan dalam hal yang berkaitan dengan kewenangan Senat, maka juga diberitahukan kepada Senat.¹⁶⁸

3. Mekanisme pembentukan RUU yang berasal dari usulan DPR, adalah:

a. RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat.

- (i) Mengirimkan kepada Senat, dengan pemberitahuan serentak kepada Pemerintah.¹⁶⁹
- (ii) Jika Senat menerima usulan RUU tersebut, maka RUU tersebut dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan, dan DPR diberitahu tentang keputusan tersebut.¹⁷⁰ Berdasarkan Pasal 132, penolakan Senat dapat diabaikan dengan persetujuan 2/3 anggota DPR.¹⁷¹
- (iii) Jika Senat menolak usulan RUU tersebut, maka RUU tersebut dikirimkan dan diberitahukan tentang penolakan tersebut kepada Presiden, dan DPR diberitahu tentang keputusan tersebut.¹⁷²
- (iv) Pemerintah dapat menyampaikan sekali lagi RUU yang ditolak Senat kepada DPR untuk dibahas kembali, dan RUU tersebut dapat disahkan jika penolakan Senat diabaikan dengan persetujuan dari 2/3 anggota DPR yang hadir.¹⁷³

¹⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 134 mengatur sebagai berikut: "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menolak usul undang-undang Pemerintah, maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden dan juga kepada Senat jika usul itu mengenai urusan yang tersebut dalam pasal 127 sub a."

¹⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 135 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat, apabila memutuskan akan mengadunurkan usul undang-undang, mengirimkannya untuk dirundingkan kepada Senat, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang tersebut dalam pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden."

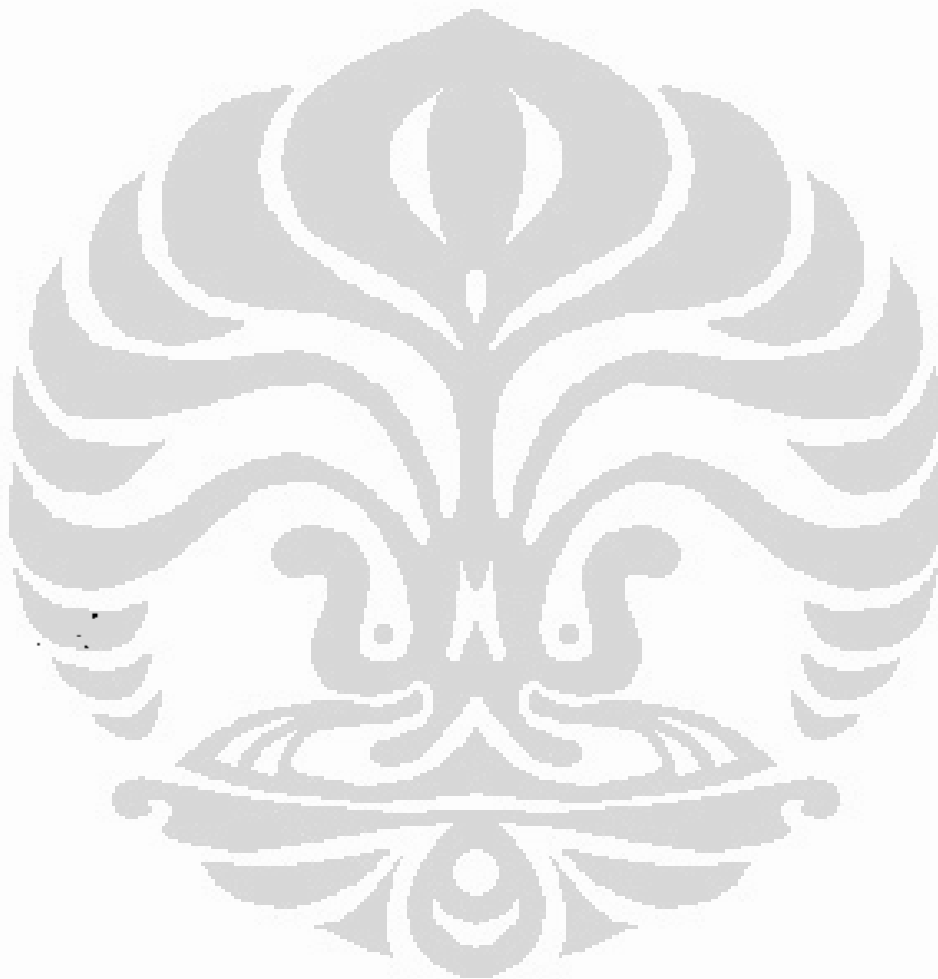
¹⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 136 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Apabila Senat menerima pula usul yang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka usul itu dikirimbannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, untuk disahkan oleh Pemerintah dan keputusannya diberitakannya serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

¹⁷¹ *Ibid.*, Pasal 132.

¹⁷² *Ibid.*, Pasal 136 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka usul itu dikirimbannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, dengan pemberitaan serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

¹⁷³ *Ibid.*, Pasal 136 ayat (3) mengatur sebagai berikut: "Pemerintah dapat menjampaiakan sekali lagi usul yang telah ditolak oleh Senat, kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk diulang dirundingkan sesuai dengan pasal 132. Apabila pemerintah memutuskan untuk berbuat demikian, maka yang ditetapkan dalam ayat pertama pasal 128 berlaku demikian juga."

- b. RUU yang tidak berkaitan dengan kewenangan Senat, pembentukannya adalah bahwa RUU diajukan kepada Pemerintah untuk disahkan oleh Presiden, dan mengirimkan RUU tersebut kepada Senat untuk diketahui.¹⁷⁴



¹⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 135 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "Dalam sekalian hal yang lain Dewan Perwakilan Rakyat mengirimkan usulnya tentang undang-undang, untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden dan serentak kepada Senat untuk diketahui."

4. Analisis dan Praktek Ketatanegaraan dari Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat

a. Analisis Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat

i. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi, dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh DPR dan Senat

Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Arend Lijphart, maka sistem bikameral yang diatur dalam Konstitusi RIS adalah *medium-strength bicameralism*, karena kedua kamar dalam Parlemen RIS memiliki karakteristik asimetris dan *incongruence*.¹⁷⁵

Kewenangan formal yang dimiliki oleh DPR RIS tidak setara dengan kewenangan formal yang dimiliki oleh Senat RIS. Contoh yang dikemukakan Lijphart tentang Kamar Kedua yang subordinat terhadap Kamar Pertama, merupakan hal yang terdapat dalam Senat RIS.¹⁷⁶ Walaupun kewenangan Senat asimetris dibandingkan kewenangan DPR, akan tetapi Senat memiliki kewenangan lainnya, yaitu sebagai penasihat pemerintah tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya, mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan tentang RUU Darurat yang mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal.¹⁷⁷ Selain itu, jika dilihat dari segi legitimasi demokratis, DPR RIS yang dipilih dalam pemilihan umum memiliki legitimasi yang kuat jika dibandingkan dengan Senat yang anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari usulan lembaga perwakilan rakyat daerah.¹⁷⁸ Berdasarkan hal tersebut, maka kedua kamar dalam parlemen dalam Konstitusi RIS

¹⁷⁵ Lihat Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University, 1999), hal. 211.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hal. 205. Lijphart memberikan contoh tentang kamar kedua (*second chambers*) cenderung subordinat terhadap kamar pertama (*first chambers*) adalah bahwa ketidaksetujuan kamar kedua (*second chambers*) terhadap RUU dapat diabaikan oleh kamar pertama (*first chambers*), dan pada sebagian besar negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, kabinet bertanggung jawab pada kamar pertama (*first chambers*).

¹⁷⁷ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 123.

¹⁷⁸ Lihat *Ibid.*, ps. 81.

tersebut adalah *kamar yang asimetris* adalah kamar yang sangat tidak setara dalam hal-hal kewenangan formal dan legitimasi demokrasi.¹⁷⁹

Dalam hal komposisi anggota, maka berbeda dengan DPR RIS yang mewakili rakyat secara keseluruhan, maka Senat RIS mewakili daerah bagian. Jika demikian halnya, maka kedua kamar tersebut berbeda dalam hal komposisinya dan disebut sebagai *incongruent*.¹⁸⁰

Berdasarkan sejarah Konstitusi RIS yang telah dikemukakan sebelumnya, alasan digunakannya sistem bikameral dalam Konstitusi RIS adalah karena Negara Republik Indonesia berbentuk serikat atau federal. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan Lijphart, bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan: semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral.¹⁸¹ Akan tetapi, terdapat perbedaan apa yang terjadi dalam Negara RIS dengan apa yang dikemukakan oleh Lijphart jika dikaitkan dengan ukuran populasi (*population size*), dimana menurut Lijphart, pada negara-negara besar (*large countries*) cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*),¹⁸² sedangkan RIS menggunakan *medium-strength bicameralism*. Hal tersebut tentu saja terkait dengan sejarah ketatanegaraan, dimana RI menjadi RIS adalah karena desakan dari pihak Belanda pada saat itu.

¹⁷⁹ Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 206.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 213.

¹⁸² *Ibid.*

ii. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Mekanisme Hubungan DPR dan Senat dalam Pembentukan UU

Dalam hal struktur parlemen menurut Konstitusi RIS dianalisis berdasarkan fungsi legislasi parlemen yang dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (fungsi legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, maka RIS merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism* berdasarkan kriteria yang dikemukakan Sartori.¹⁸³

Giovanni Sartori mengemukakan bahwa pada negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya dipilih menggunakan *weak bicameralism*.¹⁸⁴ Berdasarkan Konstitusi RIS, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semi parlementer,¹⁸⁵ sehingga kewenangan Senat RIS yang terbatas dalam RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam pembentukan UU, bukanlah merupakan kelemahan akan tetapi lebih pada pemilihan mekanisme agar pelaksanaan fungsi legislasi

¹⁸³ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hal. 188-189.

¹⁸⁵ Sistem semi parlementer tersebut dapat juga disebut sistem sendiri, karena kekhasannya yaitu:

1. Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dalam hal Presiden berhalangan (Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 72 ayat (1)).
2. Kabinet dibentuk oleh 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden, dimana salah seorang diantaranya menjadi Perdana Menteri (Lihat *Ibid.*, ps. 74).
3. Dewan Menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden (Lihat *Ibid.*, ps. 76 ayat (2)).
4. DPR periode pertama, yang dibentuk bukan berdasarkan hasil pemilihan umum, tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri melepaskan jabatannya (Lihat *Ibid.*, ps. 122).

Karakteristik sistem semi parlementer dalam Konstitusi RIS adalah:

1. Presiden dan menteri-menteri bersama-sama-sama merupakan Pemerintah (Lihat *Ibid.*, ps. 68 ayat (1)).
2. Presiden tidak dapat diganggu gugat (Lihat *Ibid.*, ps. 118 ayat (1)).
3. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah (Lihat *Ibid.*, ps. 118 ayat (2)).

berjalan lebih baik.¹⁸⁶ Sartori mengemukakan bahwa praktek di Jerman menunjukkan bagaimana *federal bicameralism* menyatu dengan baik dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana Jerman membatasi kewenangan kamar keduanya dimana kewenangan veto hanya terhadap RUU yang berhubungan dengan negara bagian.¹⁸⁷

Apa yang diatur dalam Konstitusi RIS adalah bahwa kamar kedua (Senat) dibentuk untuk kepentingan daerah. Kewenangan Senat yang terbatas pada usulan dan pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, tidak terlepas dari sejarah Konstitusi RIS Dalam Mukhtamar Federal Bandung yang diselenggarakan Negara bagian bentuk Belanda, dikemukakan dalam laporan Panitia Persiapan Kenegaraan, bahwa sebagian anggota berpendapat tugas Senaat adalah:

...pertama-tama bertogas mendjaga kepentingan daerah bagian, kedoea mempunjai arti oentoek menghindarkan poetoesan jang tergesa-gesa dan oentoek memelihara soeatoe kelanjutan dalam kebidjaksanaan negara sebagai imbanan dari "waan van de dag". Selain daripada arti kelanjutan oentoek pelaksanaan toegasnja pertama dengan baik, mereka karena alasan itoe poela dalam senaat ingin mengadakan soeatoe anasir kesetimbangan dengan djalan pilihan anggota oentoek waktoe jang lebih lama dan menghentikannja berangsoer-angsoer."¹⁸⁸

Jika dianalisa berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, maka keberadaan parlemen dengan sistem bikameral menurut Konstitusi RIS memiliki justifikasi, yaitu:

1. Politik (*political*)

- a. Keberadaan Senat sebagai kamar kedua dalam Parlemen RIS membuat aspirasi dari kepentingan daerah dapat terakomodir. Hal tersebut dikarenakan dalam Konstitusi

¹⁸⁶ Bandingkan dengan pendapat Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. 2, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 4. yaitu: "Dapat disebutkan, rumusan wewenang DPD mengambil pola wewenang Senat RIS. Tetapi ada yang dilupakan, Senat RIS terdiri dari wakil-wakil daerah bagian yang dibentuk sebagai bagian dari rekayasa pemerintahan pendudukan Belanda, ditambah RI sendiri tidak menghendaki Senat sejajar dengan DPR."

¹⁸⁷ Sartori, *op cit.*, hal. 189.

¹⁸⁸ MOEKTAMAR FEDERAL BANDOENG 1948 PANITIA PERSIAPAN KENEGARAAN LAPOERAN BOENDEL I (STUK No. 104/Ind.), hal. 43-44. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 45.

RIS diatur bahwa Senat dapat mengusulkan, membahas, dan menolak RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, walaupun penolakan yang dilakukan oleh Senat tersebut dapat diabaikan jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 anggota DPR yang hadir (Pasal 132 Konstitusi RIS), juga karena Senat berperan dalam menentukan apakah sebuah RUU berkaitan dengan kepentingan daerah (Pasal 131 Konstitusi RIS). Berdasarkan hal tersebut, tidak hanya kepentingan nasional yang mendapat perhatian, tetapi kepentingan khusus dari tiap-tiap daerah juga harus diperhatikan, sebab pada dasarnya setiap daerah memiliki kebutuhan yang berbeda sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Hal inilah yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, bahwa dalam sistem bikameral, hak veto disediakan secara kelembagaan untuk mencegah tirani mayoritas.¹⁸⁹

- b. Justifikasi lainnya dari sistem bikameral adalah bahwa sistem bikameral mencegah tirani minoritas karena kedua kamar mensyaratkan adanya dukungan dari konstituen yang luas untuk mendukung pembentukan UU.¹⁹⁰ Hal tersebut dapat dilihat pada kedua kamar dalam Konstitusi RIS. DPR membawa aspirasi kepentingan nasional berdasarkan kepentingan yang dibawa oleh anggota partai politik yang dipilih oleh rakyat, sedangkan Senat membawa aspirasi kepentingan daerah. Sehingga, dalam pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, semua aspirasi terwakili dan memberikan kontribusi dalam pembentukan UU, berupa UU yang memperhatikan tidak hanya kepentingan nasional, tetapi juga kepentingan daerah sesuai karakteristiknya.
- c. Dengan dibentuknya Senat, maka pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dibahas oleh kedua kamar, yaitu DPR dan Senat. Senat berwenang mengusulkan perubahan pada RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah (hak amandemen ini diatur dalam Pasal 133 ayat (2) Konstitusi RIS dan

¹⁸⁹ George Tsebelis dan Jeannette Money, *Bicameralism*, (London: Cambridge University Press, 1997), hal. 35.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hal. 36.

Tata Tertib Senat).¹⁹¹ Hal tersebut sesuai dengan yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, bahwa sistem bikameral mengurangi potensi tirani dari pemimpin individual karena dalam sistem bikameral setiap usulan yang dimajukan harus menghadapi berbagai alternatif yang diajukan oleh kamar kedua.¹⁹²

2. Efisiensi (*efficiency*)

- (1) George Tsebelis dan Jeannette Money mengemukakan bahwa sistem bikameral menyebabkan pembuat UU yang efisien menghasilkan legislasi yang lebih baik dan hasil yang lebih stabil, karena kamar kedua memiliki masa jabatan lebih lama dari kamar pertama.¹⁹³ Dalam Konstitusi RIS, efisiensi yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money ini tidak dapat dilakukan karena dalam Konstitusi RIS tidak diatur tentang masa jabatan kedua kamar sebab Konstitusi RIS dirancang hanya sebagai UUD sementara.
- (2) Kehadiran kamar kedua menciptakan kemungkinan kontrol kualitas (*quality control*).¹⁹⁴ Walaupun dalam Pasal 132 Konstitusi RIS diatur bahwa DPR dapat mengabaikan penolakan yang dilakukan oleh Senat terhadap RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, dan penolakan tersebut dapat diabaikan jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 anggota DPR yang hadir, akan tetapi dengan diaturnya mekanisme *double checks* tersebut menyebabkan perumusan dan pembahasan

¹⁹¹ Dalam Konstitusi RIS hanya diatur hak amandemen Senat pada RUU Usulan Pemerintah. Dalam RUU Usulan DPR hanya diatur tentang jika Senat menerima. Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 136. Tidak diatur tentang hak amandemen Senat.

¹⁹² Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 36.

¹⁹³ *Ibid.*, hal. 37. Tsebelis dan Money juga menjelaskan bahwa banyak hal dalam sistem bikameral yang meningkatkan lebih baik hasil dari legislasi. "From the time of ancient Greeks onward, the idea of a council of elders, who could bring their experience and wisdom to the government, has been advocated ... The institutional provisions that promote an efficient role for the senate including higher age minimums for upper chamber than for lower chamber and selection criteria that involve some evaluation of expertise. The longer term in office also permits the development of legislative expertise. And disinterested nature of senatorial involvement promotes an objective look at legislation..." *Ibid.*, hal. 40.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hal. 37.

sebuah RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat menjadi lebih teliti dan berhati-hati.

- (3) Mengurangi korupsi dan memperlambat proses legislasi, karena kemungkinan dilakukannya kolusi dalam sistem bikameral lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem unikameral.¹⁹⁵ Dengan adanya Senat maka RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus mendapatkan persetujuan Senat sehingga kemungkinan kolusi menjadi lebih sulit.

George Tsebelis dan Jeannette Money mengemukakan bahwa terdapat beberapa metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, yang dapat digunakan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama, yaitu: "*the navette (shuttle) system, conference committees, joint sessions of two chambers, dan one-chamber decisions.*"¹⁹⁶ Secara umum, berbagai negara di dunia yang menggunakan sistem bikameral dalam pelaksanaan fungsi legislasi, semua kamar kedua memiliki kewenangan membahas dan hak veto. Metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, juga menggunakan satu beberapa metode yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money. Secara umum, pada negara yang menggunakan *weak bicameralism* juga menggunakan satu atau beberapa metode tersebut secara bersama-sama, walaupun keputusan terakhir pada kamar pertama (*one-chamber decisions*). Demikian juga dengan Konstitusi RIS, dimana Senat memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan memberikan persetujuan atau penolakan, walaupun keputusan terakhir berada pada DPR.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*, hal. 13.

b. Praktek Ketatanegaraan dari Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen pada Saat Berlakunya Konstitusi RIS

i. Kewenangan Formai DPR dan Senat

Walaupun hanya berumur 6 bulan (dibentuk tanggal 15 Februari 1950 dan dibubarkan pada tanggal 14 Agustus 1950), DPR dan Senat RIS melakukan berbagai kewenangan formal yang dimilikinya berdasarkan Konstitusi RIS. DPR dan Senat RIS juga 2 kali mengadakan sidang gabungan, yaitu pada rapat tanggal 15 Februari 1950, yang merupakan rapat parlemen RIS pertama,¹⁹⁷ dan rapat terakhir parlemen RIS pada tanggal 15 Agustus 1950.

(a). Dewan Perwakilan Rakyat

Kewenangan formal DPR RIS dalam UUD yang dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan (selain kewenangan pembentukan UU), adalah sebagai berikut:

1. Memilih Ketua dan Wakil Ketua dari anggotanya.¹⁹⁸

Pemilihan Ketua DPR dilakukan menurut Peraturan Pemilihan yang ditetapkan pada 22 Februari 1950; pemilihan Ketua berlangsung keesokan harinya dengan hasil Mr. Sartono sebagai ketua,¹⁹⁹ sedangkan keesokan harinya diadakan pemilihan Wakil Ketua, terpilih Wakil Ketua I adalah Mr. M.A. Tambunan dan Wakil Ketua II adalah Arudji Kartawinata.²⁰⁰

2. Membuat tata tertib internal.²⁰¹

Panitia Peraturan Tata Tertib dibentuk pada tanggal 23 Februari 1950 dengan tugas menyusun peraturan mengenai kedudukan anggota DPR dan Peraturan Tata Tertib.²⁰²

¹⁹⁷ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 94. Rapat tersebut dipimpin oleh anggota tertua usianya, Sonda Daeng Mattayang. Dalam rapat ini, Presiden Sukarno menyampaikan amanatnya dengan menguraikan kedudukan Pemerintah dan Parlemen RIS serta program dan kebijaksanaan Pemerintah RIS. Dalam rapat ini, Presiden juga melantik Parlemen dan menyatakan sidang pertama Parlemen RIS resmi dibuka. Lihat pula Sukardjo Wirjopranoto, "Pidato Presiden Pada Pembukaan Parlemen Sementara", *Media Indonesia*, 25 Februari 1950:3.

¹⁹⁸ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 103 ayat (1).

¹⁹⁹ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 97-98. Disahkan oleh Presiden RIS pada tanggal 22 Februari 1950 dengan Keputusan Nomor 99/1950.

²⁰⁰ *Ibid.*, hal. 98. Disahkan oleh Presiden RIS dengan Keputusan Nomor 82/1950.

²⁰¹ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 95.

²⁰² Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 107. Panitia diketuai oleh I.J. Kasimo (RI) dan terdiri dari 9 orang.

Rancangan Peraturan Tata Tertib DPR RIS ditetapkan pada tanggal 28 Februari 1980.²⁰³ Alat-alat DPR RIS menurut Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah: Panitia Permusyawaratan,²⁰⁴ Panitia Rumah Tangga,²⁰⁵ Panitia Permohonan,²⁰⁶ Bagian-bagian,²⁰⁷ Panitia-panitia Persiapan Tetap,²⁰⁸ dan Panitia Pusat.²⁰⁹ Kecuali Ketua, maka seluruh anggota DPR menjadi anggota dari salah satu Panitia Tetap dan Bagian.²¹⁰

3. DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya,²¹¹ serta hak menyelidiki.²¹²

Hak-hak DPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS, termasuk hak mengusulkan RUU (hak inisiatif). Untuk melaksanakan hak-hak itu diperlukan usul dari sekurang-kurangnya 5 anggota dan jika DPR menyetujui usul tersebut, maka DPR menggunakan hak-hak tersebut.²¹³ Hak-hak ini berkaitan dengan kewenangan

²⁰³ *Ibid.*, hal. 98. Peraturan Tata Tertib DPR RIS memiliki banyak kesamaan dengan Peraturan Tata Tertib BP KNIP, akan tetapi terdapat pula pengaturan tentang hal yang tidak terdapat dalam Peraturan Tata Tertib BP KNIP, antara lain tentang Pemeriksaan Surat-Surat Kepercayaan dan tentang Panitia Permohonan.

²⁰⁴ *Ibid.*, hal. 108. Pada awalnya bertugas mengadakan hubungan dengan pemerintah dan memberi pertimbangan kepada Ketua, tetapi kemudian ikut menyusun acara rapat-rapat DPR.

²⁰⁵ *Ibid.* Bertugas mengurus hal-hal yang berkaitan dengan kerumahtanggaan DPR dan memutuskan apabila terjadi perselisihan mengenai isi laporan tulis cepat.

²⁰⁶ *Ibid.* Memeriksa dan meneliti surat-surat permohonan /petisi dari rakyat.

²⁰⁷ *Ibid.* Terdiri dari 6 buah Bagian-bagian yang berkewajiban mengadakan persiapan-persiapan serentak atas suatu RUU.

²⁰⁸ *Ibid.*, hal. 108-109. Panitia-panitia Persiapan Tetap memiliki tugas sebagai berikut:

- a. memelihara dan memperet hubungan dengan Pemerintah,
- b. membantu Pemerintah menghadapi dan memecahkan masalah,
- c. memperhatikan kebijaksanaan Pemerintah dan melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan pemerintah,
- d. mendengarkan suara rakyat.

Panitia Persiapan Tetap (kadang hanya disebut Panitia Tetap atau Seksi), disusun sesuai bidang-bidang pemerintahan, yaitu:

- a. Luar Negeri.
- b. Dalam Negeri dan Kehakiman.
- c. Pertahanan.
- d. Kemakmuran, Keuangan, Perhubungan/Tenaga dan Pekerjaan Umum.
- e. Agama, Pendidikan/Pengajaran dan Penerangan.
- f. Kesehatan, Sosial, Perburuhan.

²⁰⁹ *Ibid.* Panitia ini terdiri dari ketua DPR dan para Ketua panitia-Panitia Tetap, yang bertugas menetapkan acara rapat-rapat DPR.

²¹⁰ *Ibid.*, hal. 109.

²¹¹ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 120 ayat (1).

²¹² Lihat *ibid.*, ps. 121.

²¹³ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 109-110.

berikutnya, yaitu meminta keterangan kepada menteri atau menteri-menteri. Dalam prakteknya, hak yang dilakukan adalah hak interpelasi dan hak menanya. Dari dua interpelasi yang diajukan, hanya 1 yang diterima, yaitu interpelasi oleh Andi Gappa dan kawan-kawan tentang perkembangan politik di negara Indonesia Timur (diterima dengan suara bulat tanggal 13 April 1950), sedangkan interpelasi Diapari dan kawan-kawan tentang Daerah Banjar, interpelasi diubah menjadi pertanyaan.²¹⁴ Hak menanya dilaksanakan dengan sangat intens, dimana dalam kurun waktu 6 bulan 285 pertanyaan diajukan.²¹⁵

4. Meminta keterangan kepada para menteri.²¹⁶

Dalam prakteknya, prosedur yang dilakukan sama dengan yang dilakukan oleh BP KNIP, yaitu:

1. pertanyaan2 tertulis para anggota dijawab oleh Menteri2 yang bersangkutan ("Hari Pertanyaan") setjara lisan dalam rapat pleno terbuka ;
2. Pemerintah memberikan keterangan tentang kebidjaksanaan Pemerintah dan para anggota D.P.R. mengadakan pemandangan umum atas keterangan Pemerintah itu, yang dijawab oleh Pemerintah.²¹⁷

Dari 285 pertanyaan yang diajukan anggota DPR, kesemuanya dijawab oleh menteri yang bersangkutan, dan sebagian besar pertanyaan dijawab secara lisan pada "Hari Pertanyaan" yang juga disebut sebagai "Hari Jawaban".²¹⁸

5. Meminta kabinet atau masing-masing menteri mengundurkan diri.²¹⁹

²¹⁴ *Ibid.*, hal. 539. Dalam masa DPR RIS ini, diterima 24 Mosi, sedangkan 1 Mosi ditunda. *Ibid.*, hal. 538-539.

²¹⁵ *Ibid.*, hal. 127.

²¹⁶ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 120 ayat (2).

²¹⁷ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 110.

²¹⁸ *Ibid.*, hal. 127-128. "Pertanyaan2 yang diajukan itu meliputi berbagai bidang pemerintahan, diantaranya ialah mengenai : larangan berapat, penangkapan2 di N.I.T. dan Negara Sumatera Timur, perdjandjian R.I. dengan pedagang Amerika Matthew Fox, keluarga korban perdjuaangan, pegawai2 Belanda yang masih bekerdja pada Kementrian Penerangan, pengharapan terhadap peladjar pedjuang, nasib tahanan politik, dan sebagainya."

²¹⁹ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 122.

Kewenangan ini belum pernah dilaksanakan, karena hanya DPR yang dipilih melalui pemilihan umum yang dapat menyatakan *vote of no confidence*.

6. Memberikan persetujuan terhadap UU darurat segera sesudah ditetapkan oleh pemerintah federal.²²⁰ UU tersebut adalah sebagai berikut: UU Nomor 5 Tahun 1950, UU Nomor 5 Tahun 1950, dan UU Nomor 6 Tahun 1950.²²¹

Hasil pekerjaan DPR RIS lainnya, adalah:

1. Melakukan peninjauan, dan dan dilaporkan dalam bentuk Laporan Komisi Peninjauan berikut, yaitu Laporan Komisi Parlemen ke Kalimantan Barat mengenai pemogokan umum diseluruh daerah tersebut, Laporan Komisi Penindjauan dari Panitia2 Tetap Pertahanan tentang keadaan di N.I.T. dalam bulan2 April/Mei 1950 mengenai pemberontakan-pemberontakan, Laporan Penindjauan Komisi Tetap IV (Sosial Perburuhan dan Kesehatan) mengenai sebab2 dan akibat2 pemogokan jang telah diadakan oleh buruh dari perusahaan2 perkebunan/pelabuhan asing di Sumatera Selatan dan Sumatera Timur, dan Laporan Penindjauan Panitia Tetap Dalam Negeri/Kehakiman mengenai djalannja pemerintahan/peradilan serta keadaan politik di Negara Sumatera Timur dan aliran2 pro maupun kontra pembubaran Negara-bagian tersebut.²²²
2. Sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, DPR RIS mengajukan 4 calon untuk untuk mengisi lowongan 2 Hakim Agung.²²³
3. Dalam Masa DPR RIS ini, diterima 24 Mosi, sedangkan 1 Mosi ditunda.²²⁴ Mosi DPR RIS sangat diperhatikan oleh Pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat pada Mosi Integral

²²⁰ *Ibid.*, ps. 140. UU Nomor 2 Tahun 1950 (LN No. 32) tentang Penetapan UU Darurat No. 2 Tahun 1950 (LN No.1) tentang penerbitan Berita Negara dan Lembaran Negara RIS dan tentang mengeluarkan, mengumumkan dan mulai berlakunya UU Federal dan peraturan pemerintah, menjadi UU, UU No.5 Tahun 1950 (LN No. 52) tentang Penetapan UU Darurat No. 16 Tahun 1950 (LN No. 24) tentang Susunan dan kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam lingkungan peradilan ketentaraan, menjadi UU, dan UU No.6 Tahun 1950 (LN No. 53) tentang Penetapan UU Darurat No. 17 Tahun 1950 (LN No. 24) tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tentara, menjadi UU.

²²¹ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 490.

²²² *Ibid.*, hal. 128-129.

²²³ *Ibid.*, hal. 119.

(yang diusulkan Mohammad Natsir) dan Mosi DPR (yang diusulkan Iwa Kusuma Sumantri) untuk mengundang dan mendesak Pemerintah untuk mengajukan Anggaran Belanja Negara ke DPR secepatnya, dijawab oleh Menteri Keuangan pada tanggal 13 Juni 1950, bahwa Anggaran Belanja Negara tahun 1950 dan 1951 akan diajukan paling cepat Oktober 1950.²²⁵

(b) Senat

Kewenangan formal Senat RIS dalam UUD yang dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan adalah sebagai berikut:

1. Mengusulkan calon Ketua Senat kepada Presiden untuk diangkat, dan memilih Wakil Ketua dari salah satu anggotanya.²²⁶

Pemilihan Ketua Senat dilakukan menurut Peraturan Pemilihan yang ditetapkan pada 17 Februari 1950; pemilihan Ketua berlangsung keesokan harinya dengan hasil M.A. Pelaupessy (Indonesia Timur, 14 suara) dan Mr. Teuku Moh. Hasan (RI, 12 suara); tanggal 25 Februari 1950 ditetapkan oleh Presiden M.A. Pelaupessy sebagai Ketua, dan Senat menetapkan Mr. Teuku Moh. Hasan sebagai Wakil Ketua.²²⁷

2. Membuat tata tertib internal.²²⁸

Panitia Peraturan Tata Tertib dibentuk pada tanggal 17 Februari 1950.²²⁹ Rancangan Peraturan Tata Tertib DPR RIS ditetapkan pada tanggal 22 Februari 1950.²³⁰ Badan yang ada dalam Senat menurut Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah: Panitia Pemeriksaan Surat-Surat Kepercayaan, Panitia Permusyawaratan, Panitia Rumah

²²⁴ Lihat *Ibid.*, hal. 538-539.

²²⁵ *Ibid.*, hal. 126-127.

²²⁶ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 85.

²²⁷ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 98-99.

²²⁸ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 95.

²²⁹ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 107. Panitia diketuai oleh R. Moch. Enoch (Pasundan).

²³⁰ *Ibid.*, hal. 98. Peraturan Tata Tertib Senat memiliki banyak kesamaan dengan Peraturan Tata Tertib DPR RIS, akan tetapi terdapat pula pengaturan tentang hal yang tidak terdapat dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS, karena hal tersebut hanya merupakan kewenangan Senat, misalnya tentang didengarkan keterangannya (adpis).

Tangga, Panitia Permohonan, dan Majelis-Majelis Persiapan.²³¹ Panitia-panitia tersebut memiliki tugas yang hampir sama dengan yang ada dalam DPR RIS.²³² Majelis-Majelis Persiapan terdiri dari 5 bidang, dan masing-masing bidang juga memiliki seksi-seksi.²³³

3. Dalam melaksanakan kewenangannya untuk meminta keterangan,²³⁴ dan memberikan nasehat/pertimbangan,²³⁵ Tata Tertib mengatur bahwa harus diusulkan oleh minimal 3 orang anggota,²³⁶ sedangkan hak inisiatif²³⁷ diusulkan oleh minimal 5 anggota.²³⁸ Dalam Tata Tertib diatur pula mengenai hak amandemen, tetapi terbatas pada RUU yang diusulkan Senat kepada DPR.²³⁹ Pemberian pertimbangan oleh Senat hanya dilakukan terhadap 12 UU Darurat (berdasarkan Pasal 123 ayat (4) Konstitusi RIS) dari 30 UU Darurat yang ditetapkan Pemerintah, sebagian disebabkan karena UU Darurat tersebut diundangkan pada saat Senat RIS belum terbentuk dan sebagian lagi ditetapkan pada saat Senat RIS sedang tidak bersidang.²⁴⁰ Pemberian nasehat kepada Pemerintah (berdasarkan Pasal 123 ayat (2) Konstitusi RIS) dilakukan pula oleh Senat, diantaranya:

- a. mengenai Konstitusi Sementara Republik Indonesia, dengan menjampaikan kepada Pemerintah sebuah rantjangan Konstitusi jang telah disusun oleh "Panitia Undang2 Dasar Senat" sewaktu oleh Pemerintah R.I.S. dan Pemerintah R.I.-Jogja (pada pertengahan Mei 1950) sedang mulai diadakan perundingan tentang pembentukan Negara Kesatuan ;

²³¹ *Ibid.*, hal. 110.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*, hal. 110-111. Bidang-bidang dalam Majelis Persiapan adalah: Dalam Negeri, Luar Negeri, Keamanan, Kemakmuran/Keuangan, Sosial dan Kebudayaan. Sedangkan Seksi dalam Bidang tersebut, antara lain yaitu Seksi dalam Majelis Persiapan Kemakmuran/Keuangan adalah Seksi Kemakmuran, Seksi Keuangan dan Seksi Lalu-Lintas/Pembangunan.

²³⁴ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 96 dan ps. 124. Dalam hal ini Senat mengundang Menteri-menteri untuk turut serta dalam permusyawaratannya dan memberi keterangan di dalam sidang (pasal 96) dan Senat meminta keterangan kepada Pemerintah (pasal 124). Dalam Peraturan Tata Tertib, disebut sebagai hak interpelasi dan hak menanyakan. Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 111.

²³⁵ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *ibid.*, ps. 123.

²³⁶ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 111.

²³⁷ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 128.

²³⁸ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 111.

²³⁹ *Ibid.*, hal. 112.

²⁴⁰ *Ibid.*, hal. 131.

- b. mengenai Nota Pemerintah Belanda kepada Tweede Kamer/ tentang perkembangan keadaan di Indonesia, (dalam hubungan ini Senat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah R.I.S. pada tanggal 3 Juni 1950, agar Pemerintah menolak tjangpur-tangan Pemerintah/Parlemen Belanda dalam urusan dalam negeri R.I.S.).²⁴¹

Berdasarkan kewenangannya meminta keterangan (Pasal 124 Konstitusi RIS), Senat atas usulan anggotanya telah mengajukan permintaan keterangan dan/atau pertanyaan kepada Pemerintah.²⁴² Jawaban Pemerintah (oleh Menteri yang bersangkutan) diberikan dalam rapat pleno Senat secara lisan, dan para anggota Senat diberi kesempatan untuk mengajukan pertanyaan tambahan, seperti dalam rapat pleno Senat tanggal 21 dan 22 April 1950, serta tanggal 6 Juni 1950.²⁴³

4. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil ketua, dan anggota Mahkamah Agung²⁴⁴ dan Dewan Pengawas Keuangan.²⁴⁵ Kewenangan ini belum dilaksanakan oleh Senat.

Hasil pekerjaan Senat RIS lainnya, adalah membentuk Panitia Penyusunan Rancangan UUD Negara Kesatuan, yang rancangan UUD tersebut disampaikan kepada Pemerintah pada tanggal 22 Mei 1950.²⁴⁶

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh DPR dan Senat

Keanggotaan DPR dan Senat RIS untuk daerah bagian RI sudah dibahas sejak Rapat Pleno VII Sidang KNIP tanggal 14 Desember 1949, yaitu 50 orang anggota DPR

²⁴¹ *Ibid.*, hal. 132.

²⁴² *Ibid.* "Pertanjaan2 jang diadjukan itu meliputi djuga berbagai bidang pemerintahan, misalnja : mengenai kelambatan keberangkatan djemaah hadji, djabatan rangkap Sultan Hamid sebagai menteri Negara R.I.S. dan sebagai Major Djenderal tentara Belanda, usaha2 Pemerintah di bidang penerangan, monopoli K.P.M. (Koninkelijke Paketvaart Maatschappij) dan lain2."

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 114 ayat (1).

²⁴⁵ *Ibid.*, ps. 116 ayat (1).

²⁴⁶ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 115. "Menurut pertimbangan anggota2 Senat rantjangan dari Pemerintah itu tidak djauh berbeda dengan rantjangan Undang2 Dasar jang disusun oleh Senat sendiri dan lebih dahutu telah diusulkan kepada Pemerintah." *Ibid.*, hal. 132.

dan 6 orang untuk anggota Senat dari negara bagian RI.²⁴⁷ Dalam menentukan calon anggota DPR RIS mewakili RI, pimpinan fraksi-fraksi dalam rapatnya telah mengambil keputusan tentang cara pemilihan calon bersangkutan sebagai berikut:

1. Tiap-tiap anggota partai atau golongan buruh dan tani dalam KNIP mendapat jatah 1 orang wakil untuk duduk dalam DPR RIS. Tentang siapa yang akan dimajukan sebagai calon terserah kepada partai dan organisasi yang bersangkutan. Calon tersebut harus diambil dari anggota partai atau organisasi yang bukan berkedudukan sebagai anggota KNIP/BP KNIP.
2. Jika wakil partai atau organisasi tersebut dalam KNIP kurang dari 12 orang, partai, organisasi, dan golongan itu dapat meminta tambahan dari anggota KNIP yang tidak berpartai untuk mencukupkan jumlah anggotanya menjadi 12 orang dalam KNIP.
3. Golongan Cina mendapat 2 wakil dalam DPR RIS dan golongan Arab 1 wakil.
4. Wakil daerah Kalimantan ditetapkan 1 wakil, Sulawesi 1 wakil,
5. Mmaluku 1 wakil, Sunda kecil 1 wakil, meskipun sebenarnya wakil-wakil daerah ini duduk dalam DPR RIS tidak resmi sebagai wakil daerahnya masing-masing. Namun kedudukan mereka perlu sekedar mengingat adanya golongan itu dalam KNIP sesuai Peraturan Presiden No. 6/1946.
6. Sumatera mendapat 11 orang wakil dengan ketentuan tiap-tiap daerah keresidenan mendapat paling sedikit 1 wakil.
7. Tiap 12 orang anggota KNIP tidak berpartai mendapat 1 wakil. Oleh karena mereka tidak terikat oleh disiplin partai, maka jumlah mereka diambil dari anggota yang hadir dalam sidang pleno KNIP ke-6 yang sedang berlangsung, sebab mereka sukar dihimpun lagi jika sidang pleno KNIP selesai. Jika dalam sidang pleno KNIP ke-6 ini persoalan wakil mereka belum ditentukan atau masih kurang dari semestinya, maka persoalannya akan diserahkan kepada presiden.²⁴⁸

Sidang pleno terakhir KNIP, hari ke-8 tanggal 15 Desember 1949, memilih anggota DPR RIS dan Senat RIS (yang pelaksanaannya diserahkan kepada BP KNIP sesuai keputusan

²⁴⁷ Deliar Noer dan Akbarsjah, *op cit.*, hal. 278. "Sidang pleno KNIP hari ke-8 tanggal 15 Desember 1949... Mengenai calon Senat RIS wakil dari RI dipilih untuk pulau Jawa tiga orang, yaitu Sumanang, Ki Hadjar Dewantara, dan (Prof) Johannes; untuk pulau Sumatera tiga orang pula, yaitu (Mr.) Teuku Mohammad Hasan (asal Aceh), (Mr.) Mohammad Rasjid (Sumatera Tengah), dan (Mr.) Muhammad Yusuf (Sumatera Utara)." *ibid.*, hal. 280.

²⁴⁸ *Kong Po*, 14-15 Desember 1949; *Merdeka* 15-16 Desember 1949, sebagaimana dikutip dalam Deliar Noer dan Akbarsjah, *ibid.*, hal. 278-279.

Rapat Pleno VII Sidang KNIP tanggal 14 Desember 1949), serta pemilihan Wakil Ketua KNIP.²⁴⁹

Setelah diadakan penunjukan oleh daerah bagian, maka anggota DPR terdiri dari 146 anggota dan Senat RIS pertama terdiri dari 32 anggota.²⁵⁰ Anggota DPR dari golongan minoritas yang tercatat hanya dari keturunan Eropa (golongan ketjil Eropah), sejumlah 5 orang, yaitu Mayor J.B.A.F. Polak, G.R. Schmitz, dan J.P. Snel, diangkat dengan Keputusan Presiden RIS Nomor 84 Tahun 1950, tanggal 23-12-1950, sedangkan W.M. Nieuwenhuysen, diangkat dengan Keputusan Presiden RIS Nomor 94 Tahun 1950, tanggal 23-12-1950.²⁵¹

Keberadaan anggota DPR RIS sebagai wakil-wakil dari daerah bagian yang menunjuknya, tidak berlangsung lama dengan munculnya gerakan untuk mengembangkan susunan keanggotaan berdasarkan fraksi-fraksi asal partai politik masing-masing.²⁵²

²⁴⁹ *Ibid.* Sebagai wakil ketua terpilih Prawoto Mangkusasmito (Masyumi) Sidang ditutup oleh Ketua KNIP Asaat Datuk Mudo. *Ibid.*, hal. 281.

²⁵⁰ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 95-96. Dua puluh satu anggota yang mewakili Pasundan, yang dipilih oleh Parlemen Pasundan, ditunda pemeriksaan dan pembicaraannya oleh Panitia Persiapan Surat2 Kepertajaan dari DPR karena 16 partai politik dan organisasi lainnya di daerah tersebut memprotes dan tidak mengakui pemilihan itu. Hal ini baru bisa diselesaikan pada akhir masa jabatan DPR, 15 Agustus 1950. Hal tersebut berakibat tidak adanya wakil Pasundan di DPR RIS. Hingga akhir masa jabatan, anggota DPR RIS yang telah mengangkat sumpah adalah 126 orang. *Ibid.*, hal. 96-97. Sedangkan Senat terdiri dari 29 orang, dengan Ketua. *Ibid.*, hal. 99. Pada tanggal 15 Agustus 1950, Ketua, maupun anggota dari DPR RIS (termasuk wakil Pasundan) dan Senat RIS langsung menjadi anggota DPR Sementara. *Ibid.* Lihat pula Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004) hal. 67-68.

²⁵¹ Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 591

²⁵² Aisyah Aminy, *op cit.*, hal. 69. "Pada tanggal 7 Maret 1950 Masjumi membentuk fraksi yang dipimpin oleh dr. Sukiman Wirjosandjojo dengan 21 anggota, lalu pada tanggal 13 Maret menyusul PNI dengan dengan 23 anggota, ketuanya Mr. Sujono Hadinoto." Lihat pula Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 97. Terdapat perbedaan dari buku terbitan Sekretariat DPR-GR dengan buku karangan Aisyah Aminy, dimana dalam buku terbitan Sekretariat DPR-GR, tidak hanya anggota DPR RIS, akan tetapi anggota Senat juga tidak hanya tercatat sebagai utusan suatu daerah bagian yang menunjuknya, tetapi juga tercatat sebagai wakil-wakil partai politik.

iii. Mekanisme Hubungan antara DPR dan Senat dalam Pembentukan UU

Prosedur pembentukan UU yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah:²⁵³

1. Pembicaraan RUU di Bagian-Bagian
 - a. Rapat pemeriksaan-persiapan RUU oleh internal DPR.
 - b. Laporan Rapat pemeriksaan-persiapan RUU oleh internal DPR disampaikan kepada Menteri terkait untuk dijawab.

Setelah jawaban Pemerintah diterima, maka dilanjutkan ke tahap pembahasan berikutnya, yaitu Rapat Pleno.

2. Pembicaraan RUU di Rapat Pleno
 - a. Pemandangan Umum yang berisikan tanggapan dari para anggota terhadap RUU, diadakan dalam 2 babak.
 - b. Menteri terkait memberikan jawaban terhadap tanggapan para anggota dalam Pemandangan Umum.
 - c. Pembahasan Pasal per Pasal.

Pada waktu pembicaraan itu para anggota dapat mengajukan usul2 amandemen terhadap pasal2 rancangan undang2. Keputusan D.P.R. atas amandemen2 dan kemudian atas pasal2 rancangan undang2 diambil dengan pemungutan suara berdasarkan djumlah suara terbanyak mutlak dari suara jang dikeluarkan.²⁵⁴

Dalam kurun waktu 6 bulan, DPR berhasil menyelesaikan 7 UU dari 15 UU yang diajukan ke DPR.²⁵⁵ Ketujuh UU tersebut adalah sebagai berikut:²⁵⁶

1. Satu buah UU usulan DPR, yaitu UU Nomor 4 tahun 1950 (LN Nomor 45) tentang Penggantian Kerugian Anggota-Anggota DPR RIS.
2. Lima UU yang dibentuk bersama antara DPR dan Presiden, yaitu:

²⁵³ Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 109.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Aisyah Aminy, *op cit.*, hal. 71.

²⁵⁶ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 490.

- a. Tiga buah penetapan UU Darurat, yaitu:
- i. UU Nomor 2 Tahun 1950 (LN No. 32) tentang Penetapan UU Darurat No. 2 Tahun 1950 (LN No.1) tentang Penerbitan Berita Negara dan Lembaran Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya UU Federal dan Peraturan Pemerintah, menjadi UU.
 - ii. UU No.5 Tahun 1950 (LN No. 52) tentang Penetapan UU Darurat No. 16 Tahun 1950 (LN No. 24) tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan, menjadi UU.
 - iii. UU No.6 Tahun 1950 (LN No. 53) tentang Penetapan UU Darurat No. 17 Tahun 1950 (LN No. 24) tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tentara, menjadi UU.
 - iv. Dua UU lainnya, yaitu: UU Nomor 1 Tahun 1950 (LN Nomor 30) tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, dan UU Nomor 3 tahun 1950 (LN Nomor 40) tentang Permohonan Grasi.
3. Satu buah UU perubahan UUD, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1950 (LN Nomor 56) tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI. Berdasarkan Pasal 135 ayat (2) Konstitusi RIS, UU Nomor 7 Tahun 1950 (LN Nomor 56) tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI harus ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan 2/3 anggota DPR RIS dan Senat yang hadir.²⁵⁷ Keputusan Senat tentang persetujuan Rancangan UUD Sementara Negara Kesatuan RI yang diajukan Pemerintah diambil dengan suara bulat dari 21 anggota yang hadir, pada rapat tanggal 14 Agustus 1950 malam hari, "Menurut pertimbangan anggota2 Senat rantjangan dari Pemerintah itu tidak djauh berbeda dengan rantjangan Undang2 Dasar jang disusun oleh Senat sendiri dan lebih dahulu telah diusulkan kepada Pemerintah."²⁵⁸ Keputusan DPR diambil pada hari yang sama, sebelum diputuskan oleh Senat, dengan voting 90 menerima dan 18 menolak.²⁵⁹ Hal yang

²⁵⁷ Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 135 ayat (2).

²⁵⁸ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 132.

²⁵⁹ *Ibid.*

menarik terjadi ketika Pemerintah mengajukan RUU tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS RI, yaitu bahwa Pemerintah mengajukan permintaan kepada DPR agar tidak menggunakan hak amandemennya agar Negara Kesatuan segera terbentuk dan Pemerintah segera dapat bekerja mengatasi kesulitan pemerintahan di dalam negeri.²⁶⁰

Dalam kurun waktu 6 bulan, Senat belum melaksanakan kewenangannya mengusulkan UU berdasarkan Pasal 128 Konstitusi RIS. Senat baru hanya melakukan pemberian pertimbangan berkaitan dengan 11 UU Darurat.²⁶¹ UU Darurat Nomor 1 hingga Nomor 13 Tahun 1950 tidak dimintakan pertimbangan ke Senat karena Senat belum terbentuk, sedangkan UU Darurat lainnya tidak dimintakan pertimbangan ke Senat (UU Darurat Nomor 22, 23, 24, 26, 28, dan 30 Tahun 1950) karena Senat sedang tidak bersidang.²⁶²

²⁶⁰ *Ibid.*, hal. 116.

²⁶¹ *Ibid.*, hal. 130. Kesebelas UU Darurat yang Senat diminta oleh Pemerintah agar Senat memberikan pertimbangan, dan Senat memberikan pertimbangan, adalah:

1. UU Darurat Nomor 14 Tahun 1950 tentang Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Negara Sumatera Selatan oleh RIS.
2. UU Darurat Nomor 15 Tahun 1950 tentang Penyelesaian Urusan Pemulihan Hak.
3. UU Darurat Nomor 16 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan.
4. UU Darurat Nomor 17 Tahun 1950 tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tentara.
5. UU Darurat Nomor 18 Tahun 1950 tentang Penghapusan Pengadilan-Pengadilan Landgerecht.
6. UU Darurat Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pensiun dan Onderstand anggota Angkatan Darat.
7. UU Darurat Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya.
8. UU Darurat Nomor 21 Tahun 1950 tentang Pengeluaran Uang Kertas atas Tanggungan.
9. RUU Darurat Nomor 25 Tahun 1950 tentang Hak Pengangkatan/Pemberhentian Pegawai RIS.
10. UU Darurat Nomor 27 Tahun 1950 tentang Perubahan Peraturan Gaji Militer 1950.
11. UU Darurat Nomor 29 Tahun 1950 tentang Penetapan Kejahatan/Pelanggaran-Pelanggaran yang Dilakukan dalam Masa Pekerjaan oleh Para Pejabat yang menurut Pasal 148 Konstitusi RIS dalam Tingkat Pertama dan Tertinggi Diadili oleh Mahkamah Agung.

²⁶² *Ibid.*, hal. 131.

B. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT UUD 1945

1. Pengantar

Pada 5 Maret 1942, Batavia jatuh dan pada 8 Maret 1942 perlawanan berakhir dengan jatuhnya Bandung ke tangan Jepang, kemudian pada 9 Maret 1942 Generaal Ter Poorten sebagai panglima tertinggi angkatan darat Sekutu di Jawa menyerah tanpa syarat kepada Jepang.²⁶³ Sejak saat itu, Indonesia mulai dijajah oleh Jepang.

Kedatangan Jepang disambut meriah dengan pengibaran bendera Merah Putih disamping bendera Jepang, dan dinyanyikan lagu Indonesia Raya.²⁶⁴ Kebiasaan Jepang tidak berlangsung lama. Kekejaman Jepang tidak hanya terbatas pada siksaan fisik, tetapi juga dengan berbagai larangan, yaitu dalam UU Nomor 3 dan Nomor 4 (diumumkan 20 Maret 1942).²⁶⁵ Diatur penggunaan waktu Jepang yang lebih 90 menit dari waktu Jawa.²⁶⁶

Sikap Jepang terhadap Indonesia melunak seiring dengan dikuasainya daerah jajahan Jepang oleh Sekutu, dengan mengumumkan pemberian janji kemerdekaan. Menurut Saikoo Sikikan pada 7 September 1944 dalam sidang istimewa Teikoku Gikai (DPR Djepang) yang ke-85 oleh Perdana Menteri Koiso dinyatakan bahwa Hindia Timur akan dimerdekakan dikemudian hari, akan tetapi tidak akan terjadi jika Jepang kalah perang.²⁶⁷

²⁶³ A.G. Pringgodigdo, "Tatanegara di Djawa pada waktu pendudukan Djepang Dari bulan maret sampai bulan Desember 1942", ceramah yang diucapkan pada waktu peresmian Tjabang Bagian Hukum di Surabaya dari Fakultas Hukum, Sosial dan Politik Universitas Negeri Gadjah Mada, 19 Juli 1952, hal. 5-6.

²⁶⁴ Kedatangan Jepang disambut gembira, selain disebabkan karena propaganda bahwa kedatangan Jepang merupakan pelaksanaan ramalan Joyoboyo, juga karena sikap tentara Jepang yang ramah, dan dikeluarkannya UU Nomor 1 (dikeluarkan 7 Maret 1942) yang menyatakan tentara Jepang bertujuan memperbaiki nasib rakyat Indonesia yang sebangsa dan seketurunan dengan bangsa Jepang. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V Pustaka Indonesia, 1958), hal. 8-9.

²⁶⁵ Lihat *Ibid.*, hal. 9-10. UU Nomor 3 melarang semua pembicaraan pergerakan dan anjuran atau propaganda perihal peraturan dan susunan negara, sedangkan UU Nomor 4 melarang secara tidak langsung pengibaran bendera Merah Putih (diatur bahwa hanya bendera Jepang yang boleh dipasang pada hari Besar).

²⁶⁶ A.G. Pringgodigdo, "Tatanegara...", *loc cit.*, hal. 13-15. Pengaturan waktu membuat resah kaum muslim karena berkaitan dengan waktu sholat

²⁶⁷ Kan po No. 51, sebagaimana dikutip oleh A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah...*, *op cit.*, hal. 24. "Menurut keterangan Saikoo Sikikan pada tanggal 7 September itu dalam sidang istimewa Teikoku Gikai (Dewan Perwakilan Rakyat Djepang) yang ke-85 oleh Perdana Menteri Koiso telah dinjatakan kepada seluruh dunia bahwa Hindia Timur akan dimerdekakan dikemudian hari. Sebab sudah ternyata bahwa bangsa Indonesia sudah siap dan sanggup untuk berdiri sendiri di kemudian hari sebagai bangsa Asia Timur Raja. Tetapi sebelum negara baru dapat didirikan penduduk Indonesia harus perlu sekali melatih diri dengan tidak putus-putusnja untuk mendjadi bangsa Asia Timur Raja sampai kemenangan achir tertjapai. Djika seandainya

Kekalahan demi kekalahan membuat Jepang membutuhkan bantuan dari Indonesia.²⁶⁸ Pada tanggal 1 Maret 1945, Saiko Sikikan, Panglima Baiatentara Balatentara Dai Nippon di Jawa berjanji akan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan di Indonesia.²⁶⁹ Selanjutnya, pada tanggal 29 April 1945, pada hari ulang tahun Tenno Heika, dikeluarkan Maklumat Gunseikan Nomor 23 tentang pembentukan badan untuk menyelidiki usaha-usaha kemerdekaan (*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*).²⁷⁰ Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK)²⁷¹ dilaksanakan pada tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, dan 10 hingga 17 Juli 1945.²⁷²

Pada sidang pertama BPUPK, tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengajukan struktur parlemen dengan sistem bikameral akan tetapi baru secara umum, yaitu: "Pusat Parlemen Badan-badan Perwakilan, yang terbagi atas Balai Pertemuan dan Balai Perwakilan Rakyat."²⁷³ Selain Muhammad Yamin, dalam dokumen-dokumen yang sudah ditemukan, tidak ada lagi anggota yang mengajukan pendapat tentang struktur parlemen.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh para lin (anggota) pada masa reses BPUPK (2 Juni hingga 9 Juli 1945) terlihat bahwa mayoritas setuju dibentuknya parlemen baru,²⁷⁴ akan tetapi mengenai struktur parlemen tampaknya belum banyak mendapat perhatian dari para anggota BPUPK. Hal yang menarik adalah bahwa dalam usulan anggota BPUPK tersebut, hanya satu anggota²⁷⁵ yang mengusulkan sistem bikameral, padahal sejak

kemenangan akhir tertjapai, pembangunan Asia Timur Raja tidak akan dapat dilaksanakan, demikian pula sudah tentu Hindia Timur tidak akan dapat kemerdekaan."

²⁶⁸ Lihat *Ibid.*, hal. 25.

²⁶⁹ Tolchah Mansoer, *Pembahasan...*, *op cit.*, hal. 2.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Pada saat itu, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau To Indo. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah...*, *op cit.*, hal. 24.

²⁷² Lihat A.B. Kusuma, *op cit.* Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hal.

²⁷³ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 98. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 22.

²⁷⁴ Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 179.

²⁷⁵ Anggota tersebut juga tidak disebutkan namanya, akan tetapi dari rapat-rapat sebelum dan sesudah masa reses, hanya Muhammad Yamin yang mengemukakan tentang sistem bikameral (rapat tanggal 29 Mei 1945 dan 11 Juli 1945).

sebelum kemerdekaan, sistem bikameral yang diusulkan, baik oleh Kongres Sarekat Islam pada tahun 1919,²⁷⁶ Konferensi GAPI pada tahun 1941,²⁷⁷ dan Rencana Permulaan dari UUD Negeri Indonesia, yang merupakan rancangan Mr. Supomo, Subardjo, dan Maramis tertanggal 4 April 1942.²⁷⁸ Hal tersebut juga termasuk hal yang samar-samar dalam pembahasan UUD 1945.²⁷⁹

Pada tanggal 15 Juni 1945, Prof. Dr. Pangeran A. Hoeseian Djajadiningrat, Prof. Dr. R. Soepomo, Mr. R. Soewandja, Mr. R.P. Singgih, Mr.R. Sastromoeljono, M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, dan Mr. R. Soebardjo mengajukan surat yang berisikan Rancangan UUD Sementara kepada Ketua Kantor Administrasi BPUPK (Paduka Tuan *Zimukyokutyoo* dari *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*).²⁸⁰

Struktur parlemen dikemukakan lagi pada rapat 11 Juli 1945, kembali oleh Muhammad Yamin yang menjelaskan lebih lanjut pendapatnya yang dikemukakan pada tanggal 29 Mei 1945 dengan perubahan nama lembaga, dan pada saat tersebut istilah MPR dan DPR pertama kali diutarakan oleh Muhammad Yamin dalam sidang BPUPK.²⁸¹ Dari pendapat Yamin tersebut terlihat bahwa Yamin mengusulkan agar parlemen diberi nama

²⁷⁶ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 68-69.

²⁷⁷ A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah...*, *op cit.*, hal. 165-166.

²⁷⁸ Lihat A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 563-565.

²⁷⁹ Hasil wawancara penulis dengan bapak A.B. Kusuma. Depok, 17 Juli 2008, jam 09.15 WIB.

²⁸⁰ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 192-196. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannic Hudawati eds., *ibid.*, hal. 379. " Pada azasnya bangsa Indonesia mempunyai hasrat akan cara pemerintahan yang berdasarkan permusyawaratan antara Pimpinan Negara dan Badan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi herbuhung dengan keadaan peperangan sekarang ini. Badan Perwakilan sebaiknya tidak diadakan, agar supaya Pimpinan Negara bisa dilakukan dengan kuat dan cepat.

Karena itu Pimpinan Negara yang akan berat lebih baik diletakkan pada tiga orang dari pada diletakkan pada orang – seorang.."

²⁸¹ Bagir Manan, "Memuju Sistem Dua Kamar". *Republika*, Kamis, 8 Juni 2000: 6.

"Tetapi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak asli benar (original) dari Yamin. Tan Malaka dalam bosur (buku) *Memuju Republik Indonesia* (asli: *Naar de republiek Indonesie*, 1924) telah menyebut nama Majelis Permusyawaratan Nasional atau Majelis Permusyawaratan Nasional Indonesia. Nama ini diilhami oleh badan serupa di Prancis yaitu Majelis Nasional (*Asemblee National*) yang dibentuk dan sekaligus sebagai penggerak revolusi.

Jadi Majelis Permusyawaratan Nasional Indonesia yang diusulkan Tan Malaka, adalah semacam 'badan revolusi' yang mewakili seluruh rakyat. Bukan semacam badan perwakilan seperti MPR yang diatur dalam UUD 1945. Tetapi tidak tertutup kemungkinan perkembangan semacam itu. Majelis Nasional Prancis kemudian menjadi badan perwakilan rakyat, di samping Senat, dalam sistem perwakilan dua kamar."

MPR, dan terdiri dari 2 kamar, yang mewakili daerah dan rakyat secara keseluruhan.²⁸² Tiap daerah, tanpa melihat jumlah penduduk, diwakili dengan jumlah yang sama. MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, dan MPR berwenang membuat, merubah, dan mengganti UUD.²⁸³ Akan tetapi karena masih dalam keadaan peperangan, maka sebelum MPR terbentuk (Yamin mengusulkan agar MPR bersidang dalam jangka waktu 1 tahun setelah perdamaian Asia Timur Raya), dibentuk terlebih dahulu DPR yang hanya terdiri dari 1 kamar dikarenakan keadaan negara yang belum stabil.²⁸⁴ Anggota DPR juga merupakan anggota MPR, dan para menteri bertanggung jawab kepada MPR.²⁸⁵

Dalam Rapat Besar tanggal 13 Juli 1945, diajukan UUD yang merupakan laporan Panitia Kecil Perancang UUD.²⁸⁶ Dalam rapat tersebut, dikemukakan oleh Soepomo (syusa

²⁸² A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 278-279. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *op cit.*, hal. 181-183.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 316-323. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *ibid.*, hal. 226-230. Pasal-pasal mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam rancangan UUD tersebut adalah dalam Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 18-24, Pasal 39, dan Pasal 40. Bagir Manan mengemukakan bahwa Rancangan UUD yang diajukan oleh Panitia Kecil Perancang UUD pada tanggal 13 Juli 1945 dan kemudian disahkan oleh BPUPK dan PPKI, susunan dan isinya sama dengan usul Yamin. Lihat Bagir Manan, "Menuju Sistem Dua Kamar", *loc cit.* Menurut penulis, terdapat perbedaan antara yang diusulkan oleh Muhammad Yamin dan Soepomo. Pendapat Yamin yang mendasar, yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen yang dikemukakan dalam sidang BPUPK dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Parlemen terdiri dari 2 kamar, yaitu wakil rakyat secara keseluruhan dan wakil dari daerah-daerah. Pada rapat BPUPK tanggal 11 Juli 1945, Yamin mengusulkan agar parlemen diberi nama MPR, dan terdiri dari 2 kamar, yang mewakili daerah dan rakyat secara keseluruhan. Tiap daerah, tanpa melihat jumlah penduduk, diwakili dengan jumlah yang sama. MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, dan MPR berwenang membuat, merubah, dan mengganti UUD. Akan tetapi karena masih dalam keadaan peperangan, maka sebelum MPR terbentuk (Yamin mengusulkan agar MPR bersidang dalam jangka waktu 1 tahun setelah perdamaian Asia Timur Raya), dibentuk terlebih dahulu DPR yang hanya terdiri dari 1 kamar dikarenakan keadaan negara yang belum stabil. Anggota DPR juga merupakan anggota MPR, dan para menteri bertanggung jawab kepada MPR.
- b. Kekuasaan tertinggi berada pada MPR, sehingga pemerintah pusat bertanggung jawab kepada MPR. Berdasarkan Rapat Besar 16 Juli 1945, penulis berkesimpulan bahwa yang dimaksud dengan bertanggung jawab adalah tidak hanya memberikan penerangan kepada MPR sebagaimana yang dikemukakan Yamin pada rapat tanggal 15 Juli 1945, tetapi bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.
- c. Kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara tidak saja berlaku dalam MPR dengan sepenuhnya melainkan juga meliputi seluruh pemerintah, daerah dan bangsa (bukan hanya Presiden yang merupakan pelaksana kedaulatan sehari-hari).

Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar), bahwa kedaulatan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat yang bersidang sekali dalam 5 tahun, buat sehari-hari Presidenlah yang merupakan penjelmaan kedaulatan Rakyat, yang dibantu oleh wakil Presiden, menteri-menteri, yang bertanggung jawab kepadanya, dan oleh Dewan Pertimbangan Agung, sedangkan dalam membentuk UU, Presiden harus semufakat dengan DPR.²⁸⁷

Pada tanggal 14 Juli 1945 diajukan Rancangan UUD Kedua, dan Rancangan UUD tersebut dibahas pada Rapat Besar pada tanggal 15 Juli 1945.²⁸⁸ Beberapa perubahan dapat dilihat dalam Rancangan UUD Kedua tersebut, yang dilakukan berdasarkan masukan dari anggota BPUPK yang diterima dalam rapat tanggal 15 Juli 1945.²⁸⁹ Dalam rapat ini Hatta mengemukakan bahwa kedaulatan rakyat berada pada MPR dan diserahkan kepada Presiden.²⁹⁰ Soepomo mengemukakan pula tentang rancangan bentuk pemerintahan negara, dan apa yang dikemukakannya pada rapat ini merupakan hal-hal yang secara umum terdapat dalam Penjelasan UUD 1945.²⁹¹ Hal yang penting adalah ditegaskannya

d. DPR tidak hanya sebagai pembentuk UU (DPR membatalkan UU jika bertentangan dengan UUD), tetapi juga sebagai tempat pertanggungjawaban dari para menteri.

²⁸⁷ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 313. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 223.

²⁸⁸ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 336.

²⁸⁹ *Ibid.*, hal. 336-344. Perubahan tersebut adalah:

- a. Ditambahkannya judul bab sebelum Pasal 1, yaitu: "BAB I BENTUK DAN PEMERINTAH NEGARA".
- b. Ditambahkannya konsep negara kesatuan dalam Pasal 1 ayat (1) yang sebelumnya "Negara Indonesia ialah Republik" menjadi "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik".
- c. Perubahan Pada Pasal 1 ayat (2), dimana kata "Souvereniteit" diganti dengan kata "Kedaulatan", kemudian kata "Badan" diganti dengan "Majelis".
- d. Ditambahkannya judul bab sebelum Pasal 3, yaitu: "BAB II KEKUASAAN PEMERINTAH NEGARA".
- e. Ditambahkannya judul bab sebelum Pasal 17, yaitu: "BAB VI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT".
- f. Pasal 18 menjadi Pasal 17, dan ditambahkan: "segala putusan majelis ditetapkan dengan suara terbanyak."
- g. Pasal 23 mengenai keuangan ditambahkan 3 ayat, yaitu: "Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang – Undang, Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang – Undang, dan Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang – Undang."

²⁹⁰ *Ibid.*, hal. 355. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 263.

²⁹¹ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 356-369. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 269-278.

oleh Soekiman (salah satu anggota Panitia Kecil Perancang UUD) bahwa Indonesia menggunakan sistem sendiri, dimana DPR mempunyai kedudukan lebih rendah daripada MPR, karena kewenangannya membuat UU biasa (*organieke wet*), DPR disusun oleh dan daripada anggota MPR, sehingga terdapat 2 badan yang menjadi mandataris, dan menilik tingkat kecerdasan rakyat, maka Presiden untuk sementara dipilih oleh MPR, dan para menteri bertanggungjawab kepada Presiden.²⁹² Hal penting lainnya yang dikemukakan Soekiman dan Radjiman Wedyodingrat (Ketua BPUPK) adalah bahwa pemilihan anggota MPR harus dilaksanakan secara langsung.²⁹³

Pada rapat besar tanggal 16 Juli 1945 tersebut, diajukan Rancangan UUD Ketiga, dimana terdapat perbedaan dengan Rancangan UUD sebelumnya, yaitu: dipisahkannya bab antara MPR dan DPR, dihilangkannya ketentuan bahwa jika Peraturan Pemerintah Pengganti UU yang tidak mendapat persetujuan DPR harus dicabut, dan dibentuknya Badan Pemeriksa Keuangan.²⁹⁴ Pada akhir Rapat Besar tanggal 16 Juli 1945 tersebut, Ketua BPUPK meminta agar yang menyetujui Rancangan UUD yang telah dibahas agar berdiri, dan semuanya berdiri kecuali Muhammad Yamin.²⁹⁵

Penjelasan Soepomo sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang UUD²⁹⁶ berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam Rancangan UUD, yang dikemukakan dalam sidang BPUPK dapat disimpulkan sebagai berikut:

²⁹² A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 374-375. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 285-287. Mengenai sistem sendiri ini juga dikemukakan oleh Soepomo. Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 389. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 304.

²⁹³ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 376-377. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 288-289.

²⁹⁴ *Ibid.*, hal. 336-344.

²⁹⁵ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 432. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 361.

²⁹⁶ Bagir Manan mengemukakan bahwa Rancangan UUD yang diajukan oleh Panitia Kecil Perancang UUD pada tanggal 13 Juli 1945 dan kemudian disahkan oleh BPUPK dan PPKI, susunan dan isinya sama dengan usul Yamin. Lihat Bagir Manan, "Menuju Sistem Dua Kamar", *loc cit.* Menurut penulis, terdapat perbedaan antara yang diusulkan oleh Muhammad Yamin dan Soepomo. Pendapat Yamin yang mendasar, yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen yang dikemukakan dalam sidang BPUPK dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Parlemen terdiri dari 2 kamar, yaitu wakil rakyat secara keseluruhan dan wakil dari daerah-daerah. Pada rapat BPUPK tanggal 11 Juli 1945, Yamin mengusulkan agar parlemen diberi nama MPR, dan terdiri dari 2 kamar, yang mewakili daerah dan rakyat secara keseluruhan. Tiap daerah, tanpa melihat jumlah

1. MPR, ialah penyelenggara negara yang tertinggi, yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, sehingga seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil dalam MPR.
2. Struktur parlemen, adalah bahwa DPR berada di bawah MPR (atasan-bawahan). MPR adalah lembaga perwakilan rakyat,²⁹⁷ sedangkan DPR hanya berfungsi sebagai pembentuk UU, bersama-sama dengan Presiden.²⁹⁸
3. MPR berwenang membuat dan mengubah UUD serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Menurut Soepomo, aturan bahwa MPR memilih Presiden dan Wakil-wakil Presiden, sudah termasuk didalamnya bahwa Presiden dan Wakil-wakil Presiden diberhentikan oleh MPR.
4. Presiden merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, dan bukan DPR. Para menteri bertanggung jawab kepada Presiden, dan bukan kepada DPR.
5. Persetujuan DPR diperlukan dalam pembentukan UU.²⁹⁹

penduduk, diwakili dengan jumlah yang sama. MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, dan MPR berwenang membuat, merubah, dan mengganti UUD. Akan tetapi karena masih dalam keadaan peperangan, maka sebelum MPR terbentuk (Yamin mengusulkan agar MPR bersidang dalam jangka waktu 1 tahun setelah perdamaian Asia Timur Raya), dibentuk terlebih dahulu DPR yang hanya terdiri dari 1 kamar dikarenakan keadaan negara yang belum stabil. Anggota DPR juga merupakan anggota MPR, dan para menteri bertanggung jawab kepada MPR.

2. Kekuasaan tertinggi berada pada MPR, sehingga pemerintah pusat bertanggung jawab kepada MPR. Berdasarkan Rapat Besar 16 Juli 1945, penulis berkesimpulan bahwa yang dimaksud dengan bertanggung jawab adalah tidak hanya memberikan penerangan kepada MPR sebagaimana yang dikemukakan Yamin pada rapat tanggal 15 Juli 1945, tetapi bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.
3. Kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara tidak saja berlaku dalam MPR dengan sepenuhnya melainkan juga meliputi seluruh pemerintah, daerah dan bangsa (bukan hanya Presiden yang merupakan pelaksana kedaulatan sehari-hari).
4. DPR tidak hanya sebagai pembentuk UU (DPR membatalkan UU jika bertentangan dengan UUD), tetapi juga sebagai tempat pertanggungjawaban dari para menteri.

²⁹⁷ Sockiman dengan tegas menyamakan MPR dengan kamar kedua dari negara Jerman, Jepang, dan Belanda. Dikemukakan pula bahwa DPR disusun oleh dan dari MPR. A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 374-375. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 285-287.

²⁹⁸ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 367. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 276.

²⁹⁹ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 363. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 272. "Maka disini disebut: "Menghendaki persetujuan" oleh karena pada umumnya inisiatif untuk membentuk undang-undang terletak di tangan pemerintah. Pemerintah mempunyai alat-alat, badan-badan tata usaha negara (administrasi), oleh karena itu seperti keadaan di negeri manapun juga-pada umumnya rancangan undang-undang dimajukan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat...."

6. DPR diminta persetujuannya dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun.
7. Tidak diatur dalam hal terjadi perselisihan dalam pembentukan UU, akan tetapi jika hal tersebut terjadi, maka jika dianggap perlu Menteri akan mengajukan pengunduran dirinya sebagai menteri.³⁰⁰

Dari keterangan-keterangan yang dikemukakan oleh para anggota BPUPK, penulis belum dapat merumuskan apakah struktur parlemen Indonesia, apakah satu-setengah kamar atau bikameral, karena belum dijelaskan tentang struktur organisasinya.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (*Dokuritsu Zyunbi Inkaï*) dibentuk Jepang pada tanggal 7 Agustus 1945 berdasarkan pengumuman Marsekal Terauchi, Panglima Besar *Nampo-Gun* (Bala tentara Dai Nippon di seluruh daerah selatan).³⁰¹ Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, keesokan harinya diadakan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Jumlah anggota PPKI semula 21 orang,³⁰² dan setelah Proklamasi kemerdekaan, jumlah anggotanya ditambah 6 orang³⁰³ oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno. Penambahan anggota PPKI tersebut atas tanggung jawabnya Ketua PPKI

³⁰⁰ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 406-407. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 226-328.

³⁰¹ Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *Hari-Hari Menjelang Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945*, (Jakarta: Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI, 1988), hal. 6.

³⁰² Dalam *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante dan Himpunan Koenodiprodojo*, dikemukakan bahwa anggota PPKI terdiri dari 18 orang. Lihat Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia, *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante*, (Jakarta: Penerbitan MPRS, 1972), hal. 35. Lihat pula Hal Pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodojo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2, Pemerintah Republik Indonesia 1945*, (Jakarta: S.K. Seno, 1951), hal. 113. Akan tetapi dalam tulisan A.G. Pringgodigdo, dikemukakan bahwa apa yang tercantum dalam Koesnodiprodojo, kurang 3 anggota, yaitu Soeroso, A.W. Hasjim, dan Mr. Moh. Hasan. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensil menjadi Kabinet Parlementer*, (Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada, t.t), hal. 70.

³⁰³ Lihat Nasihat Presiden pada Pelantikan Komite Nasional Pusat sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodojo, *ibid.*, hal. 122. Dalam Nasihat Presiden dalam pelantikan Komite Nasional tersebut, hanya disebutkan 6 orang, tanpa menyebutkan nama. Nama-nama ke-6 anggota tambahan tersebut dapat dilihat dalam A.G. Pringgodigdo, *ibid.*, hal. 16. Ke-6 anggota baru tersebut adalah: Wiranatakoesoemah, Ki Hadjar Dewantoro, Mr. Kasman Singodimedjo, Sajoeti Melik, Mr. Iwa Koesoema Soemantri, dan Mr. Achmad Soebardjo.

sendiri, sebagaimana dikemukakan dalam Pidato Radio Moh. Hatta pada tanggal 29 Agustus 1945.³⁰⁴

PPKI hanya mengikuti hasil-hasil yang telah disepakati dalam BPUPK, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno dalam Rapat Besar tanggal 18 Agustus 1945, dengan acara Pengesahan UUD.³⁰⁵ Pembahasan dalam rapat PPKI membahas berdasarkan hal-hal yang sudah disepakati dalam BPUPK. Pembahasan dalam Rapat Besar PPKI tanggal 18 Juli 1945 bahkan lebih memperjelas tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen yang sudah dibahas oleh BPUPK, yaitu:

a. Tentang keanggotaan MPR dan DPR.

Dalam rapat BPUPK sudah dijelaskan bahwa MPR adalah lembaga perwakilan rakyat. Dalam rapat PPKI terdapat 2 pendapat tentang keanggotaan MPR dan DPR. Iwa Koesoema Soemantri berpendapat bahwa MPR dipilih oleh rakyat, dan MPR mengangkat DPR,³⁰⁶ sedangkan Hatta berpendapat bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh rakyat. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat itu dengan sendirinya juga anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."³⁰⁷ Akan tetapi jika kita lihat pendapat lain yang dikemukakan Hatta, terlihat bahwa anggota MPR yang dipilih oleh rakyat.

Berhubung dengan itu, akan saya menyambung keterangan tentang karakter Badan Persiapan ini. Sebelum Badan ini ada, Badan Penyelidik pada umumnya akan diadakan untuk sementara waktu, telah hilang. Kalau Undang – Undang Dasar ini kita serahkan kepada Pemerintah, kita juga akan hilang. Komite Nasional tidak akan dibentuk oleh Pemerintah, melainkan oleh rakyat dan cocok sifatnya dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat. Jadi kita menghendaki Panitia itu sebagai suatu badan yang dipilih oleh rakyat. Memang, pemilihan oleh rakyat sekarang tentu tidak bisa.³⁰⁸

³⁰⁴ Pidato Radio P.J.M. Drs. Moh. Hatta sebagaimana dihipun oleh Koesnodiprodo, *ibid.*, hal. 251-252.

³⁰⁵ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 469. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *op cit.*, hal. 413.

³⁰⁶ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 482 dan 483. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *ibid.*, hal. 430 dan 431.

³⁰⁷ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 483. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *ibid.*, hal. 431.

³⁰⁸ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 495. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *ibid.*, hal. 450.

Berdasarkan apa yang dikemukakan dalam rapat BPUPK dan PPKI terlihat bahwa MPR adalah lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPR adalah lembaga pembentuk UU. Hubungan keduanya adalah atasan-bawahan. MPR yang dipilih oleh rakyat kemudian mengangkat DPR.

b. Tentang struktur organisasi MPR dan DPR

Karena MPR adalah perluasan dari pada DPR, maka Ketua MPR adalah juga Ketua DPR.³⁰⁹ Dikemukakannya hal ini dalam sidang, membuat jelas struktur parlemen menurut UUD 1945 adalah satu-setengah kamar, selain pembahasan bahwa MPR setelah dipilih oleh rakyat, lalu mengangkat DPR.

c. Dalam hal terjadi perselisihan antara DPR dan Presiden.

MPR adalah lembaga tertinggi, sehingga jika ada perselisihan antara DPR dan Presiden, maka MPR yang memberikan pemecahan persoalan adalah MPR, dalam suatu sidang MPR.³¹⁰ Sidang tersebut dapat dilakukan atas permintaan anggota-anggota MPR atau anggota-anggota DPR atau pun oleh Presiden.³¹¹

Menurut Harun Alrasid, secara institusional, organ-organ negara yang tercantum dalam UUD dapat dikatakan merupakan kelanjutan dari organ-organ negara kolonial yang tercantum dalam IS (*Indische Staatsregelling*), dan MPR merupakan pengganti Raja Belanda.

Memang, ditinjau secara institusional, organ-organ negara yang tercantum dalam undang-undang dasar dapat dikatakan merupakan kelanjutan dari organ-organ negara kolonial yang tercantum dalam *Indische Staatsregelling*:

- "Gouverneur Generaal" diganti dengan Presiden
- "Luitenant- Gouverneur Generaal" diganti dengan Wakil Presiden
- "Directeur van een departement" diganti dengan Menteri
- "Raad van nederlands-Indie" diganti dengan Dewan Pertimbangan Agung
- "Volksraad" diganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat

³⁰⁹ Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 482. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 430.

³¹⁰ Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 483. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 431.

³¹¹ Lihat *Ibid.*

- "Algemene Rekenkamer" diganti dengan Badan Pemeriksa Keuangan
- "Hoogerechtshof" diganti dengan Mahkamah Agung

Timbul persoalan yang harus dipecahkan oleh bapak-bapak kita yang menyusun undang-undang dasar (*The Fathers of the Constitution*): siapakah yang akan menggantikan Raja Belanda yang dulu berkedudukan sebagai "opperbestuur" kepada siapa Gubernur Jenderal harus memberikan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan tugas dan wewenangnya?

Untuk memecahkan persoalan tersebut, diciptakanlah majelis Permusyawaratan rakyat kepada siapa Presiden bertanggung jawab. Memang soal pertanggungjawaban dalam sistematis formal hukum tata negara positif, merupakan segi khusus dari hubungan kewibawaan.³¹²

Apa yang dikemukakan Harun Alrasid tidak sesuai dengan pembahasan tentang hal tersebut dalam sidang-sidang BPUPK. Sebagaimana dikemukakan oleh Soekiman dan Soepomo, sistem yang digunakan dalam UUD 1945 adalah sistem sendiri,³¹³ dan jika memang MPR adalah pengganti dari Raja Belanda, tentu Hatta tidak akan meminta agar dibahas dahulu secara mendalam usulan dari Soetardjo agar dalam Pasal 6 ayat (2) ditambahkan bahwa MPR berwenang memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.³¹⁴ Soepomo juga sangat memahami bahwa dalam negara demokrasi eksekutif harus bertanggungjawab kepada legislatif, sehingga sangat tidak mungkin MPR dianggap padanan dari Ratu Belanda.³¹⁵

Dengan ditandatanganinya Konstitusi RIS oleh Presiden RIS Soekarno pada tanggal 31 Januari 1950,³¹⁶ maka UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian RI. Proses menuju berlakunya kembali UUD 1945 di seluruh Indonesia bermula pada tanggal 19 Februari 1959, dimana Kabinet Djuanda mengambil keputusan dengan suara bulat mengenai

³¹² Harun Alrasid, "Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pelaku Kedaulatan Rakyat)", dalam A. Muhammad Asrun, ed., *70 Tahun Ismail Suny Bergetut dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hal. 175-176.

³¹³ Lihat A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 374-375 dan 389. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 285-286 dan 304.

³¹⁴ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 469. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 413.

³¹⁵ Ananda B. Kusuma, "Presidensialisme ala Indonesia", disampaikan dalam "Diskusi Publik Wacana Amendemen UUD 1945" yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional RI, Hotel Millenium, 15 Mei 2008, hal. 20.

³¹⁶ Lihat Tobing, *op cit.*, hal. 247-248.

pelaksanaan demokrasi terpimpin³¹⁷ dalam rangka kembali pada UUD 1945, dan keputusan tersebut disampaikan dalam rapat pleno DPR pada tanggal 2 Maret 1959.³¹⁸ Pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno menyampaikan kepada Konstituante, anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada UUD 1945.³¹⁹ Alasan kembali kepada UUD 1945 dikemukakan Presiden karena: "UUD 1945 menjamin pemerintah yang stabil selama 5 tahun (pasal7)- lebih dari Undang-undang Dasar Sementara sekarang –oleh karena kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dibatasi (tidak dapat menjatuhkan Pemerintah i.e. Presiden), berhubung kekuasaan tertinggi (yaitu kedaulatan rakyat) ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat."³²⁰ Amanat Presiden tersebut dibahas dalam sidang

³¹⁷ Demokrasi terpimpin merupakan salah satu konsep yang diumumkan Presiden pada tanggal 21 Februari 1957, dimana dikemukakan: "1. Sistem Demokrasi Parlemeter setjara Barat (demokrasi liberal) tidaklah sesuai dengan kepribadian Indonesia. Oposisi di D.P.R. yang selalu berusaha menggulingkan Pemerintah adalah sesuatu yang tidak tjotjok dengan suasana kepribadian Indonesia tersebut. Oleh karena itu Sistem Demokrasi Terpimpin, demokrasi gotong rojong, yakni suasana demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan dalam permusjawaratan." Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 205-206.

³¹⁸ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cet. 5, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 192. Lihat pula Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 209. Perdana Menteri Juanda menyampaikan keterangan pemerintah sebagai berikut: "...adanya pertentangan-pertentangan pendapat di Konstituante yang mempunyai pengaruh yang tidak bermanfaat pada masyarakat, yang jika dibiarkan terlalu lama akan menjadi demikian sulitnya sehingga tidak mungkin untuk mencari penyelesaian secara damai". Berhubung dengan alasan-alasan ini Pemerintah akan mengusulkan dan menganjurkan kepada Konstituante untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Perdana Menteri Djuanda menegaskan bahwa "dalam keputusan Pemerintah 19 Pebruari 1959 dinyatakan bahwa usaha itu harus dilaksanakan secara konstitusionil". Oleh karena itu "atas nama Pemerintah" akan disampaikan oleh Presiden amanat berdasarkan pasal 134 Undang-undang Dasar Sementara kepada Konstituante yang berisi anjuran supaya Undang-undang Dasar 1945 ditetapkan." Keterangan Pemerintah mengenai Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam Rangka Kembali ke UUD 1945 sebagaimana dikutip dalam Ismail Suny, *ibid.*, hal. 192-193.

³¹⁹ Ismail Suny, *ibid.*, hal. 193. "Anjuran itu dirumuskan dalam 3 bagian, yaitu: Pertama tentang Undang-undang Dasar 1945, Kedua tentang Prosedur kembali ke Undang-undang Dasar 1945, dan Ketiga tentang masuknya golongan fungsionil ke dalam Dewan Perwakilan Rakjat." Res Publica! Sekali lagi Res Publica! Amanat Presiden kepada sidang pleno Konstituante, sebagaimana dikutip *ibid.*

³²⁰ Res Publica! Sekali lagi Res Publica! Amanat Presiden kepada sidang pleno Konstituante, sebagaimana dikutip *ibid.*, hal. 196. Dikemukakan pula oleh Presiden: "Lagi pula untuk mendekati hasrat golongan-golongan Islam berhubung dengan penyelesaian dan pemeliharaan keamanan diakui adanya "Piagam Jakarta" sebagai dokumen historis." *Ibid.* "Menjawab pertanyaan dua anggota DPR, masing-masing Anwar Harjono dari Partai Masjumi dan Ahmad Sjaichu dari Fraksi NU tentang pengakuan terhadap Piagam Jakarta sebagai "dokumen historis" itu, Perdana Menteri Djuanda menjawab bahwa "pengakuan itu bukan sekedar pengakuan insidentil". Pengakuan itu, "berarti pengakuan pula terhadap akan pengaruhnya terhadap Undang-Undang Dasar 1945", bukan saja terhadap pembukaannya tetapi juga terhadap batang tubuhnya, khususnya terhadap pasal 29. Pasal ini, tambah Perdana Menteri Djuanda, "harus menjadi dasar bagi kehidupan hukum di bidang keagamaan." Dengan pengakuan terhadap Piagam Jakarta itu, tambahnya lagi, maka sila pertama Pancasila dapat diberikan arti "Ketuhanan dengan kewajiban umat Islam untuk menjalankan syariatnya."

Konstituante, dimana ada yang menerima dan yang menolak.³²¹ Berdasarkan usul Panitia Musjawarah Konstituante pada tanggal 29 Mei 1959 rapat pleno Konstituante menyetujui diadakan pemungutan suara terhadap usulan K.H. Masjkur dan kawan-kawan, dan hasilnya adalah 201 suara setuju dan 265 suara tidak setuju.³²² Rapat selanjutnya adalah rapat untuk menetapkan UUD 1945 menjadi UUD RI, dengan ketentuan bahwa hasil rapat harus disetujui oleh 2/3 anggota, sehingga jika sidang pertama tidak memenuhi diadakan sidang kedua, dan jika sidang kedua tidak memenuhi diadakan sidang ketiga.³²³ Rapat pemungutan suara dilaksanakan berturut-turut, yaitu tanggal 30 Mei 1959 (478 anggota yang hadir, 269 setuju, 199 tidak setuju), tanggal 1 Juni 1959 (469 anggota yang hadir, 264 setuju, 204 tidak setuju), dan tanggal 2 Juni 1959 (468 anggota yang hadir, 263 setuju, 203 tidak setuju).³²⁴ Setelah 3 kali rapat tidak tercapai persetujuan 2/3 anggota, maka Ketua Rapat menghentikan pembahasan kembali pada UUD 1945.³²⁵ Pemerintah yang ingin mengendalikan keadaan mengeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat/Kepala Staf

Atas dasar itulah, "dapat diciptakan perundang-undangan bagi para pemeluk agama Islam, yang dapat disesuaikan dengan syariat Islam." Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hal. 79.

³²¹ Lihat Yusril Ihza Mahendra, *ibid.*, hal. 80. Fraksi-fraksi PNI, PKI, Parkindo, Katolik Murba, dan partai-partai lain menyambut baik. Reaksi keras yang cenderung menolak usul pemerintah itu datang dari empat orang Fraksi Masjumi, yaitu Prawoto Mangkusasmito, Djamaluddin Datuk Singomangkuto, A. Kahar Muzakir, dan Hamka, karena Pemerintah sebenarnya mementingkan pelaksanaan Demokrasi Terpimpin di bawah payung UUD 1945, padahal Demokrasi Terpimpin tidak lain adalah diktator.

³²² Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 210. Usulannya adalah:

1. Pembukaan UUD 1945 diubah dengan menyisipkan kalimat "...dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya."
2. Perubahan Pasal 29 ayat (1), sehingga menjadi: "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya."

Ini adalah sikap realistik dari seluruh Islam, dimana menerima usul Pemerintah kembali pada UUD 1945, akan tetapi memberikan usulan tentang "kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Lihat Yusril Ihza Mahendra, *ibid.*

³²³ Sekretariat DPR-GR, *ibid.*

³²⁴ *Ibid.* Yusril mengemukakan bahwa: "Tidak tercapainya dukungan suara 2/3 tidak dapat diartikan lain, kecuali bukti bahwa usul pemerintah untuk kembali ke UUD 1945 tanpa amandemen ditolak oleh Konstituante. Jadi, Konstituante telah mengambil keputusan terhadap usul pemerintah itu, bukannya "tidak mengambil keputusan" seperti dikatakan dalam konsiderans Dekrit Presiden, dan tidak pula berarti Konstituante mengalami *deadlock* setelah mengambil keputusan itu. Secara normatif, menurut UUD Sementara 1945, setelah usul kembali ke UUD 1945 ditolak, maka tidak ada pilihan lain bagi Konstituante, kecuali meneruskan pekerjaannya untuk menyelesaikan penyusunan UUD Republik Indonesia dalam waktu delapan bulan yang tersisa." Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika...*, *op cit.*, hal. 81.

³²⁵ Sekretariat DPR-GR, *ibid.*, hal. 211.

Angkatan Darat tertanggal 3 Juni 1959 No. Prt/Peperpu/040/1959 tentang larangan adanya kegiatan-kegiatan politik.³²⁶ Hal tersebut menyebabkan Ketua Konstituante mengumumkan reses, dan masa reses akan dipergunakan untuk mengadakan dialog antara Pimpinan Konstituante dengan Pemerintah.³²⁷ Sementara itu berbagai fraksi dalam Konstituante berturut-turut menyatakan tidak akan menghadiri sidang lagi,³²⁸ terutama yang mendukung usul pemerintah.³²⁹ Dialog dengan Pemerintah diadakan pada tanggal 27 Juni 1959, akan tetapi ditegaskan oleh Pemerintah bahwa anjuran kembali pada UUD 1945 adalah gagasan Presiden, sedangkan Presiden sedang di Jepang.³³⁰ Sepulang dari lawatannya ke Jepang tanggal 3 Juli 1959, dalam sidang kabinet dikemukakan tentang akan didekritkan berlakunya lagi UUD 1945.³³¹

Dasar hukum berlakunya kembali UUD 1945 adalah Keputusan Presiden RI mengenai Dekrit Presiden 5 Juli 1959.³³² Keputusan Presiden RI Nomor 150 tahun 1959 tersebut mengenai Dekrit Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.* Bandingkan dengan Yusril, yang mengemukakan bahwa dalam masa reses dapat dilakukan berbagai pendekatan terhadap para pemimpin fraksi di Konstituante untuk mencari jalan keluar agar Konstituante dapat melanjutkan tugasnya menyusun konstitusi. Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika...*, *op cit.*, hal. 81.

³²⁸ Sekretariat DPR-GR. *ibid.*

³²⁹ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika...*, *op cit.*, hal. 81.

³³⁰ Sekretariat DPR-GR. *op cit.*, hal. 211.

³³¹ *Ibid.*

³³² Yusril Ihza Mahendra. "Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi," pidato pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Tata Negara pada FHUI, Depok, 25 April 1998, hal. 6. "Jelaslah kiranya bahwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sumber hukum bagi berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 di masa sekarang. Ada berbagai pendapat sehubungan dengan keabsahan tindakan pendekritan itu. Professor Djokosutono menghubungkannya dengan teori "staasnoodrecht" dan "noodstaatsrecht" yang dikenal dalam tradisi hukum tidak tertulis di Negeri Belanda. Pendapat ini pada umumnya diterima oleh para ahli hukum tata Negara di tanah air kita...saya cenderung lebih sependapat dengan Professor Logemann yang menilai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai suatu "revolusi hukum". Tindakan itu adalah perubahan radikal terhadap konstitusi tanpa menggunakan prosedur ketentuan-ketentuan perubahan konstitusi di dalam konstitusi yang digantikannya." Mengenai hal tersebut dapat pula dilihat pada Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika...*, *op cit.*, hal. 82-83. Tentang *staasnoodrecht* dan *noodstaatsrecht* sebagai dasar keabsahan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, juga dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro dan Usep Ranawidjaya. Lihat dalam J.C.T. Simorangkir, *op cit.*, hal. 127-129. Lihat pula Moh. Tolchah Mansoer, "Pembahasan...", *op cit.*, hal. 66.

Kepada UUD 1945 menetapkan 3 hal, yaitu pembubaran Konstituante, menetapkan UUD 1945, dan pembentukan MPRS dan DPAS.³³³

Suasana politik yang memanas setelah terjadinya peristiwa G 30 S/PKI menyebabkan Presiden Soekarno memberikan pidato pertanggungjawabannya yang disebut Nawaksara pada tanggal 22 Juni 1966, bersamaan dengan pelantikan pimpinan MPRS.³³⁴ Demokrasi Terpimpin berakhir setelah berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, yang menarik kembali mandat MPRS dari Presiden Soekarno sebagai Presiden RI dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden.³³⁵ Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden diangkat menjadi Presiden RI hingga terpilihnya Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XLIV /MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembalian Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia tertanggal 27 Maret 1968.³³⁶

Praktek ketatanegaraan UUD 1945 (sebelum perubahan) menunjukkan bahwa sistem satu-setengah kamar yang sesuai dengan yang diatur dalam UUD, hanya berlaku pada masa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) periode 17 Oktober 1945-15 Desember 1949.³³⁷ Sidang KNIP

³³³ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945*, Keppres No. 150, LN No. 75, LN Tahun 1959, hal. 2.

³³⁴ Lihat Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 5-9. Pidato Nawaksara Presiden Soekarno tersebut diminta untuk dilengkapi oleh MPRS, dengan Keputusan MPRS Nomor 5/MPRS/1966 tentang Tanggapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia terhadap Pidato Presiden/Mandataris MPRS di depan Sidang Umum ke-IV MPRS pada Tanggal 22 Juni 1966 yang berjudul : Nawaksara. Pidato Pelengkap Nawaksara juga ditolak, dengan Keputusan Pimpinan MPRS Nomor 13/B/1967 tertanggal 16 Februari 1967. Lihat Sekretariat DPR-GR, *op cit*, hal. 402.

³³⁵ Lihat Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno*, Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, ps. 3 dan 4.

³³⁶ Lihat Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Pengangkatan Pengembalian Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS Nomor LXIV/MPRS/1968, ps. 1.

³³⁷ Sebelumnya KNIP berkedudukan sebagai pembantu Presiden dalam pemerintahan (29 Agustus-15 Oktober 1945). Masa jabatan KNIP sebagai parlemen di tingkat pusat berakhir ketika RUU hasil KMB (yang berisikan pengesahan Kontitusi RIS) usulan pemerintah akhirnya diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal

memutuskan beberapa hal, antara lain tentang diserahkannya kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN sebelum MPR dan DPR terbentuk, serta dibentuknya Badan Pekerja yang menjalankan pekerjaan KNIP sehari-hari.³³⁸ Menurut A.G. Pringgodigdo, KNIP sebagai pengganti MPR, sedangkan Presiden bersama BP KNIP menjalankan kekuasaan legislatif biasa.³³⁹ Hal tersebut berarti KNIP dapat disetarakan dengan MPR, sedang BP KNIP seperti DPR-nya, sebab selain kewenangan seperti yang disebutkan sebelumnya, juga KNIP dibentuk terlebih dahulu, kemudian KNIP mengangkat BP KNIP.³⁴⁰

Maksud dari pembentuk UUD 1945 berbeda pelaksanaannya dalam praktek ketatanegaraan pada saat berlakunya UUD 1945 sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dalam hal:

- a. MPR adalah wakil rakyat, sehingga seluruh anggota MPR harus dipilih secara langsung oleh rakyat

Walaupun telah dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat (pemilihan umum 1971 dan seterusnya), akan tetapi anggota MPR tidak semuanya dipilih langsung oleh rakyat, bahkan jumlahnya lebih besar dari yang dipilih langsung oleh rakyat.³⁴¹

13 Desember 1949. Sidang VI KNIP berakhir tanggal 15 Desember 1949. Dengan disahkannya Konstitusi RIS, maka KNIP menjadi parlemen dari Negara Bagian RI.

³³⁸ Deliar Noer dan Akbarsyah, *op cit.*, hal. 29. Lihat pula George Mc Turnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*. 7th printing, (London: Cornell University Press, 1969), hal. 152. Menurut Kahin, ide Badan Pekerja KNIP diusulkan oleh Sjarifudin, Sukami, dan Dr. Muwardi berdasarkan praktek ketatanegaraan pada Kongres Nasional India.

³³⁹ A.G. Pringgodigdo, *Perubahan...op cit.*, hal. 35. Lihat pula Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hal. 90.

³⁴⁰ Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *op cit.*, hal. 30, 35. Pimpinan KNIP juga adalah pimpinan BP KNIP, dimana pada rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945, terpilih Sutan Sjahrir sebagai Ketua KNIP, dan selanjutnya Ketua KNIP mengangkat BP KNIP, dengan Sjahrir sebagai Ketua dan Amir Sjarifuddin sebagai Wakil Ketua.

³⁴¹ Lihat Aisyah Aminy, *op cit.*, hal. 256, 275, 287, 299-230, dan 311. Jumlah anggota MPR periode 1972-1977, 1977-1982, 1982-1987 adalah 920 anggota, yang dipilih melalui pemilihan umum adalah 360 anggota, sisanya melalui pengangkatan. Jumlah anggota MPR periode 1987-1992, dan 1992-1997 adalah 1000 anggota, yang dipilih melalui pemilihan umum adalah 400 anggota, sisanya melalui pengangkatan. Kedudukan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dibahas dalam Harun Alrasid, "Pemilihan Umum sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat Sebuah Tinjauan Hukum", Kuliah Perdana Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20 Februari 1997, hal. 5-6. Harun Alrasid juga mengemukakan: "Jadi, kerakyatan (demokrasi) yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, maksudnya ialah permusyawaratan yang dilakukan oleh para wakil rakyat dalam badan perwakilan hasil pemilu, baik bentuknya majelis maupun dewan (*college*), yang oleh Logemann disebut jabatan majemuk (*samengesteld ambt*)."
Ibid., hal. 3.

b. MPR mengangkat DPR

Berbeda dengan praktek ketatanegaraan pada masa KNIP yang sesuai dengan UUD 1945, dimana KNIP yang mengangkat BP KNIP dari anggota-anggota KNIP, praktek ketatanegaraan dari UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak melakukan mekanisme tersebut. Dalam pemilihan umum tidak dinyatakan sebagai pemilihan anggota MPR, akan tetapi pemilihan anggota DPR. Hal tersebut menyebabkan timbul pendapat bahwa DPR yang merupakan lembaga yang mewakili rakyat, dan MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, bukan lembaga perwakilan rakyat.³⁴²

c. Pimpinan MPR juga adalah pimpinan DPR

Pimpinan MPR tidak sama dengan pimpinan DPR, karena di dalam pimpinan MPR terdapat unsur dari Utusan Daerah.³⁴³ Pada masa MPRS dan DPR-GR Orde Baru, bahkan terjadi 1 kali perbedaan antara pimpinan MPRS dan DPR-GR (periode 19 November 1966-30 September 1971),³⁴⁴ akan tetapi parlemen setelah pemilihan umum kembali diatur bahwa pimpinan MPR merangkap pimpinan DPR.

³⁴² Pemisahan bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, dan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat dikemukakan antara lain oleh salah satu anggota Panitia Ad Hoc III BP MPR (Aberson Marlesihaloho dari Fraksi PDI-P). Beliau juga mengemukakan yang menjadi inti dalam parlemen menurut UUD 1945 adalah DPR. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hoc III BP MPR 10 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/9/99, hal. 35 dan 71.

³⁴³ Dalam keanggotaan BP KNIP, terdapat pula utusan daerah, dan utusan golongan.

³⁴⁴ Lihat Aisyah Aminy, *op cit.*, hal. 203 dan 227.

2. Latar Belakang Reformasi Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Orde Baru berakhir dengan disampaikannya Pernyataan Berhenti oleh Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara.³⁴⁵ Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden R.I. Presiden Habibie mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya dari tahun 2002 menjadi 1999.³⁴⁶ Pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 juga merupakan amanat dari MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.³⁴⁷

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002.³⁴⁸ Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:

1. tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;

³⁴⁵ A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y., *Mengawal Transisi Refleksi Atas Pemantauan Pemilu'99*, (Jakarta: Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia Pengurus Besar Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (JAMPPPI-PB PMII) dengan United Nation Development Programme (UNDP), 2000), hal. 8. Pada tanggal 20 Mei 1998, Pimpinan DPR menyatakan akan mengadakan Sidang Istimewa MPR jika Presiden tidak segera mengundurkan diri.

³⁴⁶ Aisyah Aminy, *op cit.*, hal. 334. Keseriusan pemerintahan Habibie untuk mempercepat pemilihan umum diwujudkan dengan disampaikannya kepada DPR, paket RUU bidang politik tanggal 16 September 1998, yang diselesaikan DPR 28 Januari 1999.

³⁴⁷ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara*, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998, bab IV sub B No. 1.b. "Melaksanakan pemilihan umum yang jujur, adil, bebas, langsung, dan rahasia pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999...."

³⁴⁸ Masing diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 11, 12, 13, dan 14 Tahun 2006.

4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
5. melakukan perubahan dengan cara *adendum*.³⁴⁹

Pendekatan *adendum* dijadikan kesepakatan bersama, akan tetapi dari apa yang dikemukakan anggota MPR, terutama anggota MPR yang menjadi Panitia Ad Hoc, ternyata bukan perubahan akan tetapi penggantian. Sebagian besar anggota PAH yang ditugaskan menyusun perubahan UUD 1945 menginginkan agar UUD 1945 tidak dijadikan landasan dalam melakukan perubahan,³⁵⁰ walaupun tetap ada anggota MPR yang berpendapat sebaliknya.³⁵¹ Penggantian dan bukan perubahan tersebut, dikemukakan oleh Hedy Tjaswadi (F-TNI/POLRI) dalam Pandangan Akhir Fraksi terhadap Hasil Finalisasi

³⁴⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007), hal. 13.

³⁵⁰ Asnawi Latief (Fraksi Partai Daulatul Ummah) mengemukakan bahwa amandemen menyangkut penyempurnaan, penghapusan, dan perambahan. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-10 Panitia Ad Hoc I BP MPR 17 Desember 2000*, hal. 37. Gregorius Seto Harsanto (Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa) mengemukakan bahwa para anggota MPR yang sedang melakukan amandemen hendaknya jika ingin melakukan amandemen, tidak terikat dengan interpretasi lama. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR 7 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/3/99, hal. 41. Hal serupa juga dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf (F-PG) dalam rapat tanggal 10 Oktober 1999 menanggapi apa yang dikemukakan oleh Aberson Marlesihaloho (F-PDI-P), bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bahwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hoc III BP MPR 10 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/9/99, hal. 23. "...sikap Partai Golkar ketika melakukan Amandemen ini. Jadi kita membangun sistem yang bukan diikat oleh masalah pikiran masalah apa misalnya memang sangat hebat pemikirannya Pah Supomo yang sangat menguasai teritori hukum dan kenegaraan. Tetapi perkembangan-perkembangan ini semua yang dihadapi bangsa memerlukan pikiran-pikiran baru itu yang harus kita urai dan tidak boleh kita lalu menjadi begitu terikat dan sakral penjelasan itu. Itu sesuatunya harus kembali-kembali kesana gitu loh.." Valina Singka (Fraksi Utusan Gelongan) bahkan dengan tegas bahwa amandemen dilakukan karena batang tubuh UUD 1945 sudah tidak sejalan dengan perkembangan jaman menghadapi abad ke-21. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-6 Panitia Ad Hoc III BP MPR 13 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/13/99, hal. 13.

³⁵¹ Aberson Marlesihaloho (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) mengemukakan, bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bahwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR 8 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/5/99, hal. 19. Baharudin Aritonang (F-PG) juga mengungkapkan bahwa: "Kalau tata cara amandemen atau merubah UUD 1945 kita tetap bersandar kepada UUD 1945 naskah aslinya, kemudian amandemennya kita usahakan, kemudian lembaran berikutnya. Jadi artinya strukturnya kemudian saya lebih sepakat masih tetap mengikuti struktur atau alur berpikir yang lama, kalau itu memang kesepakatan ini masih kita pegang." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-8 BP MPR 14 Desember 2000*, hal. 15.

Perubahan Kedua UUD 1945.³⁵² Para ahli juga mengemukakan bahwa yang dilakukan bukan lagi merupakan adendum.³⁵³

Fraksi-fraksi di MPR membahas perubahan terhadap UUD 1945. Panitia-panitia yang dibentuk untuk membahas perubahan UUD 1945, adalah Panitia Ad Hock III pada Perubahan Pertama UUD 1945, sedangkan untuk Perubahan Kedua hingga Keempat dibahas dalam Panitia Ad Hock I. Para fraksi memberikan masukan dan membahas pasal-pasal dalam UUD 1945. Hal yang menarik adalah bahwa dalam rapat-rapat keempat hingga rapat yang terakhir pada tahun 1999, yaitu rapat ketujuh dari Panitia Ad Hock III BP MPR Tahun 1999, terdapat persamaan, yaitu bahwa dalam pembentukan UU dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden. Alasan yang dikemukakan antara lain adalah bahwa Presiden memiliki sumber daya dan kemampuan dalam membentuk UU,³⁵⁴ dan

³⁵² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hock I BP MPR 29 Juli 2000*, hal. 69. "Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, mempunyai sifat, ciri-ciri tertentu yang berbeda dengan penggantian terhadap Undang-Undang Dasar. Batas antara perubahan Undang-Undang Dasar dan penggantian Undang-Undang Dasar sangat tipis bisa diperdebatkan baik mengenai substansi maupun kualitas dan kuantitas dari perubahan atau penggantian tersebut.

Namun demikian perubahan atau penggantian dapat kita bedakan dengan melihat kepada semangat dan wacana yang berkembang pada saat pembahasan berlangsung. Kami berpendapat bahwa substansi perubahan sudah menyentuh ke area penggantian Undang-Undang Dasar."

³⁵³ Ismail Suny mengemukakan: "Bahwa melihat hasil pekerjaan saudara-saudara di dalam perubahan pertama dan perubahan kedua UUD, secara ilmu pengetahuan ini tidak bisa lagi disebut sebagai adendum. Oleh karena adendum itu tidak sebanyak yang telah kita lakukan, apabila keputusan-keputusan yang sudah kami bicarakan ini akan merupakan adendum yang ketiga. Maka akan menjadi perubahan ketiga UUD, ini akan sukar kita menyebut sebagai adendum.

Maka yang hidup di dalam diskusi-diskusi itu, kami tawarkan kepada PAH I, kita membuat UUD Republik Indonesia. Yang artinya itu UUD yang baru, sebab kita berpendapat, tidak ada apa yang telah disebut di Indonesia ini, rumah suci, tetapi yang sangat penting bagi Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Kesatuan itu akan kita masukkan tetapi yang lain itu, bisa kita rubah jika kepentingan kita sekarang dan di masa depan menghendaknya." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-11 Panitia Ad Hock I BP MPR 20 Maret 2001*, Nomor MJ 230/11/2001, hal. 3-4. Maswadi Rauf juga mengemukakan hal yang serupa, yaitu: "...bahwa yang akan kita lakukan ini sebenarnya lebih luas dari adendum akan tetapi seperti amandemen pertama dan kedua itu kami kira juga bukan adendum, tetapi membentuk sejumlah pasal baru, menambahkan pemikiran-pemikiran baru, merombak bab dan kemudian menjadikan bab itu bab baru, menambah pasal baru sama sekali sehingga kita berkesimpulan bahwa sesuai dengan itu kita akan melakukan *rewriting*, menulis ulang kembali konstitusi itu dengan memasukkan hal-hal yang kami anggap itu perlu jadi masukkan yang akan menjadi pertimbangan dari PAH I ini.." *Ibid.*, hal. 6-7.

³⁵⁴ Lihat Valina Singka dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-7 BP MPR 13 Oktober 1999*, Nomor MJ230/16/99, hal. 17.

walaupun fungsi legislatif berada pada DPR, tetapi tetap ada kerja sama antara DPR dan Presiden dalam membentuk UU.³⁵⁵

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh 12 fraksi dalam MPR (11 fraksi dalam sidang tahun 1999, 2000, dan 2001,³⁵⁶ dan 12 fraksi dalam sidang tahun 2002)³⁵⁷, beberapa hal yang penting berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen adalah sebagai berikut:

a. Kedudukan MPR

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) mengemukakan bahwa MPR sebagai Lembaga Permusyawaratan bersama anggota-anggota DPR dengan anggota-anggota DPD.³⁵⁸ MPR bukan sebagai lembaga negara tertinggi, akan tetapi sebagai lembaga yang memegang pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tertinggi di dalam organisasi negara.³⁵⁹ Berkaitan dengan pendapat bahwa MPR tidak perlu dipertahankan, maka Fraksi PDI-P menganggap hal tersebut menyebabkan tidak tercerminnya lagi prinsip permusyawaratan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945.³⁶⁰

Fraksi Partai Golkar (PG), pada sidang PAH III BP MPR tahun 1999 membahas tentang pimpinan MPR dan DPR terkait sumpah yang akan diucapkan oleh Calon Presiden, dimana diusulkan agar pimpinan MPR dan DPR terpisah dan pengucapan sumpah hanya di depan MPR karena akan dikonstruksikan bahwa semua lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada lembaga tertinggi negara (MPR).³⁶¹ Akan tetapi pada

³⁵⁵ Lihat Khofifah Indar Parawansa dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-5 BP MPR 11 Oktober 1999*, Nomor MJ230/16/99, hal. 54.

³⁵⁶ Fraksi PDI-P, Fraksi Golkar, Fraksi PPP, Fraksi PKB, Fraksi Reformasi, Fraksi PBB, Fraksi PDU, Fraksi PDKB, Fraksi KKI, Fraksi TNI-POLRI, dan Fraksi Utusan Golongan.

³⁵⁷ Fraksi Utusan Daerah terbentuk pada tahun 2002, sebelumnya bergabung dengan fraksi lain di luar Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri.

³⁵⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 17 Mei 2000*, hal. 15. Usulan Fraksi-PDI-P dikemukakan oleh Harjono.

³⁵⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 8.

³⁶⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 September 2001*, Nomor MJ 230/21/2001, hal. 41. Dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna.

³⁶¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999*, *op cit.*, hal. 68-70.

sidang tahun 2000, sebagaimana fraksi lainnya, maka Fraksi PG tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara lagi, dan MPR terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah (sebelum akhirnya diganti menjadi DPD).³⁶² Fraksi PG menegaskan bahwa dengan keharusan anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum meneguhkan Negara Kesatuan dan tidak bertentangan dengan sila ke-4 Pancasila.³⁶³

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengusulkan agar MPR tidak lagi

³⁶² Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock I... 2000*, op cit., hal. 17-18. Usulan Fraksi-PG dikemukakan oleh Hatta Mustafa. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hock I BP MPR 22 Mei 2000*, hal. 4. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga.

³⁶³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hock I BP MPR 6 Juni 2002 Nomor 230/24/PAH-I/2002*, hal. 21-24. Dikemukakan oleh Agun Gunarsa. "Yang berikutnya, yang ingin juga kami mengomentari, kalau seolah-olah bahwa apa yang kita rumuskan dalam Pasal 2 Ayat (1) ini seolah-olah mengingkari terhadap Pembukaan, mengingkari terhadap Negara Kesatuan, dan juga mengingkari terhadap pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Undang Undang Dasar 1945, di mana juga banyak, juga di luar kita mempertentangkan seperti Sistem Pemilihan Presidensiil dengan Sila Keempat, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Saya berpikir tidak demikian, karena dalam konteks itu saya justru mengatakan bahwa rumusan-rumusan yang kita kerjakan ini katakanlah, bahwa Anggota Majelis itu harus dipilih melalui Pemilihan Umum, justru ini meneguhkan prinsip kedaulatan rakyat, meneguhkan prinsip demokrasi, dan memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil, dan memperkokoh, meneguhkan bentuk Negara Kesatuan. Di mana dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah setidaknya mereka secara kolektif bisa berkumpul melalui institusi lembaga negara merumuskan, memikirkan. Dan tidak mungkin masing-masing berpikir tentang daerahnya sendiri, karena sudah bersatu. Itu yang saya katakan, justru memperkokoh dan memperteguh bentuk negara kesatuan.

Nah, begitu pula dengan pertentangan dengan Sila Keempat. Saya tidak pernah menemukan dan tidak pernah membaca kalau yang dimaksud dengan "permusyawaratan/perwakilan" itu menunjuk kepada lembaga. Tapi saya lebih mendapatkannya bahwa yang dimaksud dengan "permusyawaratan/perwakilan" itu lebih menunjuk kepada proses dan mekanisme. Bagaimana kerakyatan itu dipimpin oleh semangat bermusyawarah melalui lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan, bukan menunjuk harus MPR ataupun DPR. Dan dalam konteks itu saya berpendapat, toh kalau mau menunjuk kepada lembaga-lembaga yang ada, saya pikir juga lembaganya tetap ada. MPR itu menurut saya juga lembaga permusyawaratan, ketika dia harus melakukan fungsi-fungsi tertentu yang keanggotaannya itu terdiri dari permusyawaratan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dan permusyawaratan itu bukan hanya konteksnya untuk MPR, tapi saya lebih mengartikan permusyawaratan itu, bagaimana permusyawaratan itu terjadi ketika merumuskan sebuah Undang Undang antara eksekutif dengan legislatif. Oleh karena itu, kekuasaan membentuk Undang Undang, itu betul ada di DPR... Semuanya lewat permusyawaratan, dimusyawarahkan. Undang Undang saja tidak dimusyawarahkan, tidak sok-sokan DPR. Oleh karena itu, untuk menampung dan memikirkan kepentingan daerah, kita juga telah menyepakati, betapa daerah pun (DPD) itu punya hak untuk mengusulkan Rancangan Undang Undang yang berkenaan dengan daerah. Itulah permusyawaratan. Perwakilannya di mana? Ya Dewan Perwakilan Rakyat itu, ya Dewan Perwakilan Daerah itu."

menjadi lembaga negara tertinggi,³⁶⁴ dan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.³⁶⁵

Menurut Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), MPR merupakan *joint session* antara DPR dan DPD dan bukan sebagai *permanent body* seperti sebelum perubahan UUD 1945, serta bukan lagi merupakan lembaga negara tertinggi.³⁶⁶

Fraksi Reformasi (terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan) mengemukakan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD.³⁶⁷ Fraksi ini juga berpendapat agar MPR merupakan lembaga yang permanen.³⁶⁸ Kedaulatan rakyat tidak lagi secara sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR.³⁶⁹

Diusulkan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) agar MPR bukan lagi merupakan lembaga yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan juga bukan

³⁶⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 19 September 2001*, Nomor 230/28/2001, hal. 22. Dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin, "Ayat yang (2) berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bila dibandingkan dengan ayat (2) pada UUD yang berlaku selama ini maka di situ kami menghapus atau menghilangkan kata sepenuhnya, jadi kedaulatan itu tetap di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, kata sepenuhnya ini kami usulkan dihapus dengan pertimbangan bahwa ke depan nanti juga berkaitan dengan bab atau pasal-pasal yang lain menurut kami tidak sepenuhnya kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Usulan yang ketiga atau ayat (3) adalah kedaulatan rakyat diwujudkan dalam perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum yang jujur dan adil serta langsung, umum, bebas dan rahasia. Di sini substansi yang ingin kami usulkan adalah perlunya dicantumkan pemilu yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat itu. Jadi kedaulatan rakyat itu tetap dalam perwakilan tapi itu diwujudkan melalui pemilihan umum di mana pemilihan umum itu dilakukan secara jujur dan adil serta langsung, bebas dan rahasia."

³⁶⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 6. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 25 Juli 2002 Nomor 240/38/ST/2002*, hal. 18.

³⁶⁶ *Ibid.*, hal. 23-25. Dikemukakan oleh Ali Masykur Musa. "...Karena MPR tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi. Tetapi, juga bukan *join* hanya sebagai *join session*. Yang mengesahkan karena memang faktanya seperti itu. hanya prospek. proses administratif kenegaraan saja."

³⁶⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000, op cit.*, hal. 26. Usulan Fraksi-Reformasi dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "Pasal 2 ayat (1)

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Kita menggunakan Dewan Perwakilan Daerah bukan utusan karena taukil, taukil itu artinya penyerahan hak dari rakyat kepada yang dipercayanya."

³⁶⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR 10 September 2001*, Nomor MJ 230/22/2001, hal. 10-11. Dikemukakan oleh AM Luthfi. "Yang enam, ayat (6), kami setuju bahwa MPR ini dapat membentuk BP dan kalau fraksi kami berpendirian bahwa MPR ini sebaiknya lembaga yang kuat jadi lembaga yang permanen."

³⁶⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I...2000, op cit.*, hal. 26. "Oleh karena itu kaitannya dengan pembuangan anak kalimat tadi adalah ke depan kami juga memiliki konsep bahwa ke depan kita juga menghendaki ada pemilihan umum secara langsung sehingga kedaulatan rakyat itu tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

merupakan lembaga tertinggi negara.³⁷⁰ Pengaturan tentang DPR, DPD, dan pembentukan UU diatur dalam 1 bab yang diberi judul MPR, karena Fraksi PBB berpendapat bahwa MPR adalah *joint session* dari DPR dan DPD.³⁷¹ Dalam Pandangan Akhir Fraksinya dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya (anggota TNI/POLRI), dimana utusan TNI/POLRI tersebut hanya untuk sementara dalam masa transisi, dan karenanya cukup diatur dalam aturan peralihan.³⁷²

Fraksi Partai Daulatul Ummah (PDU, terdiri dari Partai Nahdatul Ulama, Partai Sarikat

³⁷⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RJ, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 50. Penyampaian pandangan akhir F-PBB dibacakan oleh Hamdan Zoelva. "Kitapun telah sepakat untuk mengubah ketentuan yang sangat mendasar mengenai kedaulatan rakyat. Jika dalam UUD kita sekarang ini diatur bahwa "kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR", diubah menjadi "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR". Perubahan ini mengandung dua arti yang sangat penting, pertama dihapuskannya kata-kata "sepenuhnya" dengan pengertian bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat karena pelaksanaan kedaulatan rakyat itu telah berbagi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya yaitu antara lain: Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan dan lain-lain. Kedua, kita masih mengakui adanya MPR yang mempunyai wewenang, kekuasaan serta haknya yang diatur secara tegas dalam UUD ini MPR tidak lagi kita pahami sebagai sebuah lembaga tertinggi negara yang kita pahami selama ini yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lain"

³⁷¹ Sekretariat Jenderal MPR-RJ, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR 30 Mei 2000*, hal. 23. Usulan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva. "Alasan kami karena MPR ini adalah hanya sebagai joint sesionnya antara DPD dan DPR dan dia tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang sifatnya permanen. Jadi dia ada karena adanya MPR, DPR dan DPD kalau seandainya DPR dan DPD tidak ada maka MPR tidak ada. Jadi oleh karena itu kami usulkan untuk digabung dalam satu Bab antara ketiga lembaga negara ini.

Kemudian yang kedua, MPR, DPR dan DPD itu adalah pelaksana hak kekuasaan legislatif dari seluruh ketiga lembaga negara itu yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya."

³⁷² Sekretariat Jenderal MPR-RJ, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 50. "Adapun pengaturan mengenai MPR telah mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu pada Pasal 2 ayat (1). Berdasarkan draft ini MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Utusan masyarakat tertentu yang kita maksudkan disini adalah anggota TNI/POLRI yang diangkat. Dari rumusan pasal ini ke depan tidak ada lagi utusan golongan dan utusan daerah sebagaimana yang kita kenal dalam keanggotaan MPR yang kita kenal selama ini...

Penambahan anggota MPR dari utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya, telah melalui perdebatan panjang diantara anggota Panitia Ad Hoc I. Namun dengan memahami betul realitas politik yang ada disepakati bahwa adanya anggota TNI/POLRI ini disepakati tetap ada di MPR tapi hanya bersifat sementara dan transisional saja.

Oleh karena itu, sebenarnya bagi Fraksi kami, mengusulkan agar keanggotaan TNI/POLRI dalam MPR hanya diatur dalam pasal peralihan saja dan tidak diatur dalam Bab II ini karena sifatnya yang sementara dan transisional itu."

Islam Indonesia, Partai Kebangkitan Umat dan Masyumi) mengusulkan agar MPR tetap sebagai lembaga yang permanen.³⁷³ MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan atau wakil-wakil daerah.³⁷⁴

Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) mengemukakan bahwa MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara.³⁷⁵ Pada sidang tahun 2000, Fraksi PDKB mengemukakan bahwa MPR adalah lembaga negara yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU,³⁷⁶ akan tetapi pada tahun 2001, dikemukakan bahwa MPR adalah *joint session* antara DPR dan DPD.³⁷⁷

Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI, yang terdiri dari Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Bhineka Tunggal Ika, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan, dan Partai Bintang Reformasi) pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001 mengusulkan MPR sebagai *permanent body*, sebab menginginkan tertampungnya semua kekuatan-kekuatan bangsa, yang tidak semuanya diakomodir dalam DPR dan DPD melalui pemilihan umum, sehingga anggota MPR terdiri dari anggota yang dipilih dan yang diangkat.³⁷⁸ MPR juga

³⁷³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 24-25. Usulan F-PDU dikemukakan oleh Asnawi Latief. "Demikian Saudara Pimpinan hal-hal yang patut menjadi pembahasan lebih lanjut dalam PAH I, usulan Fraksi kami untuk bisa diadakan untuk amandemen ulang dan kami tetap konsisten tidak bicara dengan DPRD, DPD, karena kami tidak setuju dengan bikameral, unikameral jadi MPR tetap pada yang permanen yang tidak temporer, terima kasih"

³⁷⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001, op cit.*, hal. 36.

³⁷⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Paripurna Ke-3 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 2 Agustus 2002*, Nomor MJ.240/23/ST/2002, hal. 65. Usulan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto.

³⁷⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 Juni 2000*, hal. 15-16. Usulan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto.

³⁷⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 7 dan hal. 35. Pandangan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto. MPR sebagai *joint session* antara DPR dan DPD, sebab Fraksi PDKB lebih mendukung proses pemilihan Presiden langsung sehingga tidak memerlukan MPR sebagai suatu Lembaga yang permanen tetapi dia hanya merupakan Lembaga Gabungan antara DPR dan DPD manakala diperlukan dalam hal tertentu. *Ibid.*, hal. 7.

³⁷⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 37-39. Dikemukakan oleh Antonius Rahail. "Yang ingin kami ketengahkan bahwa KKI melihat parlemen MPR sebagai suatu *permanent body*, kenapa karena tugas yang tadi telah kami sepakati pada point pertama merubah Undang-Undang Dasar 1945, ketika itu menjadi *join session* yang barangkali mempunyai kekuatan yang sama tapi kami sampai sangat ini melihat bahwa *permanent body* ini perlu kita pertahankan, kenapa karena dengan demikian maka keanggotaan dari lembaga tertinggi negara yang dari DPR.

diusulkan tetap menetapkan GBHN sebagai pedoman kerja Presiden selaku mandataris MPR, walaupun Presiden telah dipilih secara langsung.³⁷⁹ Mengenai MPR, terdapat perbedaan dengan apa yang diusulkan pada tahun 2000, dimana diusulkan agar MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dalam pemilihan umum.³⁸⁰

Fraksi TNI/POLRI mengusulkan Pasal 2 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "MPR terdiri dari atas anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum serta anggota TNI/POLRI yang diangkat menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."³⁸¹ MPR diusulkan menjadi lembaga yang permanen, karena tugas MPR yang berat, sehingga tidak cukup hanya dengan *joint session*.³⁸²

Fraksi Utusan Golongan mengusulkan dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari Anggota DPR dan anggota DPD yang

Kemudian dari utusan-utusan yang tidak dipilih langsung merupakan kekuatan-kekuatan bangsa ini perlu ditampung di dalam lembaga tertinggi tersebut, kalau kita tidak lakukan *permanent body* dan kembali kepada *join session* barangkali lebih pada anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung rakyat, dan kalau itu yang kita lakukan bagaimana kekuatan-kekuatan lain yang benar-benar tidak mungkin terwakili di dalam pemilihan umum. baik DPR maupun DPD itulah yang kami maksud dengan perlunya *permanent body* seperti yang tadi kami sampaikan."

³⁷⁹ *Ibid* "mengenai Garis-Garis Besar Haluan negara sebagaimana selama ini ada ketika presiden dipilih langsung tentu itu tidak perlu kita lakukan lagi. Tapi sebagai suatu pedoman kerja yang ditetapkan oleh mejelis kepada presiden sebagai mandataris ini harus tetap kita lakukan agar dengan demikian arah dan semangat pembangunan oleh presiden senantiasa ada dalam koridor-koridor itu."

³⁸⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 31 Mei 2000*, hal. 188. "Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, komposisi keanggotaan MPR hendaknya cukup seperti rumusan Pasal 2 ayat (1) alternatif 2, yakni "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang di pilih melalui pemilihan umum dan di atur lebih lanjut dengan undang-undang. Sebab, rumusan seperti ini mencirikan adanya reformasi terhadap komposisi dan kenggotaan MPR dan mencerminkan demokrasi yang sebenarnya, yakni karena keanggotaannya di pilih oleh rakyat melalui pemilihan umum."

³⁸¹ *Ibid.*, hal. 17.

³⁸² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 5-7. Dikemukakan oleh Afandy. "...kami menyampaikan panggilan kami ini adalah dalam rangka kesadaran bahwa pelaksanaan Tugas-tugas, Wewenang, Hak MPR ini cukup rumit dan cukup strategik misalnya perubahan UUD kemudian penyusunan GBHN rasanya tidak cukup dengan *join session* saja dengan badan permanen dan memerlukan rentang waktu yang cukup bahkan membentuk perangkat-perangkat di antaranya adalah BP, sebagaimana yang kami kita tempuh inipun juga cukup panjang perubahan di masyarakat ini sehingga tidak cukup dengan hanya *join session* yang temporer saja." Hal ini juga diungkapkan pada sidang tahun 2000. Dalam menanggapi dari fraksi lainnya tentang keberadaan MPR, dikemukakan: "...bahwa MPR parliament body karena wewenang dan tugasnya demikian tinggi,...." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000, ibid.*, hal. 48.

dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan UU.³⁸³ Akan tetapi dalam usulan tahun 2001, usulannya berubah, yaitu sama dengan rumusan awal dalam UUD 1945, hanya perbedaannya bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilu.³⁸⁴

Fraksi Utusan Daerah mengusulkan agar MPR hanya berkedudukan sebagai *joint session*.³⁸⁵

b. Jumlah kamar dalam parlemen

Dari apa yang dikemukakan dalam persidangan, terdapat perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen, dimana jika kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-

³⁸³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR... 2000*, op cit., hal. 18.

³⁸⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hock I BP MPR...2001*, op cit., hal. 5-6. Pandangan F-UG dikemukakan oleh Soedijarto. "...Fraksi Utusan Golongan ingin tetap bab nya namanya MPR dan ayat (1) nya menjadi demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan golongan menurut aturan yang ditetapkan undang-undang,..."

Alasan mempertahankan ketentuan dalam UUD 1945 tercantum dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hock I BP MPR... 2002*, op cit., hal. 26-28. Dikemukakan oleh Soedijarto. "Alasan pertama, adalah kesepakatan dengan kita untuk mempertahankan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Kedua, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan disamping memasukkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar.

Pertama. Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 bagi kami adalah memuat ideologi negara. Suatu ideologi negara yang tercantum di dalamnya tentang Negara Kebangsaan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Suatu Negara Kebangsaan yang Kerakyatannya dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Dan yang ketiga, Negara Kebangsaan yang ingin mengantar bangsa, ketewujudnya Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Tiga poin ini menurut hemat kami, perumusan Pasal 2 ayat (1) dengan Penjelasannya, itu masih cukup valid untuk negara bangsa ini.

Kedua. Landasan Penjelasan. Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 jelas pada waktu Sistem Pemerintahan Negara alih, III (Romawi) mengatakan "Kekuasaan negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR. Sebuah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang kemudian dalam Penjelasan Pasal 2-nya dikatakan "mengapa MPR itu seperti itu, agar benar-benar merupakan penjelmaan seluruh rakyat sehingga meliputi rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan".

Karena itu kami berpandangan bahwa mengubah Pasal 2 ayat (1) sama dengan mengingkari kesepakatan nomor 1 dan kesepakatan nomor 4 tentang memasukkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945.

Yang kedua adalah analisa komparatif. Studi yang dilakukan oleh NDI, di mana wakilnya ada di sini. Ada dua kesimpulan, Bikameral adalah ciri utama negara federal. Mayoritas negara kesatuan adalah menggunakan Unikameral ...

Dalam praktek kenegaraan di seluruh dunia, negara yang menganut bikameral seperti yang kita akan usulkan atau kita sudah rumuskan kemarin itu, umumnya tidak berhasil kecuali Amerika Serikat.

³⁸⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hock I BP MPR...2002*, op cit., hal. 18-19. Dikemukakan oleh Hatta Mustafa.

fungsinya (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*) maka struktur parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR; sedangkan dalam hal parlemen hanya dianalisis dari kewenangan membentuk UU (fungsi legislasi dalam arti sempit) maka struktur parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar, yaitu DPR dan DPD. Akan tetapi, secara umum para fraksi dalam mengemukakan pendapatnya mengemukakan struktur kamar dianalisis dari hanya dari fungsi legislasi (dalam arti sempit, yaitu pembentukan UU), sehingga secara umum mengemukakan bahwa parlemen terdiri 2 (dua) kamar, kecuali Fraksi PDI-P dan Fraksi PDU yang mengemukakan bahwa DPD bukan merupakan sebuah kamar tersendiri dalam parlemen.

Fraksi PDI-P berpendapat bahwa pembentukan DPD tidak menyebabkan parlemen menjadi bikameral karena DPD tidak mempunyai hak dan kewenangan seperti yang dimiliki oleh DPR.³⁸⁶ Fraksi PDI-P tidak menyetujui konsep bikameral, sebab MPR memiliki anggota, antara lain anggota DPD (yang semula adalah Utusan Daerah) yang merupakan kelengkapan bagi institusi MPR.³⁸⁷ Fraksi PDI-P pada sidang tahun 2000 mengusulkan

³⁸⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, *op cit.*, hal. 26-27. Dikemukakan oleh Katin Subyantoro. "Kemudian ada hubungannya dengan tanggapan-tanggapan sebelumnya, bahwa kalau Alternatif ke-2 ini yang kita pilih, kekhawatiran untuk menuju ke bikameral, saya kira tidak demikian. Sebab hubungannya dengan DPD nanti, bahwa tidak mempunyai hak atau wewenang seperti apa yang dipunyai oleh DPR. Dengan demikian pengertian bikameral dalam forum MPR yang semacam kita putuskan itu atau kita kemukakan itu, bukan berarti bahwa forum itu adalah forum bikameral tapi tetap mempunyai nilai monokameral."

³⁸⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 30-31. Dikemukakan oleh Soetjipno. "Yang kedua dari sejak awal belum pernah kita memunculkan konsep bikameral, belum pernah memunculkan konsep bikameral sebagai konsep, apalagi dilanjutkan dengan *strong and soft* tidak, mengapa terus di *snopher* ko menjadi bikameral, setelah dia diinstitusikan dari unsur apa namanya utusan daerah diinstitusikan menjadi Dewan Perwakilan Daerah.

Maksudnya adalah supaya keparipurnaan tadi itu unsur daerah supaya bisa lebih melengkapi komprehensif daripada aspirasi negara kesatuan dimana daerah sepenuhnya terlibat di dalamnya itu adalah bukan didasari oleh sistem bikameral tapi justru didasarkan kepada pikiran kelengkapan. Kelengkapan itu masalahnya sekarang adalah bagaimana mempersonifikasikan karakteristik daerah jadi dia bukan orang sebetulnya.

...

Untuk itu material yang sudah ada itu unsur utusan daerah di MPR begitu yang material yang apa namanya akan dijadikan bahan untuk kelengkapan keparipurnaan negara Republik Indonesia. Namun kemudian juga terglundung atau *snopball* lagi bahwa MPR terdiri dari dua badan, saya merasa ini barang yang salah karena MPR bukan *bundesrat Blunpunk* bukan saya ... bukan ... dari dua institution bukan di Jerman memang *bundessratt* dan *bundesstog* itu menjadi menjadi *bundessversammlung* tapi ini nggak anggota-

agar yang menjadi Ketua dan Wakil Ketua sidang MPR masing-masing adalah ketua DPR dan ketua DPD.³⁸⁸

Dengan kehadiran DPD, menurut Fraksi PG, maka sistem perwakilan di RI adalah sistem bikameral yang dipilih dengan dasar agar memberikan penggarisan dan jaminan lebih tegas terhadap adanya *checks and balances* termasuk *checks and balances* diantara lembaga-lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili didalam pengambilan keputusan ditingkat kebijakan publik.³⁸⁹ Fraksi PG juga menolak jika penggunaan sistem bikameral dinyatakan tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945, prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan prinsip musyawarah dan prinsip mufakat, serta sistem bikameral hanya digunakan di negara federal.³⁹⁰

Pada sidang tahun 2000, Fraksi PPP mengusulkan nama Dewan Utusan Daerah, untuk membedakan dengan DPR.³⁹¹ Bagi Fraksi PPP, DPD dan DPR mempunyai fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta mempunyai kedudukan yang

anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah bersama golongan dan lain-lain kumpul menjadi satu lembaga yang namanya MPR insititusi MPR.

Jadi itu juga perlu saya permasalahan lagi tolong dikembalikan bukan institusinya, bukan gabungan antara institusi DPD dan DPR menjadi MPR bukan tapi anggota-anggotanya dari dua itu, ini tolong dibedakan.”

³⁸⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 22.

³⁸⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cil.*, hal. 17-20. Dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. Hal ini diperjelas lagi dalam *ibid.*, hal. 36-40, dimana dikemukakan pula bahwa konsep bikameral bukanlah hal yang baru dalam pembahasan UUD 1945, sebagaimana dikemukakan oleh Fraksi PDI-P.

³⁹⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga, menanggapi yang dikemukakan oleh Fraksi PDI-P.

³⁹¹ *Ibid.*, hal. 27. Usulan F-PPP dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin. “Jadi kami mengusulkan bahwa pembahasan ini sebaiknya diberikan atau berada di dalam Bab sendiri dengan nama Bab Dewan Utusan Daerah. Mengapa kami lebih memilih Dewan Utusan Daerah bukan Dewan Perwakilan Daerah? Karena menurut kami kata perwakilan itu berkonotasi pada sesuatu yang mengacu pada masyarakat atau rakyat. Jadi wakil disitu artinya mewakili rakyat. Sedangkan daerah karena dia bukan dari representasi orang per-orang tapi dia sesungguhnya representasi wilayah atau daerah tertentu maka kami menggunakan istilah utusan supaya dapat membedakan antara Perwakilan Rakyat dengan Utusan Daerah, yang satu mewakili rakyat yang satu mewakili daerah tertentu.”

setara dengan DPR,³⁹² walaupun fungsi legislasi DPD untuk saat ini lebih sedikit daripada DPR, dan akan dikembangkan lebih lanjut melalui pengaturan dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.³⁹³ Dengan adanya DPR dan DPD yang sejajar, maka sejalan dengan pemikiran bahwa parlemen nantinya merupakan *bicameral houses*.³⁹⁴

Sejak sidang perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, Fraksi PKB sudah mengusulkan agar pimpinan MPR terpisah dari pimpinan DPR: "Jadi Pimpinan MPR ditegaskan terpisah dari Pimpinan DPR sehingga tidak kemudian mudah dirubah-rubah hanya sekedar karena pertimbangan-pertimbangan sesaat...."³⁹⁵ Akan tetapi hal tersebut berbeda dengan yang dikemukakan pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001, dimana

³⁹² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 25. Dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin. "...oleh karenanya dimata kami fungsi DPD dan DPR itu hakekatnya sama. Jadi DPD itu juga memiliki fungsi legislasi, fungsi budgeting dan pengawasan, oleh karenanya pada ayat (1) pasal 22D ini mereka yang mengusulkan kata kepada DPR, jadi DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-undang ini mungkin kepada DPR-nya dapat dihilangkan, jadi mengajukan Undang-undang itu tidak hanya bukan kepada DPR karena dia bukan Sub Organisasi dari DPR tapi ya dia sebagai *equal* setara saja terhadap RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah dan seterusnya sebagaimana yang termaktub dalam ayat (1)." Hal ini berbeda dengan yang dikemukakan pada rapat ke 38 tahun 2000, dimana DPD tidak memiliki fungsi legislasi, tetapi dapat memberi pertimbangan pada pembahasan RUU APBN dan RUU yang secara langsung berkaitan dengan daerah. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000*, *op cit.*, hal. 27-28. Usulan F-PPP dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin.

³⁹³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 4-5. Pandangan F-PPP dikemukakan oleh Zain Badjebber. "Oleh kedua badan ini, bagaimana isi dari kekuasaan masing-masing itu kedudukan yang disebutkan Susduk itu nantinya diatur dengan Undang-undang disanalah kita memperdebatkan fungsi legislasi dari masing-masing, kami berpendapat sejak awal bahwa fungsi legislasi daripada DPD akan berbeda dengan fungsi legislasi daripada DPR sehingga diatur dalam Undang-undang dengan maksud untuk merubahnya lebih mudah, artinya pada awal mungkin fungsi legislasi pada DPR itu ada 10 pada DPD itu hanya ada 3, nantinya akan terjadi perubahan 4, 5, sampai sama-sama 10, ini sesuai dengan kondisi yang kita hadapi,...."

³⁹⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 15. Usulan F-PPP dikemukakan oleh Ali Hardi Kiai Demak. "Konsensus yang kita sepakati kemarin akan dibicarakan tersendiri di samping juga kita mau meletakkan bahwa keberadaan DUD atau DPD itu juga merupakan satu lembaga yang patut dihargai dan patut disejajarkan dengan DPR. Dan hal ini sejalan dengan pikiran yang berkembang bahwa kita akan menuju kepada kemungkinan adanya 2 badan legislatif atau *bicameral* atau *two houses*." Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, *ibid.*, hal. 4. Pandangan F-PPP dikemukakan oleh Zain Badjebber.

³⁹⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999*, *op cit.*, hal. 12. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999*, *op cit.*, hal. 68-70. Pimpinan MPR dan DPR dibahas lagi terkait sumpah yang akan diucapkan oleh Caion Presiden, dimana Khofifah Indar Parawansa (F-PKB) mengusulkan terpisah dan pengucapan sumpah hanya di depan MPR karena akan dikonstruksikan bahwa semua lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada lembaga tertinggi negara (MPR).

Fraksi PKB mengusulkan agar MPR tidak lagi menjadi *permanent body*,³⁹⁶ demikian juga dengan sidang tahun 2002.³⁹⁷

Dengan dibentuknya DPD, maka menurut Fraksi Reformasi, struktur parlemen kita adalah bikameral.³⁹⁸ Berkaitan berubahnya MPR menjadi bikameral, maka menurut Fraksi Reformasi pasal-pasal sebelumnya yang sudah dimandemen harus diamandemen lagi jika terdapat kaitan dengan perubahan tersebut, termasuk Pasal 20 tentang pembahasan UU, dimana diatur tidak hanya DPR, tetapi DPR dan DPD.³⁹⁹

Diusulkan oleh Fraksi PBB agar MPR bukan lagi merupakan lembaga yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan juga bukan merupakan lembaga tertinggi negara.⁴⁰⁰ Pengaturan tentang DPR, DPD, dan pembentukan UU diatur dalam 1 bab yang diberi judul MPR, karena Fraksi PBB berpendapat bahwa MPR adalah *joint session* dari

³⁹⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 8. Dikemukakan oleh Andi Najmi Fuady. "Oleh karena itu fraksi kami tetap berpendapat, bahwa MPR sebagai *permanen body* sudah saatnya harus diakhiri ini tidak akan menafikan sebuah Majelis karena *join session* itu juga akan menurut fraksi kami tetap akan melahirkan sebuah Majelis pada saat-saat tertentu misalnya ketika harus menetapkan dan melantik Presiden atau pada saat misalkan harus menyelesaikan segala persoalan yang tidak bisa diselesaikan oleh DPR atau DPD, maka MPR sebagai *join session* akan ada kaitannya apa. Ini kaitannya dengan usulan Fraksi kami dimana perlu pemilihan Presiden secara langsung."

³⁹⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, op cit., hal. 29-30. Dikemukakan oleh Ida Fauziyah. "Konsisten dengan gagasan yang kami perjuangkan sejak awal berkaitan dengan keterwakilan rakyat, kami menyambut baik pembicaraan yang semakin mengarah pada komitmen bahwa semua anggota Majelis dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Sekalipun kesepakatannya belum bulat, Majelis yang merupakan sidang gabungan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah perlu diwujudkan agar tidak terjadi lagi sub-prioritas lembaga negara yang satu terhadap lembaga negara yang lainnya yang dapat mengakibatkan adanya kekuasaan yang tidak tersentuh, tidak terkontrol yang karenanya tidak dapat memenuhi prinsip dan tuntutan bangunan *check and balances*. Dengan sistem ini, diharapkan akan terwujud sistem ketatanegaraan yang lebih memungkinkan terlaksananya prinsip *check and balances* di samping agar kepentingan daerah-daerah yang beragam terakomodasi."

³⁹⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 40-42. Dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "...kalimat itu dan ini juga kalau keberadaan DPD ini kita setuju mau tidak mau dia memang mencerminkan sistem bikameral itu, cuma sekarang persoalannya apakah kita kalau Pak Zacky apakah mau *strong* atau mau *sofi*, saya kira juga tidak demikian, kita campurkanlah ya posisi kedua lembaga ini kalau memang kita ingin memberikan pengakuan terhadap adanya wakil-wakil daerah yang berfungsi kedepan, kami melihat bahwa memang DPD ini harus difungsikan dan dia harus diberikan peranan juga di dalam ikut bersama-sama di dalam menentukan atau membuat suatu Undang-undang yang berkenaan khusus dengan daerah dengan segala rinciannya."

³⁹⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 22. Usulan F-Reformasi dikemukakan oleh A.M. Luthfie.

⁴⁰⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 50. Penyampaian pandangan akhir F-PBB dibacakan oleh Hamdan Zoelva.

DPR dan DPD.⁴⁰¹ Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan kamar dalam MPR adalah DPR dan DPD (bikameral).

Fraksi PDU mengusulkan agar MPR tetap sebagai lembaga yang permanen.⁴⁰² MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan atau wakil-wakil daerah.⁴⁰³ Hal tersebut berarti struktur parlemen tetap sama dengan sebelum perubahan UUD 1945 yaitu satu-setengah kamar.

Pada tahun 2001, Fraksi PDKB mengemukakan bahwa MPR adalah *joint session* antara DPR dan DPD,⁴⁰⁴ maka dapat disimpulkan bahwa struktur parlemen RI adalah bikameral.

Fraksi KKI pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001 mengusulkan MPR sebagai *permanent body*, sebab menginginkan tertampungnya semua kekuatan-kekuatan bangsa, yang tidak semuanya diakomodir dalam DPR dan DPD melalui pemilihan umum, sehingga anggota MPR terdiri dari anggota yang dipilih dan yang diangkat.⁴⁰⁵ Jika melihat usulan yang dikemukakan, dapat disimpulkan oleh penulis, bahwa struktur parlemen RI menurut Fraksi KKI adalah trikameral.

Fraksi TNI/POLRI pada rapat pada rapat ke-26 tahun 2001 mengusulkan agar MPR menjadi lembaga yang permanen,⁴⁰⁶ akan tetapi ke-32 sidang tahun yang sama

⁴⁰¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 23. Usulan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva.

⁴⁰² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 24-25. Usulan F-PDU dikemukakan oleh Asnawi Latief. "Demikian Saudara Pimpinan hal-hal yang patut menjadi pembahasan lebih lanjut dalam PAH I, usulan Fraksi kami untuk bisa diadakan untuk amandemen ulang dan kami tetap konsisten tidak bicara dengan DPRD, DPD, karena kami tidak setuju dengan bikameral, unikameral jadi MPR tetap pada yang permanen yang tidak temporer, terima kasih"

⁴⁰³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, *op cit.*, hal. 36.

⁴⁰⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 7 dan hal. 35. Pandangan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto.

⁴⁰⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 37-39. Dikemukakan oleh Antonius Rahail.

⁴⁰⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 5-7. Dikemukakan oleh Afandy.

mengemukakan bahwa struktur parlemen RI bikameral.⁴⁰⁷

Fraksi Utusan Golongan mengusulkan hal yang berbeda terkait jumlah kamar dalam parlemen. Dalam sidang PAH III BP MPR tahun 1999 mengemukakan bahwa akan lebih sehat jika MPR terdiri dari 2 kamar yaitu MPR yang anggota DPR dan MPR yang anggota utusan daerah (seperti Senat di USA).⁴⁰⁸ Dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 diusulkan agar Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari Anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan UU.⁴⁰⁹ Akan tetapi dalam usulan tahun 2001, usulannya berubah, yaitu sama dengan rumusan awal dalam UUD 1945, hanya perbedaannya bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilu.⁴¹⁰ Berkaitan dengan DPD, Fraksi Utusan Golongan mengemukakan bahwa tidak ada negara kesatuan di dunia yang menganut *strong bicameral*.⁴¹¹ Bikameral yang diusulkan adalah bikameral yang digunakan adalah bikameral dalam pengertian yang lunak.⁴¹²

⁴⁰⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 26. Dikemukakan oleh Affandy. "Pemahaman kami tujuan bikameral itu adalah dalam rangka *balance* keparipurnaan antara kepentingan untuk kesatuan dan kepentingan daerah yang tidak tertinggal dalam rangka harmoni, sehingga kami memahami bahwa DPR sebagai core atau intinya, mengapa? Ya itu tadi di dalam rangka untuk kesatuan, ...

Jadi saya berpendapat memang DPR sebagai core, kalau saya pelajari dari apa yang diformulasikan dalam perubahan kedua DPR sebagai pemegang koor, disitu jelas sekali sebagai pemegang kekuasaan pembuat Undang-Undang tetap DPR begitu.

.... Kita lahir langsung negara kesatuan unik dengan keadaan kita, maka saya masih berpendapat yang core nya itu DPR, sehingga DPD diadakan untuk harmoni atau keseimbangan jangan sampai substansi-substansi kedaerahan itu juga tidak tertinggal. Maka sekarang ini ada wacana untuk membuat DPD walaupun toh sebetulnya anggota DPR pun dari daerah juga, walaupun didalam kiprahnya itu substansi-substansi yang ditangani bersifat nasional tapi toh ada terbersit didalam hatinya tentang hal-hal yang berkenaan dengan daerah, terlebih lagi ada DPD, sehingga saya berpendapat DPD ini pengimbang dalam rangka keparipurnaan tapi tetap di dalam rangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkenaan dengan itu maka rumusan-rumusan dari Badan Pekerja ini yang ini kami pada garis besarnya sudah sependapat."

⁴⁰⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 7.

⁴⁰⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000, op cit.*, hal. 18.

⁴¹⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 5-6. Pandangan F-UG dikemukakan oleh Soedijarto.

⁴¹¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 18-19. Pandangan F-UG dikemukakan oleh Soedijarto.

⁴¹² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 27-29. Usulan F-UG dikemukakan oleh Valina Singka. "Jadi tidak usah kita membicarakan bikameral 2 badan oleh karena dalam prakteknya kita menerapkan bikameral dalam pengertian yang lunak. MPR terdiri dari DPR dan utusan Daerah, bukan bikameral dalam pengertian ekstrem.

Fraksi Utusan Daerah mengusulkan agar MPR hanya berkedudukan sebagai *joint session*.¹¹³

c. Peserta pemilihan umum anggota DPD

Fraksi PDI-P pada sidang ke-38 tahun 2000, belum mengemukakan tentang asal anggota DPD,¹¹⁴ tapi pada sidang ke-39 tahun 2000, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa "Calon anggota DPD diajukan oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum dan atau oleh kumpulan perorangan."¹¹⁵ Pada sidang tahun 2001, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa karena keberadaan anggota DPD membuat paripurnanya Negara Kesatuan RI, maka anggotanya mewakili daerah sehingga bukan berasal dari partai politik.¹¹⁶

Fraksi PG mengusulkan dalam sidang ke-33 tahun 2000, agar peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari partai politik dan perorangan.¹¹⁷

Fraksi PPP mengusulkan peserta pemilihan umum anggota DPD adalah WNI yang

Jadi mungkin DPD ini selain fungsi kontrol dan fungsi representasi bisa kita berikan hak legislasi yang sifatnya terbatas yang itu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah dikaitkan dengan otonomi daerah dan hubungan pemerintahan pusat dan daerah."

¹¹³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, op cit., hal. 18-19. Dikemukakan oleh Hatta Mustafa.

¹¹⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 19.

¹¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 9. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Hobbes Sinaga.

¹¹⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, op cit., hal. 30-31. Dikemukakan oleh Soetjipto. "Itu yang kami amati dari diskusi mengenai DPD sampai siang ini, sehingga mumpung belum kita jauh mari kita tempatkan kembali yaitu saya mengajak bagaimana mempersonifikasikan idenya Pak Lutfi itu, menjadi satu barang yang melengkapi menjadi paripurnanya satu. Negara Kesatuan Republik Indonesia itu. Antara lain memang lewat Pemilu dengan pemilihan orang pasti itu orang, tetapi nampaknya ini nanti menjurus akhirnya orang ini dimanfaatkan menjadi tambahan suara kalau gagal di DPR numpang di situ, kenapa piro wene numpangken di situ orang partai nah representasinya sudah agak rancu saya belum yakin apakah betul-betul di DPD nanti itu bisa menampilkan orang yang representasinya teritorial utuh, utuh dari segala dimensi karakteristik daerah, itu saya belum yakin jangan-jangan materinya dari partai juga jadi akhirnya kesitu."

¹¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 20 September 2001* hal. 8. Dikemukakan oleh Amidhan. "...anggota Pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik dan perseorangan...." Hal ini juga dikemukakan oleh anggota lainnya, antara lain Rosnaniar, *ibid.*, hal. 14-15.

sudah berdiam di daerah pemilihannya minimal 5 tahun.⁴¹⁸

Fraksi PKB tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang peserta pemilihan umum anggota DPD, kecuali mengusulkan bahwa anggota DPD dipilih dalam pemilihan umum.⁴¹⁹

Fraksi Reformasi mengusulkan agar anggota DPD berasal dari tokoh-tokoh daerah, bukan dari partai politik.⁴²⁰

Fraksi PBB tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang peserta pemilihan umum anggota DPD, kecuali mengusulkan bahwa anggota DPD dipilih oleh rakyat di daerah dalam pemilihan umum sebanyak 5 orang, setiap 6 tahun sekali.⁴²¹

Fraksi PDU mengusulkan Perwakilan Daerah adalah bagian dari keanggotaan MPR yang anggotanya dipilih oleh rakyat secara langsung di daerah atau propinsi masing-masing.⁴²²

⁴¹⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 27. Usulan F-PPP dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin. "Pertama, setiap propinsi diwakili oleh 5 orang anggota Dewan Utusan Daerah yang dipilih langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di dalam daerah yang bersangkutan dan diatur dalam Undang-undang. Jadi intinya bahwa anggota Dewan Utusan Daerah ini jumlahnya 5 orang setiap propinsi, dan mereka itu dipilih secara langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di daerah yang bersangkutan. Yang kedua, anggota Dewan Utusan Daerah adalah warga negara Indonesia yang sekurangnya-kurangnya telah 10 tahun menjadi warga negara Indonesia dan sekurangnya-kurangnya telah 5 tahun telah berdiam di daerah yang bersangkutan. Jadi persyaratan ini khusus mengenai anggota Dewan Utusan Daerah kami usulkan untuk diberlakukan tidak saja sebatas pada kewarganegaraan tapi juga anggota Dewan Utusan Daerah itu sekurang-kurangnya harus berdomisili atau tinggal di daerah tersebut minimal 5 tahun."

⁴¹⁹ *Ibid.*, hal. 29.

⁴²⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 42. Dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "Ada satu perbedaan yang barangkali mungkin bisa kita tegaskan di dalam, bagaimana sesungguhnya perbedaan yang sangat substansi antara DPR dengan DPD ini, pertama mungkin dari segi sistem pemilihannya. dimana kita sudah setuju bahwa semuanya juga dipilih melalui Pemilihan Umum, sehingga sudah berbeda dengan Utusan Daerah dulu, yang kedua adalah dengan ketokohan, meskipun di dalam rancangan isi kita sudah membuat bahwa tidak tertutup kemungkinan ke depan di dalam Pemilihan Umum itu seseorang bisa menjadi Anggota DPD itu adalah karena ketokohnya, kalau gitu nanti kita fokuskan saja pemilihannya adalah berdasarkan ketokohan sehingga tidak lagi mewakili kepentingan-kepentingan partai politik. karena dia adalah Tokoh-tokoh Daerah, Wakil-wakil dari daerah, jadi berjuang mereka disini adciah betul-betul adalah perjuangan untuk khusus ke daerah mereka,...."

⁴²¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 23. Usulan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva.

⁴²² *Ibid.*, hal.25. Usulan F-PDU dikemukakan oleh Asnawi Latief.

Menurut Fraksi PDKB, DPD dibentuk terutama didasarkan kepada kebutuhan menampung aspirasi daerah secara khusus melalui Pemilihan Umum.⁴²³ Fraksi PDKB mengemukakan: "DPD adalah lembaga negara yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum secara distrik dan berfungsi sebagai lembaga perwakilan dari daerah-daerah menurut aturan yang ditetapkan dengan UU."⁴²⁴ Pemilihan anggota DPD diikuti oleh perorangan.⁴²⁵ Dalam rapat berikutnya, dikemukakan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota DPD diikuti oleh perorangan menurut aturan UU, akan tetapi selanjutnya dikemukakan: "Ini persoalan menurut aturan, menurut aturan ini nanti bisa diseragamkan artinya tidak selalu harus demikian apabila sudah disepakati."⁴²⁶

Fraksi KKI tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang peserta pemilihan umum anggota DPD, kecuali mengusulkan bahwa anggota DPD dipilih dalam pemilihan umum oleh rakyat di tingkat provinsi, yang dari setiap provinsi diwakili oleh 5 orang wakil.⁴²⁷

Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar anggota DPD berasal dari calon partai politik dan calon perseorangan.⁴²⁸

Anggota DPD diusulkan oleh Fraksi Utusan Golongan berasal dari anggota partai

⁴²³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 7. Pandangan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto.

⁴²⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 15-16. Usulan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto.

⁴²⁵ *Ibid.* "Pasal 3, pemilu yang diadakan untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh perorangan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Ini persoalan menurut aturan, menurut aturan ini nanti bisa diseragamkan artinya tidak selalu harus demikian apabila sudah disepakati.

Ini bentuk alterantif yang pertama alternatif yang kedua pada pasal kedua dan ketiga itu berbunyi pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah serta memilih Presiden dan Wakil Presiden menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Dan pasal berikutnya pemilihan umum diikuti oleh partai politik yang sah dan perorangan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

⁴²⁶ *Ibid.*, hal. 15-16.

⁴²⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, hal. 26. Usulan F-KKI dikemukakan oleh Antonius Rahail.

⁴²⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 12-13. Dikemukakan oleh Afandi. "Kemudian untuk ayat (4), kami memilih yang disiapkan oleh Badan Pekerja. Syarat-syarat dan kriterianya baik untuk calon Dewan Perwakilan Daerah maupun untuk calon dari Parpol serta calon perseorangan ditentukan dalam Undang-undang."

politik dan perseorangan.⁴²⁹

d. Kewenangan DPD dalam pembentukan UU

Pada sidang PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi PDI-P mengusulkan agar utusan daerah ditingkatkan perannya dan kedudukannya menjadi DPD.⁴³⁰ Fraksi PDI-P tidak menginginkan DPD memiliki kewenangan yang luas, karena negara Indonesia adalah negara kesatuan.⁴³¹ Fraksi PDI-P sejak sidang tahun 2000, berpendapat bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi.⁴³² Fraksi PDI-P pada tahun 2000 mengemukakan bahwa RUU

⁴²⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 8. Usulan F-UG dikemukakan oleh Valina Singka. "...Ayat (2), Pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD diikuti oleh partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD diikuti oleh calon-calon dari partai politik dan perorangan yang diatur dengan UU."

⁴³⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR 29 Juli 2000*, op cit., hal. 16.

⁴³¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 22-23. Dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna. "Jika itu yang menjadi dasar pemikiran maka marilah kita lihat dulu bahwa kita di awal persidangan Badan Pekerja ini sudah menyampaikan bahwa kita adalah mempertahankan prinsip negara kesatuannya. Yang menjadi soal mengapa seorang senator mempunyai wewenang seluas, yang gambarnya sebagian disampaikan oleh Pak Theo tadi itu adalah kalau Amerika yang kita jadikan rujukan. Karena senator di sebuah negara federal asal kedaulatannya memang ada di negara-negara bagian itu dan bagian kecil itulah yang diserahkan kepada Pemerintah Federal, sehingga yang sesungguhnya berdaulat adalah negara bagian, sebagian kecil saja kedaulatan itu yang diserahkan pada Pemerintah Federal. Oleh karena itu senator memegang peranan penting di situ karena dia adalah sebagai atribut kedaulatan yang justru diperlukan untuk mengontrol pemerintah federal ini, berbeda halnya dengan negara kesatuan. Negara kesatuan itu letak kedaulatannya adalah justru sudah ada dan kemudian inilah yang didistribusikan dalam bentuk desentralisasi kewenangan kepada daerah-daerah."

Oleh karena itu, jika demikian posisi dasarnya maka menjadi pertanyaan sekarang apakah memposisikan anggota DPD sekuat dan bahkan mendekati posisi dan kewenangan seorang senator itu *valid* untuk diterapkan di negara kesatuan? Itu yang pertama yang hendak saya sampaikan. Yang kedua, dengan kewenangan seperti itu dan besar seperti itu apakah tidak akan menimbulkan pertanyaan terhadap keanggotaan dewan atau status dari DPR sendiri? Karena kemungkinan bisa terjadi kalau dilihat dari fungsi-fungsi dan kewenangan dari DPD seperti itu dan luas seperti tadi itu maka orang bisa berpikir ini akan terjadi *double* representasi karena tidak jelas antara fungsi perwakilan wilayah dengan fungsi parlementarian dan fungsi representasi. Bukankah pada awal pembicaraan ketika kita berbicara tentang DPD dan DPR itu DPR adalah fungsi representasi politik sedangkan DPD adalah mewakili kewilayahan, sehingga peran yang dimainkan DPD itu adalah sebatas hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan yang mencerminkan kekhasan dan keragaman daerah."

⁴³² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 17-23. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Katin Subiantoro. "Enam, Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya bukan badan legislatif. Dewan Perwakilan Daerah pada dasarnya tidak menjalankan fungsi legislatif tetapi pada hal tertentu dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-undang secara terbatas antara lain; memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-undang APBN, dapat

yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan RUU APBN harus mendapat persetujuan $\frac{1}{2}$ + 1 dari anggota DPD.⁴³³ Pada sidang ke-32 tahun 2001 terdapat perbedaan terutama dalam hal fungsi legislasi DPD. Diusulkan agar DPD dapat mengusulkan RUU tertentu kepada DPR dan Presiden, karena DPR dan Presiden yang memutuskan sebuah UU (sebelumnya hanya diusulkan bahwa DPD dapat mengajukan RUU tertentu).⁴³⁴ Mengenai keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tersebut, dijelaskan bahwa DPD tidak memiliki *voting right*.⁴³⁵ Dalam hal DPD memberikan pertimbangan dalam RUU APBN, pertimbangan DPD diberikan setelah DPR atau Presiden menyampaikan RUU,⁴³⁶

mengajukan RUU yang menyangkut pemerintah daerah, mengawasi kebijaksanaan Presiden dalam hubungan pusat dan daerah.”

⁴³³ *Ibid.* “Pasal 25,

Ayat (1) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan sekurang-kurangnya setengah tambah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah

Ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang yang menyangkut pemerintahan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah.

Ayat (3) Setiap rancangan undang-undang yang akan ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat yang menyangkut kepentingan daerah ditetapkan dengan persetujuan terlebih dahulu dari sekurang-kurangnya setengah tambah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah

Ayat (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mengawasi kebijaksanaan Presiden dalam bidang hubungan pusat dan daerah dan dalam pelaksanaan otonomi daerah.”

⁴³⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 34. Dikemukakan oleh Harjono. “Usulan itu apa, karena Rancangan Undang-undang ini kita sepakati hanya datang, formal namanya Rancangan Undang-undang, itu dari Presiden atau dari DPR. Karena 2 (dua) lembaga itu, yang artinya kata akhir akan memutuskan sebuah Undang-undang. Oleh karena itu kalau kita mau konsisten, barangkali kita bisa tambahkan dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat usulan Rancangan Undang-undang. Ini yang saya ajukan.

Ya, kemudian kalau usulan itu, kemana? Apa ke pemerintah atau ke DPR. Ya, kita gunakan ke DPR sajalah. Sebetulnya ke pemerintah pun juga bisa mengajukan usulan itu. Karena dua-dua itu berhak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang, sedangkan usulan bisa datang dari mana.”

⁴³⁵ *Ibid.* “Lalu persoalan ikut membahas, ini nanti kalau tidak jelas juga persoalan. Apa ikut membahas itu kemudian punya *voting right*. Karena saya ikut membahas, ya, saya punya *voting right* di situ. Ini juga harus dijelaskan. Ikut membahas itu sampai sebatas mana. Saya kira, kalau kembali kepada persoalan bahwa kor dari pada legislasi kita ada pada Dewan Perwakilan Rakyat di mana setiap Rancangan Undang-undang untuk menjadi Undang-undang, itu harus disetujui bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka membahas itu tidak termasuk di dalamnya hak untuk memberi *voting right*. Apalagi ini Dewan, bukan Anggota, karena nanti kita pikirkan kembali.”

⁴³⁶ *Ibid.* “Kemudian persoalan berikutnya, pertimbangan, saya sangat setuju kalau itu sebatas pertimbangan. Sekarang Dewan Perwakilan Rakyat memberikan pertimbangan pada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-undang, anggaran pendapatan.

Jadi kalau Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan, berarti rencananya, tentu ini datangnya dari pemerintah selama ini. Kalau Rancangan Undang-undang yang lain, mungkin ada Rancangan Undang-undang yang datangnya dari DPR. Jadi *stepnya* adalah sudah ada Rancangan Undang-undang formil.

padahal dalam usulan tahun 2000, RUU APBN memerlukan persetujuan minimal $\frac{1}{2} + 1$ anggota DPD.⁴³⁷

Fraksi PG berpendapat bahwa baik DPR maupun DPD sebagai bagian dari MPR memiliki fungsi legislasi, walaupun fungsi legislasi DPR terbatas.⁴³⁸ Berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi, maka Fraksi PG mengusulkan kewenangan yang dimiliki oleh DPD pada sidang ke 32, 38, dan 40 PAH I BP MPR Tahun 2000, serta sidang ke 32 PAH I BP MPR Tahun 2001. Pada usulan sidang ke 32 tahun 2000, DPD (ketika itu masih menggunakan nomenklatur Dewan Utusan Daerah) memiliki kewenangan mengusulkan RUU kepada DPR, membahas, dan memberikan persetujuan terhadap RUU, melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan, dan mengajukan usul pemberhentian Presiden.⁴³⁹ Pada usulan sidang ke 38 tahun 2000, mengenai DPD diatur lebih rinci, selain itu diatur pula bahwa DPD dapat mengajukan pula usulan RUU kepada Presiden dengan

Pemerintah di hadapan DPR menyampaikan Rancangan Undang-undang. Atau sebaliknya, Rancangan Undang-undang dari DPR, Presiden diundang, disampaikan Rancangan Undang-undang. Nah setelah *step* itu, kemudian Dewan Utusan Daerah bisa masuk. Kalau itu memberi pertimbangan, kecuali kalau memberi usulan, usulan rancangan."

⁴³⁷Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000, op cit.*, hal. 17-23. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Katin Subiantoro.

⁴³⁸ *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 19. "Dengan latar belakang pemikiran bahwa prinsip pemikiran bahwa MPR yang terdiri dari 2 (dua) badan ini atau 2 kamar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dua-duanya mempunyai fungsi legislasi tetapi jelas fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah terbatas, terbatas kepada apa yang secara eksplisit disebutkan disini yaitu di Pasal 22D yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pembangunan daerah, pengolahan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Jadi jelas bahwa fungsi legislasi yang ada pada Dewan Perwakilan Daerah terbatas kepada hal-hal yang secara eksplisit disebutkan di Pasal 22 D."

⁴³⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000, op cit.*, hal. 27. "Pasal 7 Tugas dan wewenang DUD meliputi :

- a. Membahas RUU dan dengan persetujuan DPR mengajukan RUU untuk disetujui oleh DPR
- b. Membahas RUU yang diajukan oleh Presiden dan meminta persetujuan DPR untuk diajukan undang-undang.
- c. RUU Yang telah disetujui DPR dan DUD tetapi ditolak oleh Presiden dinyatakan menjadi undang-undang apabila 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DUD atau tidak lagi dibahas dan diajukan kepada DPR dan DUD pada masa sidang tersebut apabila gagal ketentuan perseorangan tersebut.
- d. Membahas dan mengajukan RUU tentang perubahan luas dan batas wilayah negara .
- e. Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan .
- f. Mengajukan kepada Presiden usul pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan atau Wakil Presiden dinilai melanggar UUD dan UU."

persetujuan Presiden.⁴⁴⁰ Mengenai RUU APBN, dikemukakan pada sidang ke 40 PAH I BP MPR Tahun 2000 dimana baik DPR maupun DPD harus menyetujui RUU APBN tersebut.⁴⁴¹ Pada sidang ke 32 PAH I BP MPR Tahun 2001 terdapat perubahan yaitu dihilangkannya kata "mengusulkan kepada DPR," sehingga hanya kata "mengusulkan".⁴⁴² Dalam sidang tersebut juga ditegaskan tentang hal-hal yang diusulkan dalam sidang tahun 2000 termasuk tentang fungsi legislatif DPD dan peranan DPD dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, akan tetapi tidak terdapat lagi ketentuan bahwa RUU tertentu harus mendapat persetujuan DPD.⁴⁴³

Pada tahun 2000, menurut Fraksi PPP, DPD tidak memiliki fungsi legislasi, akan tetapi pada tahun 2001, Fraksi PPP mengemukakan bahwa DPD dan DPR mempunyai fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta mempunyai kedudukan yang setara dengan DPR, walaupun fungsi legislasi DPD untuk saat ini lebih sedikit dari pada DPR, dan akan dikembangkan lebih lanjut melalui pengaturan dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.⁴⁴⁴

⁴⁴⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. "Fasal 22 mengenai tugas dan wewenang Dewan Utusan Daerah :

Ayat (1) Membahas rancangan undang-undang dan dengan persetujuan DPR mengajukan undang-undang untuk disetujui oleh Presiden
Ayat (2) Memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara serta pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU diajukan untuk diundangkan oleh Presiden.

Ayat (3) RUU yang telah disetujui DPR dan Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah tetapi ditolak oleh Presiden dinyatakan menjadi undang-undang apabila disetujui oleh 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota Dewan Utusan Daerah atau tidak lagi dibahas dan diajukan kepada DPR dan DUD pada masa sidang tersebut apabila gagal memperoleh ketentuan persuaran tersebut.

Ayat (4) Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan

Ayat (5) Mengajukan kepada MPR usul pemberhentian Presiden dan atau wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan atau wakil Presiden dinilai melanggar Undang Undang Dasar dan undang-undang.

⁴⁴¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR 7 Juni 2000*, hal. 8-9. Usulan F-PG dikemukakan oleh T.M Nurlif.

⁴⁴² Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 17.

⁴⁴³ *Ibid.*, hal. 17-20. Dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. Hal ini diperjelas lagi dalam *ibid.*, hal. 36-40. dimana dikemukakan pula bahwa konsep bikameral bukanlah hal yang baru dalam pembahasan UUD 1945.

⁴⁴⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 4-5. Pandangan Fraksi PPP dikemukakan oleh Zain Badjeber. "Oleh kedua badan ini, bagaimana isi dari

Berbeda dengan utusan golongan, maka Fraksi PKB sejak sidang tahun 1999 mempertahankan keberadaan utusan daerah.⁴⁴⁵ Fraksi PKB berpendapat bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi, karena fungsi tersebut dimiliki oleh DPR dan tidak bisa dilimpahkan kepada lembaga lainnya,⁴⁴⁶ akan tetapi Fraksi PKB mengusulkan agar DPD berwenang untuk mengusulkan dan memberikan pertimbangan dalam pembahasan terhadap RUU tertentu.⁴⁴⁷

Fraksi Reformasi dalam sidang tahun 2000, mendukung dibentuknya DPD sebagai pembawa aspirasi daerah, dan mengusulkan agar DPD memiliki fungsi legislasi yang terbatas hingga tahap pembahasan RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁴⁴⁸ Dalam perkembangannya, pada usulan Fraksi Reformasi pada sidang PAH I

kekuasaan masing-masing itu kedudukan yang disebutkan Susduk itu nantinya diatur dengan UU, disanalah kita memperdebatkan fungsi legislasi dari masing-masing, kami berpendapat sejak awal bahwa fungsi legislasi daripada DPD akan berbeda dengan fungsi legislasi daripada DPR sehingga diatur dalam UU dengan maksud untuk merubahnya lebih mudah, artinya pada awal mungkin fungsi legislasi pada DPR itu ada 10 pada DPD hanya ada 3, nantinya akan terjadi 4,5, sampai sama-sama 10, ini sesuai dengan kondisi yang kita hadapi,..."

⁴⁴⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999, op cit.*, hal. 33. Khofifah Indar Parawansa (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa) mengusulkan agar Utusan Daerah tetap ada karena kecenderungan penguatan otonomi daerah, untuk menjaga soliditas negara kesatuan, dan kesetaraan dalam arti keadilan dalam hal komposisi anggota MPR.

⁴⁴⁶ *Ibid.* "Kemudian yang kedua, bahwa Dewan Perwakilan Daerah pada dasarnya dia tidak memiliki hak legislasi karena memang bukan lembaga legislatif. Oleh karena itu maka di dalam penguasaan hak dan wewenangnya itu tidak akan ada hak-hak yang terkait dengan proses legislasi tetapi ada bagian-bagian tertentu yang dapat diterangkan dalam DPD dalam proses itu. Oleh karena itu maka kami memilih prinsip bahwa DPD tidak mempunyai hak legislatif karena kalau ini diberlakukan maka akan tidak jelas fungsinya dikaitkan dengan fungsi DPR. Sebagaimana kita tahu fungsi DPR adalah memiliki 3 fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi budget dan fungsi kontrol. Ketiga fungsi ini saya kira tidak bisa dilimpahkan kepada lembaga selain DPR terlebih lagi kalau nanti kita sepakat sistem pemilu yang akan datang adalah sistem distrik, oleh karenanya maka ketika sistem distrik diberlakukan oleh anggota DPR maka sesungguhnya yang bersangkutan adalah wakil daerah. Wakil rakyat sekaligus adalah wakil daerah. Oleh karena itu hak legislatifnya dikhususkan pada DPR itu...."

⁴⁴⁷ *Ibid.*, hal. 29. "Dewan Perwakilan Daerah berhak untuk :

Ayat (1), Mengusulkan suatu rancangan Undang-undang yang terkait langsung dengan kepentingan daerah. Tentu saja ini disampaikan kepada DPR.

Ayat (2), Memberikan pertimbangan dalam pembahasan setiap RUU yang terkait langsung dengan kepentingan daerah.

Ayat (3), Melakukan kontrol terhadap proses penyusunan dan pelaksanaan Undang-undang yang terkait langsung dengan kepentingan daerah."

⁴⁴⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 41. Penyampaian pandangan akhir F-Reformasi dibacakan oleh A.M. Luthfi. "Bila kita perhatikan perjalanan sejarah Republik Indonesia semenjak kemerdekaannya pada 1945 sampai sekarang, maka setiap terjadi pergolakan daerah sebabnya pastilah masalah keadilan atau pembagian pendapatan dan

BP MPR tahun 2001, diusulkan agar DPD memiliki hak untuk membahas UU⁴⁴⁹ dan *voting right* (hak menolak).⁴⁵⁰ Fraksi Reformasi berpendapat bahwa sebagai perwakilan daerah, DPD diberikan hak untuk kesetaraan dengan DPR di dalam MPR ke depan apalagi kita memang akan mengarah kepada sistem bikameral maka DPD ini juga sekaligus nanti bertindak sebagai tribunal di dalam impeachment atau pemakzulan terhadap presiden, dimana DPD dimintakan persetujuannya.⁴⁵¹

Pada tahun 1999 Fraksi PBB mengemukakan bahwa DPR yang berwenang membentuk UU, bukan Pemerintah,⁴⁵² jika terjadi perselisihan dimana UU sudah di setuju oleh rapat pleno DPR tapi Presiden menolak untuk memberikan persetujuan maka putusan akhir pengesahan suatu UU dilakukan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan Dewan Daerah, dan khusus mengenai UU yang menyangkut otonomi daerah atau yang

kekuasaan yang tidak berimbang antara Pusat dan Daerah.

Daerah merasa diperlakukan kurang adil dan kepentingan daerah selama setengah abad ini terkecualkan. Kadang-kadang Daerah mendapatkan sesuatu bukan yang mereka butuhkan atau yang mereka minta, hanya semata atas pertimbangan Pusat.

Karena itulah Fraksi Reformasi mendukung kehadiran Dewan Perwakilan Daerah yang memiliki sekedar hak legislasi untuk *ikut membahas* Undang-undang mengenai otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan kemampuan Pusat dan Daerah.

Bukankah pada akhirnya DPR lah yang akan memutuskan bersama-sama dengan Presiden sebelum menjadi undang-undang."

⁴⁴⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 22. Usulan F-Reformasi dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "...kecuali itu kami juga menginginkan karena memang kepentingan undang-undang itu jelas ada kaitannya dengan kepentingan daerah-daerah di mana satu undang-undang itu adalah merupakan satu kesatuan yang mengatur seluruh masalah-masalah yang berada di republik ini maka kami pun berpendapat bahwa DPD bersama-sama dengan DPR itu memiliki hak untuk membahas rancangan undang-undang serta juga mempunyai hak untuk mengawasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan."

⁴⁵⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 40-42. Dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "Kemudian didalam Pasal 22D ayat (2) kami tetap menginginkan, kami memilih alternatif 2 dan tentunya karena memang kita ingin memberikan peranan kepada DPD itu, maka dia memang mempunyai *voting right*, ini Pak Haryono kami berpikir harus ada posisi mereka untuk menentukan itu sehingga keberadaan mereka di dalam itu tidak hanya sebagai pelengkap tapi juga ikut menentukan bahwa ini untuk kepentingan daerah oleh karena itu mereka punya *voting right*, dalam mengambil suatu keputusan."

⁴⁵¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 23. Usulan F-Reformasi dikemukakan oleh Patrialis Akbar.

⁴⁵² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999*, op cit., hal. 37.

mengatur daerah harus dengan persetujuan Dewan Daerah.⁴⁵³ DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah yang ada dalam MPR, dan DPD merupakan perwakilan daerah yang memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, pengawasan, dan keuangan negara.⁴⁵⁴ Fraksi PBB mengemukakan: "Keterlibatan daerah dalam sebuah dewan ditingkat pengambilan keputusan tingkat nasional diharapkan akan memperkuat integritas nasional dan kebersamaan dan seluruh daerah dalam menatap Indonesia baru ke depan."⁴⁵⁵ Fraksi PBB dalam Pandangan Akhir Fraksinya dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar DPD diberikan kewenangan untuk mengajukan serta membahas bersama Presiden, RUU mengenai otonomi daerah, pembentukan serta pemekaran daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta pengelolaan sumber daya alam di daerah agar merasa turut bersama-sama membangun negara.⁴⁵⁶

Fraksi PDU mengusulkan agar utusan daerah tidak diubah menjadi sebuah lembaga (DPD), sehingga berada pada sebuah fraksi, yaitu Fraksi Utusan Daerah.⁴⁵⁷

⁴⁵³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR ... 1999, op cit.*, hal. 14-15.

⁴⁵⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 45. Penyampaian pandangan akhir F-PBB dibacakan oleh Hamdan Zoelva. "Bab baru mengenai Dewan Perwakilan Daerah, merupakan sebuah dewan yang sepenuhnya diharapkan semata-mata mewakili kepentingan daerahnya masing-masing, tidak saja kepentingan rakyat didaerahnya, tapi juga mewakili kepentingan wilayah, pohon, ikan serta seluruh isi ruang wilayah daerahnya masing-masing. Dewan ini adalah peningkatan status dari utusan daerah yang selama ini dikenal dalam struktur MPR, yang sebelumnya memiliki fraksi tersendiri di MPR dan sekarang bergabung dengan fraksi partai politik yang ada. Anggota dewan ini seluruhnya dipilih oleh rakyat di daerah secara langsung melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil. Tentu saja, siapa saja boleh mencalonkan diri untuk bertarung merebut hati dan suara rakyat didaerahnya masing-masing baik perseorangan dan anggota partai politik maupun perseorangan yang tidak berpartai politik. Sebagai sebuah dewan tentunya dewan ini adalah sebuah lembaga kenegaraan yang baru dalam sistem ketatanegaraan kita, yang memiliki struktur organisasi, kekuasaan dan wewenang yang jelas yang ditentukan dalam konstitusi ini. Walaupun dewan ini memiliki kekuasaan legislasi, kekuasaan dibidang pengawasan serta kekuasaan dibidang keuangan negara yang terbatas, akan tetapi diharapkan menjadi agen daerah dan salah satu bentuk keikutsertaan daerah dalam pengambilan keputusan ditingkat nasional dan negara."

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ *Ibid.*, hal. 49. Selain itu diusulkan agar hasil pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara, selain diserahkan kepada DPR dan DPRD, juga diserahkan kepada DPD, dan bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan, maka Ketua DPD membantu Ketua DPR memegang sementara jabatan Presiden dan Wakil Presiden. *Ibid.*, hal. 51.

⁴⁵⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 36. Dikemukakan oleh Asnawi Latief. "Oleh karena itu sebagaimana kami kemukakan dalam pembahasan terdahulu ketika berbicara tentang Bab MPR maka Fraksi kami satu napas bahwa MPR itu terdiri dari

Kewenangannya tidak sama dengan DPR, jika DPD diberikan kewenangan mengusulkan maka mekanisme akan menjadi lebih sulit dan lama lagi, DPD hanya ikut serta dalam pembahasan, tetapi tidak memiliki *voting right* (hak menolak), juga tidak memiliki fungsi pengawasan.⁴⁵⁸

Pada tahun 2000, Fraksi PDKB mengusulkan agar DPD diberi kewenangan untuk menerima tanpa mengubah dan menolak seluruh UU, karena setelah Fraksi PDKB melakukan pengkajian, tidak ada satupun UU yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah.⁴⁵⁹ Akan tetapi dalam usulan pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001, Fraksi PDKB mengurangi kewenangan DPD, sehingga DPD hanya

anggota DPR dan Utusan atau wakil-wakil daerah. Tidak menyebutnya sebagai Dewan dan ia bukan lembaga dan ia bukan badan tetap atau body tetapi merupakan pengelompokan aspirasi dari daerah sehingga penjelmaannya nanti hanya berhadapan pada Fraksi Perwakilan Daerah.

Adapun namanya perwakilan atau utusan itu buat kami tidak menjadi persoalan tetapi dia bukan Dewan. Oleh karena itu MPR ini terdiri dari atas anggota DPR yang merupakan perwakilan orang banyak atau rakyat sedang Utusan Daerah atau PD (Perwakilan Daerah) adalah perwakilan yang mewakili daerah atau wilayahnya."

⁴⁵⁸ *Ibid.* "Memang benar karena dia itu hanya Utusan Daerah atau Perwakilan Daerah berbeda dengan DPR, jadi kewenangannya itu tidak sama, jadi kalau diberi kewenangan yang bermacam-macam saya khawatir juga timbul tumpang tindih betapa sulitnya itu Undang-undang sekarang itu diselesaikan, itu hanya oleh Pemerintah dan DPR, saya ini hampir setahun duduk di Pansus Penyiaran, itu usul inisiatif Anggota, yaitu barangkali itu betapa kalau itu ada usul inisiatif Dewan Perwakilan Daerah itu, rumit lagi itu, apa tidak sebaiknya itu kita konsisten saja bahwa Anggota memang diberi hak untuk memberikan usul RUU itu tetapi kalau disini ditambah lagi Dewan Perwakilan Daerah itu memberi hak untuk usul RUU, itu sulit, sulit, kalau mau diikutsertakan boleh, hadir di dalam itu tetapi tidak mempunyai *voting right* itu, tidak bisa, dia lain, sebab disitu di depan sudah dikatakan kan, kekuasaan pembuat Undang-undang di DPR bukan bersama-sama dengan DPD atau DUD.

Oleh karena itu hindari ini, lepas yang ini, kemudian hal-hal yang tidak lagi menjadi persoalan itu kita coret saja sehingga disesuaikan dengan DPR, itu mengenai fungsi dan tugasnya, memang kita ini pengawasan terlalu banyak,...."

⁴⁵⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 15. Usulan Fraksi-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto. "Terima kasih atas tolefansinya dari Fraksi PDKB tentang Dewan Perwakilan Daerah, ini kami usulkan dengan asumsi dasar seperti ini sebagaimana sudah disampaikan pada pembahasan tentang Dewan Perwakilan Rakyat bahwa kita mengusulkan agar kekuasaan membentuk UU itu benar-benar hanya diberikan kepada MPR (DPR-*pen*), tetapi tetap ada *check and balance*, nah itu kepada DPR (DPD-*pen*), karena itu *check and balance* lebih dilakukan dan kemarin sudah dibahas dan sekarang khusus pada kerangka Dewan Perwakilan daerah berkaitan dengan prinsip dasar tadi. Kami mengusulkan bahwa :

Di dalam pembentukan UU itu DPD diberikan hak untuk menolak atau menerima tanpa merubah, jadi mereka karena harus memperjuangkan dan menjamin kepentingan daerah maka semua UU harus melalui persetujuan, diterima atau ditolak oleh DPD, kami mengusulkan seluruh UU karena pada dasarnya setelah kami mencoba mengkajinya tidak ada satupun UU yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah...."

membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja agar tidak mempersulit pembahasan UU.⁴⁶⁰

Berkaitan dengan DPD, Fraksi KKI hanya mengusulkan agar meningkatkan bobot dari Utusan Daerah, dan menempatkannya dalam bab tersendiri dalam UUD dengan nomenklatur Dewan Utusan Daerah, tapi tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai kewenangannya.⁴⁶¹

F-TNI/POLRI pada rapat tanggal 7 Oktober 1999 mengemukakan agar utusan daerah dihilangkan tanpa memberikan alasannya,⁴⁶² alasan dikemukakan pada rapat keesokan harinya yaitu bahwa: "UD adalah mewakili daerah sedangkan daerah juga mewakili rakyat kalau katakanlah rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh Pemilihan Umum dan UD sehingga UD bisa dihapus...."⁴⁶³ Akan tetapi pada sidang 38 PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar Utusan Daerah tetap ada dan tidak mengalami perubahan dalam hal kedudukan dan kewenangan,⁴⁶⁴ akan tetapi

⁴⁶⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 7. Pandangan F-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto. "Tetapi sebagai catatan menurut hemat saya memang sebaiknya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislatif yang penuh sebagaimana DPR karena itu artinya lalu DPR sama saja dan menjadi sangat luas ini akan mempersulit pembahasan Undang-undang karena itu berarti setiap Undang-undang harus dibahas oleh sebagian banyak orang meskipun nanti Pansusnya katakanlah nantinya bisa diperkecil tapi mempersulit begitu karena itu perlu dipikirkan bahwa DPD dia memiliki kekuasaan atau hak atas kekuasaan legislatif dalam hal-hal tertentu saja yang begitu yang erat kaitannya dengan kepentingan langsung Daerah."

⁴⁶¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, hal. 26. Usulan F-KKI dikemukakan oleh Antonius Rahail.

⁴⁶² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999, op cit.*, hal. 43.

⁴⁶³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999, op cit.*, hal. 8.

⁴⁶⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 17. Usulan F-TNI/POLRI dikemukakan oleh Hendy Tjaswadi. "Jadi kami tetap konsisten dengan kesepakatan awal antara Fraksi yaitu bahwa kita akan tetap mempertahankan pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaan pada alinea ke 4, butir 4 yang tercantum di sana adalah kalimat yang berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan dan lain sebagainya. Oleh karena itu kami berpendapat bahwa perwujudan dari butir 4 ini, lembaga permusyawaratan tetap masih berpegang pada kondisi yang pada saat ini yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan lembaga perwakilan adalah DPR oleh karena itu kami berpendapat bahwa utusan daerah masih tetap ada seperti masa sekarang, komposisi seperti sekarang.

Kemudian kami melihat berdasarkan hal-hal tersebut maka rumusan dari utusan daerah babnya bisa tersendiri adalah sebagai berikut :

I. Mengenai utusan daerah, keanggotaan utusan daerah adalah dipilih pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

pada sidang ke 51 PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar dibahas lagi secara mendalam mengenai DPD baik dari segi kedudukan dan kewenangannya dalam pembentukan UU, dan pengaruhnya terhadap perubahan struktur parlemen yang semula unikameral menjadi bikameral.⁴⁶⁵ Perubahan juga terjadi pada usulan tahun 2001, dimana Fraksi TNI/POLRI mengusulkan DPD sebagai penyeimbang, dan dengan adanya DPD maka parlemen menggunakan sistem bikameral yang dilakukan dalam rangka harmoni keparipurnaan dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶⁶

Fraksi Utusan Golongan sebagaimana fraksi lainnya sepakat untuk memberdayakan Utusan Daerah menjadi DPD agar tidak ada lagi diskriminasi terhadap kepentingan daerah.⁴⁶⁷ Fraksi Utusan Golongan menegaskan bahwa DPD sejajar dengan DPR,

2. Tiap propinsi memiliki atau mempunyai 5 orang anggota utusan daerah

3. Dalam mengambil keputusan melalui pemungutan suara komposisi utusan daerah dan TNI/POLRI sebanding dengan DPR jadi 50%, 50% seperti komposisi suara indentik dengan KPU, meskipun pemerintahan 5 orang tapi pada saat pemungutan suara di dalam sidang KPU suara pemerintah yang 5 orang sama dengan parpol yang sekian puluh orang.

4. Masa jabatan utusan daerah adalah 5 tahun dan berakhir dengan dilantiknya anggota utusan daerah yang baru."

⁴⁶⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 112-114. Penyampaian pandangan akhir F-TNI/POLRI dibacakan oleh Hendy Tjaswadi. "Empat, Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan kita perlu dikaji secara mendalam dengan kewenangan yang cukup besar dalam bidang legislasi dan pengawasan akan menambah panjang rantai prosedur dalam pembuatan undang-undang. Hal yang demikian akan meningkatkan proses dan waktu pembuatan undang-undang yang dapat meningkatkan kemungkinan batal dan tidak jadinya suatu rancangan undang-undang. Di samping itu kedudukannya yang sama dengan DPR akan merubah sistem ketatanegaraan secara fundamental. Utusan daerah yang merupakan suatu forum menjadi suatu lembaga yang tetap sedangkan MPR yang merupakan suatu lembaga tertinggi berubah menjadi suatu forum. Perubahan yang sangat mendasar ini dari unikameral menjadi bikameral hendaknya perlu disosialisasikan dan disimulasikan terlebih dulu sehingga konsepnya menjadi lebih sempurna."

⁴⁶⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 26. Dikemukakan oleh Affandy.

⁴⁶⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 20. Dikemukakan oleh Soetjipto. "Anggota PAH I yang saya hormati sebenarnya sejak kemarin kita sudah membahas mengenai DPD ini dan memang sejak awal kita sepakat ingin memberdayakan Utusan Daerah ini, karena pengalaman lebih dari 50 tahun bahwa memang ada diskriminasi perkembangan daerah-daerah kita karena akibat sentralisasi politik dan ekonomi yang berlangsung baik itu pada masa Soekarno ataupun Soeharto. Jadi kita sepakat ingin memberdayakan Utusan Daerah itu. Satu caranya adalah mereka tidak lagi diangkat atau dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi karena seperti kasus yang terjadi kemarin ini ketika kita mengadakan pemilihan anggota Utusan Daerah yang dilakukan DPRD propinsi itu terjadi banyak distorsi-distorsi karena itu kita sepakat:

memiliki fungsi representasi, kontrol, dan legislasi, akan tetapi fungsi legislasi DPD terbatas jika dibandingkan dengan DPR,⁴⁶⁸ karena jika sama akan menyulitkan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga bikameral yang digunakan adalah bikameral dalam pengertian yang lunak.⁴⁶⁹

Faksi Utusan Golongan mengemukakan bahwa dalam kaitannya antara legitimasi demokratis DPD yang besar dengan kewenangan DPD yang terbatas, disampaikan pandangan agar hal tersebut dipertimbangkan lagi, terutama mengenai fungsi khusus bagi

Pertama, semua utusan daerah itu harus diangkat lewat pemilihan umum secara langsung disetiap propinsi, dipilih langsung oleh rakyat disetiap propinsi cuma memang kita belum sepakat mengenai jumlahnya berapa banyak."

⁴⁶⁸*Ibid.*, hal. 19. "Kemudian mengenai Dewan Perwakilan Daerah, kami ingin menegaskan DPD itu bukanlah tambahan dari DPR melainkan berkedudukan sejajar dengan DPR dengan wewenang dan fungsi yang tidak sepenuhnya sama dengan DPR. Jadi kalau DPR itu mempunyai 3 fungsi utama tadi adalah fungsi representasi, fungsi legislasi dan fungsi kontrol maka Dewan Perwakilan Daerah ini nantinya akan lebih mengacu dua prinsip utama tadi fungsi utama adalah representasi dan kontrol juga punya fungsi legislasi tapi tidak sepenuh yang dimiliki oleh DPR. jadi ada semacam perbedaan yang menurut saya cukup prinsip berkaitan dengan usulan dari teman-teman tadi soal bikameral sistem itu. Kami menganggap ada perbedaan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan DPR itu nantinya akan kita bicarakan dalam pembahasan nantinya."

⁴⁶⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 27-29. Usulan F-UG dikemukakan oleh Valina Singka. "Yang belum sepakat bagi kita semua adalah sejauh mana peran dan fungsi yang akan kita berikan kepada DPD atau DUD ini apakah mereka cukup diberikan fungsi yang bersifat fungsi representasi dan fungsi kontrol atau perlu juga diberikan fungsi legislasi kalau kemarin F. Golkar mengatakan tentang bikameral sistem adanya 2 badan yang sama-sama kuat yang sama-sama mempunyai 3 fungsi yaitu kontrol, legislasi dan pengawasan kemudian kemarin dari PPP mengkhawatirkan dibentuk 2 badan yang sama kuat dan Utusan Daerah diberikan hak legislasi maka dikhawatirkan dan ini memang kelemahan bikameral sistem bahwa sistem bikameral sistem itu adalah menyulitkan pada decision making process karena fragmentasinya tinggi. Mungkin kita harus mencari solusi terhadap persoalan ini karena kita ingin betul-betul memperdayakan daerah.

Jadi persoalan-persoalan yang muncul selama ini ini bisa kita selesaikan dengan mengoptimalkan fungsi dan peran Utusan Daerah itu tetapi saya juga bisa memahami kekhawatiran yang dikatakan oleh PPP kemarin tentang kesulitan dalam decision making process dan fragmentasi....

...Mungkin saya bayangkan, kita bisa mencari jalan tengah mengenai soal memperdayakan Utusan Daerah itu. Jadi kami membayangkan mungkin selain ada fungsi kontrol dan fungsi pengawasan itu DPR bisa kita memberdayakan mereka dengan memberikan hak legislasi yang sifatnya terbatas.

Jadi tidak usah kita membicarakan bikameral 2 badan oleh karena dalam prakteknya kita menerapkan bikameral dalam pengertian yang lunak. MPR terdiri dari DPR dan utusan Daerah, bukan bikameral dalam pengertian ekstrem.

Jadi mungkin DPD ini selain fungsi kontrol dan fungsi representasi bisa kita berikan hak legislasi yang sifatnya terbatas yang itu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah dikaitkan dengan otonomi daerah dan hubungan pemerintahan pusat dan daerah."

DPD.⁴⁷⁰ Dalam usulan mengenai kewenangan DPD pada sidang tahun 2000, DPD mengusulkan DPD memiliki kewenangan memberikan persetujuan terhadap RUU sebelum diajukan ke Presiden untuk diundangkan.⁴⁷¹ Dalam usulan tahun 2001 terdapat perubahan, dimana DPD tidak memberikan persetujuan, tetapi hanya pertimbangan.⁴⁷²

DPR dan DPD berwenang dalam pembentukan UU, hanya Fraksi Utusan Daerah tidak memberikan batasan dari kewenangan keduanya.⁴⁷³

e. Ditiadakannya Utusan Golongan

Sebagaimana fraksi-fraksi lainnya dalam MPR, Fraksi PDI-P mengusulkan agar Utusan Golongan ditiadakan karena anggota DPR sudah mewakili seluruh rakyat, seluruh

⁴⁷⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 20-21. Dikemukakan oleh Soetjipto. "Oleh karena itu, saya memang belum mengajukan rumusan-rumusan, oleh karena itu saya ingin mengajak teman-teman untuk merespon apa yang disampaikan Tim Ahli supaya ke depannya itu betul-betul nanti DPD juga punya fungsi juga dan kalau memang ada perbedaan tetapi di lain pihak supaya ada fungsi yang hanya dimiliki oleh DPD. Jadi di sini fungsi DPD sebagian kecil dari DPR tetapi tidak punya fungsi yang lain yang dimiliki sendiri selain sebagian yang dimiliki fungsi DPR."

⁴⁷¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 29. Usulan F-UG dikemukakan oleh Valina Singka. "Jadi hak legislasi yang terbatas, RUU itu selain dibahas oleh DPR yang berkaitan dengan daerah itu juga dibahas oleh DPD tapi hanya di DPD, jadi tidak ada joint com:mity. Jadi kalau dibahas dalam DPD itu, DPD menolak atau tidak setuju atau diajukan kepada DPR bahwa DPD tidak setuju dan itu akan dibahas kembali. Jadi terbatas legislasinya.

Jadi mungkin kira-kira ini bisa dimusyawarahkan kembali, ini hanya usulan pemikiran awal. F.UG mengusulkan pasal selanjutnya tentang DPD itu :

Ayat (1), DPD anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diatur dengan Undang-undang.

Ayat (2), Anggota DPD dipilih disetiap propinsi dengan jumlah yang sama. Kami belum tahu berapa jumlahnya.

Ayat (3), Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan ketetapan MPR oleh karena kami masih dalam cara berpikir bahwa MPR bukan forum tapi badan.

Pasal Selanjutnya:

Ayat (1), DPD memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut kepentingan daerah sebelum diajukan kepada Presiden untuk diundangkan.

Ayat (2), RUU yang ditolak oleh DPD akan dikembalikan kepada DPR untuk dibahas kembali atas masukan dari DPD.

Jadi legislasi terbatas mereka bisa menerima atau menolak tapi mereka punya hak-hak lain yang dimiliki oleh DPR, jadi mereka tidak mempunyai hak untuk mengajukan RUU."

⁴⁷² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 35-36. Dikemukakan oleh Soedijarto.

⁴⁷³ *Ibid.*, hal. 19. "Nah, kemudian kita sudah memindahkan di amandemen I, memindahkan fungsi legislatif yang tadinya heavy kepada pemerintah, ini dipindahkan kepada DPR. Dan tentunya dengan dipindahkan kepada DPR dengan sendirinya juga ada walaupun terbatas kepada Dewan Perwakilan Daerah. Nah, kalau sudah ini berjalan, berjalan artinya sistem ini berjalan. dengan sendirinya DPR dan DPD itu akan fokus kepada pembuatan legislasi nasional kita.... "

daerah dan seluruh golongan, sehingga utusan daerah dan utusan golongan hanya tambahan, akan tetapi jika utusan daerahnya tingkat I dan dipilih oleh rakyat didaerahnya secara langsung maka perlu ada.⁴⁷⁴

Berkaitan dengan Utusan Golongan, Fraksi PG mengusulkan - sesuai hasil uji sahah yang dilakukan di berbagai kota dan di 12 universitas di Indonesia – agar seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum.⁴⁷⁵

Fraksi PPP mengusulkan agar Utusan Golongan dihilangkan karena sulit menentukan kriterianya dan agar tidak terjadi *double representation*, karena pada dasarnya semua sudah terwakili dalam pemilihan umum.⁴⁷⁶

Fraksi PKB mengusulkan agar utusan golongan dan TNI tidak lagi memiliki wakil di MPR.⁴⁷⁷

Fraksi Reformasi mengusulkan agar MPR tidak lagi terdiri dari utusan golongan, karena sudah terwakili.⁴⁷⁸

Fraksi PBB mengemukakan perlunya penghapusan utusan golongan.⁴⁷⁹

⁴⁷⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999, op cit.*, hal. 52. Dikemukakan oleh Aberson Sihaloho.

⁴⁷⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 21. Dikemukakan oleh Agun Gunarsa.

⁴⁷⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 25 Juli 2002, Nomor 240/38/ST/2002*, hal. 23. Dikemukakan oleh Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa. "F-PPP berpandangan bahwa kata Utusan Golongan yang eksplisit disebutkan dalam alternatif 1, terdefinisi sungguh sulit untuk ditentukan. Baik menyangkut pengertiannya, maupun mengenai siapa yang memiliki otoritas memberikan tafsiran akan makna dari kata Utusan Golongan. Dalam kaitan itu, F-PPP berpendapat bahwa seluruh anggota masyarakat sesungguhnya sudah terwakili dalam proses pemilihan umum yang berasaskan luber dan jurdil. Oleh karenanya, F-PPP ingin mencegah terjadinya representasi ganda dalam lembaga perwakilan."

⁴⁷⁷ *Ibid.*, hal. 23-25. Dikemukakan oleh Ali Masykur Musa. "Berkaitan dengan elaborasi dari prinsip-prinsip yang saya sampaikan tadi, maka kaitannya *non permanen non body* sudah ada. Meskipun ada peluang, ya maaf bukan harus ya. Ada, peluang under representatiff itu masuk. Baik Utusan Golongan maupun TNI yang pokoknya itu masuk. Tetapi bukan berarti dia keterwakilannya seperti yang sekarang. Ada gradasinya berkurang karena bagaimanapun dua kawan kita itu kan bagian dari komponen bangsa. Yang ketika merumuskan garis besar dan prinsip-prinsip bernegara masih diperlukan."

⁴⁷⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 22. Dikemukakan oleh Patrialis Akbar.

⁴⁷⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999, op cit.*, hal. 37. Dikemukakan oleh Hamdan Zoelva. Argumentasi terhadap hal tersebut dikemukakan dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 48-51. Dikemukakan oleh Hamdan Zoelva. "Fraksi Partai Bulan Bintang berpendapat bahwa dengan perubahan

Sebagaimana Fraksi lainnya, Fraksi PDU mengusulkan agar Utusan Golongan dihilangkan, dan menyarankan agar utusan golongan mengikuti pemilihan perorangan di DPD.⁴⁸⁰

Menurut Fraksi PDKB, jika Utusan Golongan tetap menjadi anggota MPR akan menimbulkan keterwakilan ganda sebab mereka yang mewakili Utusan Golongan itu pada dasarnya sudah mendapatkan dan sudah menggunakan hak memilih dan dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum.⁴⁸¹

Menurut Fraksi KKI, jika Utusan Golongan tetap ada dalam MPR maka akan menimbulkan keterwakilan ganda pada beberapa kalangan masyarakat, sebab mereka yang mewakili Utusan Golongan itu pada dasarnya sudah mendapatkan dan sudah menggunakan hak memilih dan dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum.⁴⁸²

posisi MPR yang demikian itu, maka susunan dan struktur dari MPR harus juga dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Dalam kerangka pemikiran inilah perlu kita dipertimbangkan keberadaan Utusan Golongan yang selama ini menjadi salah satu unsur dari MPR itu sehingga MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Walaupun demikian, kami dapat memahami alasan-alasan dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa perlu ada wakil dari golongan-golongan fungsional dan minoritas yang tidak mungkin menjadi anggota Majelis, karena ketidakmampuan merizih suara dalam pemilihan umum dan ketidaktertarikan pada politik praktis. Namun, kami berkeyakinan bahwa seluruh golongan yang ada dalam masyarakat Indonesia, telah berpartisipasi dalam pemilihan umum. Dengan memilih partai tertentu dalam pemilihan umum itu, mereka terwakili juga dalam keanggotaan MPR itu. Di samping itu, tidak duduk dalam lembaga perwakilan bukan berarti habis kesempatan untuk menentukan kebijakan negara, dan kebijakan negara. Dalam sistem pemerintahan yang modern yang terus akan berkembang, karena dalam demokrasi ke depan peranan kelompok-kelompok fungsional, organisasi kemasyarakatan dan LSM menjadi pressure grup yang sangat menentukan dalam penentuan kebijakan-kebijakan politik.

Fraksi Partai Bulan Bintang berpendapat lebih besar dan lebih baik peranan golongan-golongan ini sebagai pressure grup, daripada berada dalam struktur MPR, tapi menempati posisi minoritas yang tidak menentukan kebijakan dan putusan-putusan politik di Lembaga MPR itu. Di samping alasan-alasan substansial yang dikemukakan di atas, kesulitan lain yang akan kita hadapi adalah berkaitan dengan adanya Utusan Golongan ini, adalah golongan apa saja yang berhak mendapat posisi utusan itu dan bagaimana menentukannya serta bagaimana pula menentukan siapa yang akan diutus untuk duduk dalam MPR itu."

⁴⁸⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 61. Dikemukakan oleh Asnawi Latief. "1. Pasal 2 ayat (1), memilih alternatif 2 yaitu bahwa MPR itu hanya terdiri atas DPR, DPD, yang dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga tidak ada lagi Utusan Golongan. Kepada Utusan Golongan dipersilakan terjun di pemilihan perorangan di DPD:...."

⁴⁸¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 188.

⁴⁸² *Ibid.*

Fraksi TNI/POLRI pada rapat tanggal 7 Oktober 1999 mengemukakan agar utusan golongan tetap ada tanpa memberikan alasannya,⁴⁸³ dan alasan dikemukakan pada rapat keesokan harinya yaitu bahwa: "untuk UG ada golongan tertentu atau pihak-pihak atau sebagian masyarakat yang barangkali belum masuk didalam atau belum bisa ikut dan sebagainya jadi hasil pemilihan itu kami berpendapat bahwa UG tetap."⁴⁸⁴

Fraksi Utusan Golongan dalam Rapat PAH III BP MPR tahun 1999 mengemukakan bahwa tidak perlu ada lagi Utusan Golongan, semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilu.⁴⁸⁵ Dalam rapat tanggal 8 Oktober 1999 dikemukakan bahwa keberaan Utusan Golongan tidak perlu lagi agar partai-partai politik dapat diberdayakan, sehingga berbagai suara dalam masyarakat sudah terwakili dalam partai politik.⁴⁸⁶ Akan tetapi terjadi perubahan, dimana pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001, Fraksi Utusan Golongan mengusulkan agar Utusan Golongan tetap dipertahankan dalam MPR.⁴⁸⁷

Seluruh anggota MPR, yaitu anggota DPR dan DPD dipilih dalam pemilihan umum, sehingga menurut Fraksi Utusan Daerah, tidak tepat lagi keberadaan Utusan Golongan dalam MPR.⁴⁸⁸

⁴⁸³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 43.

⁴⁸⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 8.

⁴⁸⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 45. Dikemukakan oleh Valina Singka.

⁴⁸⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 7.

⁴⁸⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 18. Pandangan F-UG dikemukakan oleh Soedijarto.

"Pertama, mengapa F-UG akhirnya kembali ingin memasukkan Utusan Golongan sebagai bagian dari MPR bukan DPR, pertama karena membaca secara teliti semangat *founding fathers* sebagai tertulis dalam penjelasan yang tadi dikutip oleh Pak Affandi dalam pengertian pembukaan UUD 1945 .

Kedua, dalam praktek karena kesibukan partai-partai politik tidak semua kepentingan-kepentingan kelompok yang tidak dapat menjadi anggota DPR itu terwakili artinya ada kelompok kawan ornop yang selalu mengatakan bahwa partai begini-begini, karena merasa ada kelompok masyarakat yang tidak terwakili kita juga tahu kan kepentingan guru dan pendidikan tidak selalu menjadi objek pemikiran dari kawan-kawan partai karena banyaknya masalah yang harus dihadapi oleh partai dalam segi politik karena itu mereka yang karena posisi dan kedudukannya walaupun dapat memilih tetapi tidak dapat menjadi terpilih kecuali meninggalkan jabatannya itu sejojanya perlu dipertimbangkan untuk terwakili di Majelis permusyawaratan rakyat bukan di Dewan Perwakilan Rakyat bukan berpolitika! praktis tetapi dasar-dasar untuk kehidupan bernegara."

⁴⁸⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 39. Dikemukakan oleh M. Hatta Mustafa.

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan, maka fraksi-fraksi yang ada dalam MPR dapat dipetakan dalam hal pemberian dukungan agar kewenangan DPD setara dengan DPR. Seluruh fraksi sepakat untuk memperkuat Utusan Daerah dalam hal kewenangan, akan tetapi dalam hal kelembagaan, hanya Fraksi PDU yang menginginkan agar tetap sebagai Utusan Daerah seperti sebelum perubahan UUD 1945. Walaupun demikian, dari para fraksi yang mendukung penguatan Utusan Daerah dalam hal kewenangan dan kelembagaan, terdapat perbedaan dalam hal dukungan mengenai kewenangan DPD yang setara dengan DPR.

Fraksi PPP dan Fraksi Reformasi merupakan fraksi-fraksi yang mendukung agar kewenangan DPR setara dengan DPD.

Beberapa fraksi yang semula memberi dukungan agar kewenangan DPR setara dengan DPD, pada sidang tahun 2000, akan tetapi berubah pada tahun 2001, dimana kewenangan DPD asimetris terhadap DPR adalah Fraksi Golkar, Fraksi PBB, Fraksi PDKB, dan Fraksi Utusan Golongan.

Kebalikannya adalah Fraksi TNI/POLRI, dimana pada tahun 1999 mengusulkan dihilangkannya Utusan daerah, akan tetapi dalam tahun 2001 mengusulkan DPD sebagai penyeimbang DPR untuk paripurnanya NKRI, walaupun kewenangan DPD yang diusulkan asimetris terhadap kewenangan DPR.

Fraksi lainnya, yaitu Fraksi PDI-P dan Fraksi PDU merupakan fraksi-fraksi yang tidak mengusulkan agar DPD menjadi sebuah lembaga, sedangkan Fraksi KKI dan Fraksi Utusan Daerah mengusulkan penguatan kewenangan DPD, tapi tidak menjelaskan secara terperinci.

3. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen menurut Undang-Undang Dasar 1945

Parlemen dalam UUD 1945 (sesudah perubahan) menggunakan sistem trikameral.⁴⁸⁹ Parlemen terdiri dari 3 kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR, dan hal ini berbeda dengan yang dikemukakan oleh Ernawati Munir.⁴⁹⁰

DPR, DPD, dan MPR merupakan lembaga yang berdiri sendiri karena memenuhi kriteria sebagai sebuah kamar, yaitu mewakili pemilih dengan kategori tertentu, memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi parlemen, memiliki anggota tersendiri, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut. Jika dibandingkan dengan struktur parlemen menurut UUD 1945 sebelum perubahan, maka terjadi perubahan signifikan sebab dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) menggunakan sistem satu-setengah kamar, dimana setelah MPR terbentuk, baru kemudian MPR membentuk DPR yang berwenang membentuk UU. Sistem satu setengah kamar juga digunakan di Norwegia dan Iceland hingga tahun 1991.⁴⁹¹ Pasal 73 *the Constitution of the Kingdom of Norway* mengatur sebagai berikut:

The Storting nominates from among its members one fourth to constitute the Lagting, the remaining three fourths to constitute the Odelsting. This nomination shall take place at the first session of the Storting that assembles after a new General Election, whereafter the Lagting shall remain unchanged at all sessions of

⁴⁸⁹ Hal ini pertama kali dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Konstitusi... op cit.*, hal. 74. Lihat pula Manan, *DPR, op cit.*, hal. 5 dan hal. 61.

⁴⁹⁰ Ernawati Munir sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi, mengemukakan: "Jelas bahwa pola hubungan DPD-DPR-Presiden bukan merupakan MPR sebagai *joint session*, karena wewenang bersama ketiga lembaga tersebut bukan merupakan wewenang MPR dan pola hubungan ketiganya bukan di bawah naungan MPR. Pola hubungan "kamar-kamar legislatif" ini boleh saja disebut tipe hibrida, yaitu "legislatif tiga kamar" (*three-chamber legislature*), tapi dengan fungsi pengambilan keputusan hanya di tangan dua kamar (DPR dan Presiden). Tentu saja tidak tepat menyebut pola hubungan DPD-DPR-MPR sebagai parlemen tiga kamar (*three-chamber parliament*)." Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, "Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi." Jakarta, 2004, hal. 56

⁴⁹¹ Lihat Lipjhart, *Patterns... op cit.*, hal. 201-202. Berbeda dengan Norwegia yang setelah anggota parlemen Norwegia dipilih sebagai satu lembaga, maka setelah pemilihan umum, mereka membagi diri ke dalam 2 kamar, dengan memilih ¼ anggotanya menjadi anggota kamar kedua, sedangkan Iceland hingga tahun 1991 juga melakukan hal yang sama, hanya bedanya 1/3 dari anggotanya yang dipilih menjadi kamar kedua. Kedua negara tersebut dikategorikan oleh Lipjhart sebagai satu-setengah kamar (*one-and-a-half chambers*).

the Storting assembled after the same election, except insofar as any vacancy which may occur among its members has to be filled by special nomination.

*Each Ting holds its meetings separately and nominates its own President and Secretary. Neither Ting may hold a meeting unless at least half of its Members are present. However, Bills concerning amendments to the Constitution may not be dealt with unless at least two thirds of the Members of the Storting are present.*⁴⁹²

Pembahasan tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan sistem trikameral menurut UUD 1945, dilakukan dengan terlebih dahulu membahas DPR, DPD, dan terakhir adalah MPR. Alasan diurutkannya pembahasan dimulai dari DPR, DPD, kemudian MPR, adalah karena MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, dan bila dilihat dari kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 berkaitan dengan fungsi legislasi, maka dari ketiga kamar tersebut, DPR lah yang diatur dalam UUD 1945 sebagai lembaga yang memegang kekuasaan utama dalam pembentukan UU.⁴⁹³

a. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat

(a) Dewan Perwakilan Rakyat

Kewenangan formal DPR yang diatur dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

⁴⁹² *"The Constitution of the Kingdom of Norway"*, <http://www.ocfr.e.unibe.ch/law/ficl/>

⁴⁹³ Bandingkan dengan Bagir Manan, DPR, *...op cit.*, hal. 5-6. Bagir Manan juga membahas DPR, DPD, dan kemudian MPR, karena: "Ditinjau dari struktur keanggotaan, anggota MPR adalah derivasi anggota DPR dan DPD. Demikian pula berbagai wewenang MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden bermula dari usul DPR. Karena itu tidak tepat membahas MPR lebih dahulu dari DPR dan DPD. Di masa lalu, hampir semua pembahasan dimulai dari MPR. Hal ini sejalan dengan konsep bahwa MPR adalah lembaga negara tertinggi. MPR melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR adalah penjelmaan rakyat. Ada anggapan, semua tatanan bernegara bersumber dari MPR. Sekarang tidak lagi. MPR berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 sederajat dengan lembaga negara lainya..."

DPR didahulukan dari DPD bukan semata-mata karena DPR diatur lebih dahulu dari DPD. Berbagai ketentuan mengenai DPD lebih menunjukkan fungsi komplementer DPD terhadap DPR dari pada sebagai badan perwakilan mandiri. DPR baik ditinjau dari wewenang (sangat luas) maupun dalam hubungan dengan MPR dan DPD, merupakan badan perwakilan utama dalam sistem UUD 1945-Baru. Karena itu sudah semestinya dibahas terlebih dahulu dari DPD dan MPR."

1. Mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.⁴⁹⁴
2. Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah di hadapan MPR atau DPR.⁴⁹⁵
3. Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang, dan pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden.⁴⁹⁶
4. Memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional tertentu yang dilakukan oleh Presiden.⁴⁹⁷
5. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain.⁴⁹⁸
6. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.⁴⁹⁹
7. DPR memegang kekuasaan membentuk UU.⁵⁰⁰
8. Membahas dan menyetujui UU, bersama-sama dengan Presiden.⁵⁰¹
9. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan,⁵⁰² serta hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁵⁰³
10. Setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.⁵⁰⁴
11. Anggota DPR berhak mengajukan usul RUU.⁵⁰⁵
12. Memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti UU.⁵⁰⁶

⁴⁹⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 13, LN Tahun 2006, *op cit.*, ps. 7A. Usul pemberhentian oleh DPR ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 7B.

⁴⁹⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 12, LN Tahun 2006, ps. 9 ayat (1).

⁴⁹⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 14, LN Tahun 2006, ps. 11 ayat (1).

⁴⁹⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga*, *op cit.*, ps. 11 ayat (2).

⁴⁹⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama*, *op cit.*, ps. 13 ayat (2) dan (3).

⁴⁹⁹ *Ibid.*, ps. 14 ayat (2).

⁵⁰⁰ *Ibid.*, ps. 20 ayat (1).

⁵⁰¹ *Ibid.*, ps. 20 ayat (2).

⁵⁰² Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 12, LN Tahun 2006, ps. 20A ayat (1).

⁵⁰³ *Ibid.*, ps. 20A ayat (2)...

⁵⁰⁴ *Ibid.*, ps. 20A ayat (3).

⁵⁰⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama*, *op cit.*, ps. 21.

⁵⁰⁶ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia...*, *op cit.*, ps. 22 ayat (2) dan (3).

Selain hal tersebut dalam Pasal 7C UUD 1945 diatur bahwa: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR."⁵⁰⁷

(b) Dewan Perwakilan Daerah

Kewenangan formal DPD yang diatur dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU (RUU) tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁵⁰⁸
2. DPD ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁵⁰⁹
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.⁵¹⁰
4. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK.⁵¹¹

⁵⁰⁷ Republik Indonesia. *Perubahan Ketiga, op cit.*, ps. 7A.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 22D ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

⁵⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 22D ayat (2) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama." Lihat pula Pasal 23 ayat (2), yaitu: "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah."

⁵¹⁰ *Ibid.*, Pasal 22D ayat (3) yang mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk diindaklanjuti."

⁵¹¹ *Ibid.*, Pasal 23E ayat (2) yang mengatur sebagai berikut: "Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya."

5. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).⁵¹²

(c) Majelis Permusyawaratan Rakyat

Kewenangan formal MPR yang diatur dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.⁵¹³
2. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵¹⁴
3. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁵¹⁵
4. Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah di hadapan MPR atau DPR.⁵¹⁶
5. Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.⁵¹⁷
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti, atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.⁵¹⁸

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum,⁵¹⁹ sedangkan anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.⁵²⁰ Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota

⁵¹² *Ibid.*, Pasal 23F ayat (1) yang mengatur sebagai berikut: "Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden."

⁵¹³ *Ibid.*, ps. 3 ayat (1). Lihat pula Pasal 37 Perubahan Keempat.

⁵¹⁴ *Ibid.*, ps. 3 ayat (2).

⁵¹⁵ *Ibid.*, ps. 3 ayat (3). Lihat pula Pasal 7B ayat (6) dan (7).

⁵¹⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama, op cit.*, ps. 9 ayat (1).

⁵¹⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga, op cit.*, ps. 8 ayat (2).

⁵¹⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat, op cit.*, ps. 8 ayat (3).

⁵¹⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua, op cit.*, ps. 19 ayat (1).

⁵²⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga, op cit.*, ps. 22C ayat (1).

DPR.⁵²¹ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik,⁵²² sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.⁵²³ MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.⁵²⁴

b. Mekanisme Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan UU

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tentang pembentukan UU, adalah sebagai berikut:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk UU.⁵²⁵
2. Anggota DPR berhak mengajukan usul RUU.⁵²⁶
3. Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.⁵²⁷
4. DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁵²⁸
5. Setiap RUU dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama,⁵²⁹ dan jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, maka RUU tidak diperbolehkan diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.⁵³⁰
6. DPD ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁵³¹
7. Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden untuk menjadi UU.⁵³²

⁵²¹ *Ibid.*, ps. 22C ayat (2).

⁵²² *Ibid.*, ps. 22E ayat (3).

⁵²³ *Ibid.*, ps. 22E ayat (4).

⁵²⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat, op cit.*, ps. 2 ayat (1).

⁵²⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama, op cit.*, ps. 20 ayat (1).

⁵²⁶ *Ibid.*, ps. 21.

⁵²⁷ *Ibid.*, ps. 5 ayat (1).

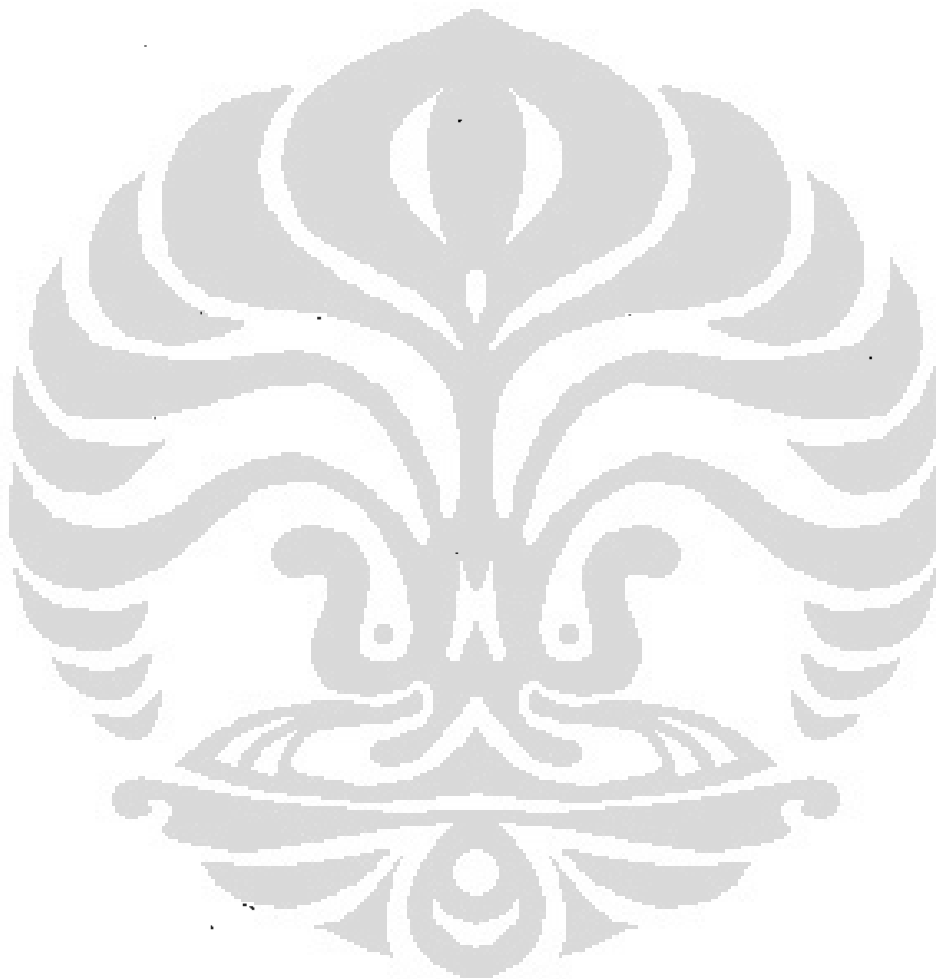
⁵²⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga, op cit.*, ps. 22D ayat (1).

⁵²⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama, op cit.*, ps. 20 ayat (2).

⁵³⁰ *Ibid.*, ps. 20 ayat (3).

⁵³¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga, op cit.*, ps. 22D ayat (2).

8. Walaupun RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden, RUU tersebut sah menjadi UU.⁵³³



⁵³² Republik Indonesia. *Perubahan Pertama*, *op cit.*, ps. 20 ayat (3).

⁵³³ Republik Indonesia. *Perubahan Kedua*, *op cit.*, ps. 20 ayat (5) yang mengatur sebagai berikut: "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan."

BAB III

STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM MULTIKAMERAL DI BERBAGAI NEGARA

Dari 192 negara yang menjadi anggota PBB,¹ 76 negara menggunakan sistem bikameral dan sisanya menggunakan sistem unikameral (Indonesia dalam daftar tersebut dikategorikan menggunakan sistem bikameral). Dari negara yang menggunakan sistem bikameral, 18 (delapan belas) negara (selain Indonesia), yang memiliki jumlah populasi melebihi 25 juta jiwa dan luas wilayah melebihi 500.000 km², yaitu negara *Islamic Republic of Afghanistan, People's Democratic Republic of Algeria, Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Arab Republic of Egypt, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republic, Republic of India, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, Russian Federation, Republic of South Africa, Kingdom of Spain, dan United States of America.*

Negara-negara lainnya yang akan dibahas adalah negara-negara yang menjadi rujukan dalam studi perbandingan sistem pemerintahan di dunia, yaitu: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Kingdom of the Netherlands, Federal Republic of Germany, Commonwealth of Australia, dan Japan.* Negara-negara tersebut yang berjumlah 22 negara, dibahas dalam bab ini dalam hal pengaturan dalam UUD dari negara-negara tersebut terhadap kewenangan formal, metode seleksi, kategori warga negara yang diwakili, dan mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU.

¹Lihat <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>, diakses 18 Juni 2009.

Dibahas pula negara-negara yang berdasarkan sejarah konstitusinya pernah menggunakan sistem trikameral dan pentakameral dalam UUD-nya, yaitu Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*), Republik Cina-Taiwan (*Constitution of the Republic of China 1946*), dan Yugoslavia (*Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963*). Dalam tulisan ini tidak dibahas tentang struktur dan fungsi legislasi sistem tetrakameral, karena penulis tidak menemukan negara yang menggunakan sistem tersebut. Dari berbagai literatur dituliskan tentang beberapa negara yang dianggap menggunakan sistem tetrakameral, antara lain yaitu Inggris,² Swedia,³ dan Finland.⁴ Ketiga Negara tersebut memiliki wakil rakyat berdasarkan golongan rakyat (*estate*) yang ada dalam masyarakat, akan tetapi masing-masing golongan rakyat (*estate*) tersebut tidak dapat dikategorikan sebuah kamar karena secara struktur, untuk *Riksdag* (Swedia) dan *Diet* (Finland) tidak terpisah antara golongan rakyat yang satu dengan yang lainnya,⁵ sedangkan di Inggris terjadi pemisahan, akan tetapi hanya terbentuk 2 kamar.

² Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, 4th ed., (London: George Allen & Unwin Ltd, 1957), hal. 328. "It should yet be noted that two-chamber system is largely an historical accident. Bifurcation is, universally, derived from the habits of the English constitution; but there were moments in English history when it seemed likely that we should have at least three, and possibly four, Houses of Parliament."

³ K.C. Wheare, *Legislatures*, (London: Oxford University Press, 1967), hal. 139.

⁴ Lihat "The First Step of Diet", <http://eduskunta.fi/fakta/historia/eng/main.htm>,

⁵ Pembahasan tentang hal tersebut dapat dilihat antara lain pada "The First Step of Diet", <http://eduskunta.fi/fakta/historia/eng/main.htm>, dan *The history of Riksdag*, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_798.aspx.

A. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM BIKAMERAL DI BERBAGAI NEGARA

Negara-negara yang akan dibahas terdiri dari 22 negara yang menggunakan sistem bikameral dalam struktur parlemennya. Penerapan sistem bikameral itu dalam prakteknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan,⁶ bentuk negara, serta jumlah penduduk dan luas wilayah.⁷ Hal tersebut menyebabkan perbedaan dari sistem bikameral yang digunakan, sehingga setiap negara memiliki kekhasan, yang dalam hal tertentu tidak dimiliki oleh negara lain.

1. *People's Democratic Republic of Algeria*

a. Pengantar

People's Democratic Republic of Algeria memiliki jumlah penduduk sebanyak 33.354.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 2.381.741 km².⁸ Dalam *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* (Konstitusi disahkan 19 November 1976 dan berlaku efektif sejak 22 November 1976; konstitusi ini direvisi pada 3 November 1988, 23 Februari 1989, dan 26 November 1996⁹), diatur bahwa *Algeria* adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.¹⁰ Parlemen *Algeria* terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *People's National Assembly* dan *Council of Nation*.¹¹

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Pers, 2004), hal. 29.

⁷ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University, 1999), hal. 213.

⁸ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁹ "Algeria Constitutional Background", <http://www.ocfre.unibe.ch/law/icl/ag.html>, diakses pada 4 Agustus 2005.

¹⁰ Pasal 1 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*, sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia Jilid I*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 37. Pasal 1 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

¹¹ *Ibid.*, hal. 44. Pasal 98 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*. mengatur sebagai berikut: "The legislative power is exercised by a Parliament, consisting of two chambers, the People's National Assembly and the Council of Nation...."

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *People's National Assembly* dan *Council of Nation*

Dalam *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* kewenangan formal kamar-kamar dalam *Parliament*¹² diatur secara umum, sedangkan pengaturan secara detil mengenai organisasi dan fungsi kedua kamar dan hubungannya dengan pemerintah diatur lebih lanjut dalam UU.¹³

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen yang diatur dalam *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* adalah sebagai berikut:

- (1) Menyetujui RUU.¹⁴
- (2) Ketua *People's National Assembly* bersama-sama dengan Ketua *Council of Nation* dan Kepala Pemerintahan (*Head of Government*), mengusulkan pembubaran Parlemen pada Presiden *Republic of Algeria*.¹⁵
- (3) Mengajukan usulan untuk dibukanya debat publik di Parlemen berkaitan dengan kebijakan luar negeri.¹⁶
- (4) Menyetujui perjanjian-perjanjian luar negeri tertentu.¹⁷
- (5) Menerima laporan pemerintah tentang penggunaan anggaran dan memberikan persetujuan terhadap tahun buku yang dilaporkan tersebut.¹⁸
- (6) Dapat membentuk komite penyelidikan, dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah.¹⁹

¹² *Ibid.* Kewenangan formal *Parliament* adalah antara lain memiliki kedaulatan untuk mengelaborasi dan memilih UU (Pasal 98), legislasi UU yang telah diatur dalam Pasal 122 dan Pasal 123, mengontrol tindakan pemerintah berdasarkan yang diatur dalam Pasal 80, 84, 133, dan 134 (Pasal 99 ayat (1)), menyatakan Presiden berhalangan tetap (*the state of impediment of the President*), hal ini diatur dalam Pasal 88, dan mengeluarkan resolusi berkaitan dengan kebijakan luar negeri (Pasal 130 ayat (2)).

¹³ *Ibid.*, hal. 46. Lihat Pasal 115 ayat (1) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

¹⁴ *Ibid.* Pasal 120 ayat (1) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 47. Lihat Pasal 129 ayat (1) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

¹⁶ *Ibid.* Lihat Pasal 130 ayat (1). Debat publik ini dapat diakhiri jika ada resolusi yang dikeluarkan bersama oleh kedua kamar (*joint session*) yang dikirimkan pada Presiden Republik, sebagaimana diatur dalam Pasal 130 ayat (2) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

¹⁷ *Ibid.* Pasal 131, yang mengatur sebagai berikut: "Armistice agreements, peace, alliance and union treaties, treaties related to State borders as well as treaties involving expenses not provided for in the State budget are ratified by the President of the Republic following an explicit approval by each of the chambers of the Parliament."

¹⁸ *Ibid.*, hal. 49. Lihat Pasal 160 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*, maka kewenangan formal lainnya dari *People's National Assembly* adalah sebagai berikut:

- (1) Melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah²⁰ dan dapat menuntut pertanggung jawaban pemerintah melalui mekanisme *motion of censure*.²¹
- (2) Anggota *People's National Assembly (deputies)* memiliki hak mengajukan RUU.²²

Sedangkan terhadap *Council of Nation*, selain kewenangan formal yang telah disebutkan sebelumnya, juga memiliki kewenangan formal lainnya berupa:

- (1) Mengeluarkan resolusi berkaitan dengan program yang diajukan oleh *the Head of Government*.²³
- (2) *President of the Council of Nation* menjabat sebagai *Head of State* dalam hal Presiden berhalangan karena sakit berkepanjangan.²⁴

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili Oleh *People's National Assembly* dan *Council of Nation*

Dalam Pasal 101 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* diatur tentang metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili oleh *People's National Assembly* dan *Council of Nation*, yaitu bahwa anggota *People's National Assembly* dipilih

¹⁹ *Ibid.* Lihat Pasal 161.

²⁰ *Ibid.*, hal. 44. Pasal 99 ayat (2) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* mengatur sebagai berikut: "The control, provided for in articles 135 to 137 of the Constitution, is carried out by the *People's National Assembly*." Mengenai pengawasan oleh *People's National Assembly* ini juga diatur dalam Pasal 80-82. Jika *People's National Assembly* tidak menyetujui program yang diajukan oleh *the Head of Government*, maka berdasarkan Pasal 81, *Head of Government* mengajukan pengunduran diri kepada Presiden, dan selanjutnya diadakan pemilihan *Head of Government*. Jika persetujuan *People's National Assembly* tidak juga diperoleh, maka secara hukum *People's National Assembly* dibubarkan berdasarkan Pasal 82 ayat (1).

²¹ *Ibid.*, hal. 48. Pengawasan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 135 hingga 137 adalah bahwa *People's National Assembly* dapat meminta pertanggungjawaban *Head of Government* dengan melakukan voting untuk mengeluarkan *motion of censure* yang diusulkan oleh 1/7 anggota dan disetujui oleh 2/3 anggota; jika *People's National Assembly* menyetujui *motion of censure*, maka *Head of Government* harus mengundurkan diri.

²² *Ibid.*, hal. 46. Dalam Pasal 119 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* diatur bahwa selain para *deputies* (minimal diajukan oleh 20 orang), *Head of Government* juga memiliki hak untuk mengajukan RUU.

²³ *Ibid.*, hal. 42. Lihat Pasal 80 ayat (4) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

²⁴ *Ibid.*, hal. 43. Lihat Pasal 88 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

secara umum, langsung, dan rahasia; sedangkan bagi *Council of Nation*, jumlah seluruh anggota adalah $\frac{1}{2}$ dari jumlah *People's National Assembly*, dengan perincian $\frac{2}{3}$ anggotanya dipilih oleh majelis perwakilan rakyat di daerah (*People's Communal Assemblies* dan *People's Wilaya Assembly*) dan $\frac{1}{3}$ anggota diangkat oleh Presiden.²⁵

Dalam Pasal 102 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* diatur bahwa *People's National Assembly* dipilih untuk periode 5 tahun, sedangkan mandat pada *Council of Nation* dibatasi setiap 6 tahun dengan $\frac{1}{2}$ anggota diperbaharui setiap 3 tahun.²⁶

Jumlah anggota kamar pertama adalah 249, sedangkan kamar kedua adalah 102.²⁷

c. Mekanisme Hubungan *People's National Assembly* dan *Council of Nation* dalam Pembentukan UU

Pasal 98 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* mengatur sebagai berikut: "*The legislative power is exercised by a Parliament, consisting of two chambers, the People's National Assembly and the Council of Nation. The Parliament is sovereign to elaborate dan vote the law.*"²⁸

Hak untuk mengusulkan RUU dimiliki oleh *Head of Government* dan 20 orang *deputies*.²⁹ RUU inisiatif kabinet yang sesuai dengan opini *Council of State*, diserahkan *Head of Government* kepada *People's National Assembly*.³⁰

Dalam Pasal 120 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*, diatur tentang mekanisme hubungan *People's National Assembly* dan *Council of Nation* dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) RUU harus dibahas oleh *People's National Assembly* dan *Council of Nation*.³¹
- (2) *People's National Assembly* hanya membahas RUU yang diajukan kepadanya.³²

²⁵ *Ibid.*, hal. 45. Lihat Pasal 101 *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

²⁶ *Ibid.*, hal. 45. Lihat Pasal 102 ayat (1), (2), dan (3).

²⁷ *Encyclopaedia Britannica 2008*. Lihat pula "Government Algeria", <http://www.nationbynation.com/Algeria/Gov.html>, diakses pada 7 Juli 2009.

²⁸ Asshiddiqie, et al. ed., *Kompilasi...Jilid 1, op cit.*, hal. 44.

²⁹ *Ibid.*, hal. 46. Lihat Pasal 119 ayat (1) dan (2) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁰ *Ibid.* Lihat Pasal 119 ayat (3) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³¹ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (1) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³² *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (2) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

- (3) *Council of Nation* merundingkan usulan UU yang diajukan oleh *People's National Assembly*, dan persetujuan diberikan jika $\frac{3}{4}$ anggotanya menyetujui.³³
- (4) Jika terjadi ketidaksetujuan diantara kedua kamar, maka dibentuk komisi dengan jumlah anggota yang sama banyak bagi tiap kamar, yang atas permintaan *Head of Government* bertemu untuk membahas RUU.³⁴
- (5) Apabila RUU disetujui dan sudah diajukan ke *Head of Government*, maka terhadap RUU tersebut tidak dapat diadakan perubahan kecuali atas persetujuan pemerintah.³⁵
- (6) Apabila RUU tidak disetujui, maka RUU tersebut tidak dibahas lagi.³⁶

Khusus tentang UU tentang Keuangan (*financial law*), maka Parlemen harus memberikan persetujuan dalam waktu maksimal 75 hari, dan jika terlewat, maka Pemerintah mengundangkannya dengan Peraturan pemerintah (*ordinance*).³⁷

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen *Algeria* berdasarkan *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*, yaitu:

- (1) Terdapat 2 cara metode seleksi anggota Kamar Kedua, yaitu $\frac{2}{3}$ anggota dipilih oleh majelis perwakilan rakyat di daerah dan $\frac{1}{3}$ anggota diangkat oleh Presiden.
- (2) Masa jabatan anggota Kamar Kedua lebih lama dibandingkan dengan Kamar Pertama, dengan $\frac{1}{2}$ anggota diperbaharui setiap 3 tahun.
- (3) Kamar Kedua tidak berwenang mengusulkan RUU.
- (4) Kamar Pertama memberikan pendapatnya terhadap RUU inisiatif pemerintah, yang sesudah itu baru diserahkan pemerintah pada Kamar Kedua.
- (5) Kamar Kedua membahas RUU yang sudah disetujui oleh Kamar Pertama, dan quorum pada Kamar Kedua adalah $\frac{3}{4}$ anggota menyetujui.

³³ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (3) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁴ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (4) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁵ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (5) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁶ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (6) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁷ *Ibid.* Lihat Pasal 120 ayat (7) dan (8) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria*.

- (6) *Joint Committee* dibentuk atas permintaan pemerintah jika terjadi perbedaan antarkamar.
- (7) UU tentang Keuangan harus disetujui oleh kedua kamar maksimal 75 hari, dan jika tidak maka pemerintah memberlakukannya dalam bentuk peraturan pemerintah.
- (8) RUU yang sudah disetujui oleh Kamar Pertama dan Kamar Kedua, serta sudah diajukan kepada Kepala Negara, tidak dapat diubah kecuali atas persetujuan pemerintah.

2. *Argentine Republic*

a. Pengantar

Argentine Republic diperkirakan pada tahun 2006 memiliki jumlah penduduk sebanyak 38.971.000 jiwa, dengan luas wilayah 2.780.403 km².³⁸ Dalam *Constitution of the Argentine Nation* (UUD tahun 1853 yang kemudian direvisi pada tahun 1994), diatur bahwa Argentina adalah negara republik yang berbentuk federal.³⁹ Parlemen Argentina bernama *Congress* yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Deputies* dan *Senate*.⁴⁰

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *House of Deputies* dan *Senate*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *Congress*.⁴¹ yang diatur dalam *Constitution of the Argentine Nation* adalah sebagai berikut:

- (1) Dalam hal yang berkaitan dengan teknis internal kedua kamar, seperti penentuan jadwal sidang, dan lain-lain.⁴²

³⁸ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

³⁹ Asshiddiqie, et al. ed., *Kompilasi...Jilid I, op cit.*, hal. 125. Lihat *Section 1 Constitution of the Argentine Nation* sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, et al.

⁴⁰ *Ibid.*, hal 129. *Section 44 Constitution of the Argentine Nation*

⁴¹ Kewenangan formal *Congress* antara lain mengumumkan perlunya dilakukan amandemen UUD (*Section 30*), kemudian dalam *Section 75* mengatur 32 kewenangan *Congress*, yaitu antara lain: *to legislate about national customs, to levy indirect taxes as a power concurrent with the provinces, to set and modify specific allocations that may be subject to joint participation, for a specified term, by a special law enacted with the absolute majority of all the members of each House, to borrow money on the credit of the Nation, to decide about the use and sale of national lands.*

(2) Setiap kamar dapat memanggil para menteri untuk menerima penjelasan atau laporan yang dianggap perlu.⁴³

(3) Melakukan kontrol eksternal.⁴⁴

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Argentine Nation*, maka kewenangan formal lainnya dari *House of Deputies* adalah sebagai berikut:

(1) Kedua kamar dalam *Congress* dapat mengajukan RUU,⁴⁵ akan tetapi khusus RUU tentang peningkatan pajak dan rekrutmen pasukan harus diajukan oleh *House of Deputies*.⁴⁶

(2) Memakzulkan Presiden, Wakil Presiden, Ketua dari Kabinet (*Chief of the Ministerial Cabinet*), Menteri-menteri, dan Hakim Agung dalam hal pejabat tersebut melakukan perbuatan yang tidak patut (*misconduct*) atau kejahatan yang berkaitan dengan kewenangannya (*crimes committed in the fulfillment of their duties*), atau kejahatan biasa (*ordinary crimes*).⁴⁷

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Argentine Nation*, maka kewenangan formal lainnya dari *Senate* adalah sebagai berikut:

(1) Mengajukan RUU.⁴⁸

(2) Berwenang bertindak sebagai hakim (*judge*) dalam hal pemakzulan yang dilakukan oleh *House of Deputies*, dan jika yang dimakzulkan adalah Presiden maka harus dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung dimana putusan diambil jika disetujui oleh 2/3 anggota.⁴⁹

⁴² *Ibid.*, hal. 130. Diatur dalam *Section 63 hingga 67 Constitution of the Argentine Nation*.

⁴³ *Ibid.*, *Section 71 Constitution of the Argentine Nation*.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 133. *Section 85 (1) Constitution of the Argentine Nation* mengatur sebagai berikut: "The Legislative Power is exclusively empowered to exercise the external control of the national civil service as regards its estates and its economic, financial and operative aspects."

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 133. *Section 77 ayat (1) Constitution of the Argentine Nation*.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 129. *Section 52 Constitution of the Argentine Nation*.

⁴⁷ *Ibid.* *Section 53 Constitution of the Argentine Nation*.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 133. *Section 77 ayat (1) Constitution of the Argentine Nation*.

⁴⁹ *Ibid.* *Section 59*. Akibat dari putusan pemakzulan diatur dalam Pasal 60 *Constitution of the Argentine Nation*.

- (3) Dalam hal adanya penyerangan terhadap negara, Senat berwenang memberikan kuasa pada Presiden untuk mengumumkan adanya pengepungan (*siege*) atau tindakan-tindakan lainnya.⁵⁰
- (4) Senat memberikan persetujuan terhadap penunjukan dan dipindahkannya duta besar dan kementerian tertentu oleh Presiden.⁵¹

Wakil Presiden juga merupakan Ketua Senat, tapi tidak memiliki hak suara kecuali jika terjadi keadaan dimana suara berimbang.⁵² Jika Wakil Presiden berhalangan atau harus menggantikan Presiden karena berhalangan tetap, maka Senat harus memilih Ketua sementara.⁵³

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari *House of Deputies* dan *Senate*

Dalam *Constitution of the Argentine Nation* diatur bahwa *House of Deputies* dipilih secara langsung oleh rakyat pada setiap provinsi,⁵⁴ dimana setiap *deputies* mewakili 33.000 penduduk atau pecahannya tidak di bawah 16.500, tapi jumlah penduduk tersebut dapat bertambah berdasarkan putusan Congress yang didasarkan pada hasil sensus penduduk.⁵⁵ Masa jabatan para *deputies* adalah 4 tahun dan dapat dipilih kembali, akan tetapi separuh anggota akan diperbaharui setiap 2 tahun.⁵⁶

Metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili oleh *Senate* diatur dalam *Section 54*, yaitu bahwa setiap provinsi diwakili oleh 3 orang yang dipilih dalam pemilihan umum, dan setiap senator memiliki 1 suara.⁵⁷

Masa jabatan para *senators* adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali, akan tetapi sepertiga anggota akan diperbaharui setiap 2 tahun.⁵⁸

⁵⁰ *Ibid.*, Section 61 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 135. Section 99 angka 7 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁵² *Ibid.*, hal. 130. Section 57 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁵³ *Ibid.* Section 58 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 129.

⁵⁵ *Ibid.* Section 45 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁵⁶ *Ibid.*, Section 50. Section 51 *Constitution of the Argentine Nation* mengatur bahwa pemerintah provinsi atau ibukota negara yang menyelenggarakan pemilihan.

⁵⁷ *Ibid.*, Section 54 *Constitution of the Argentine Nation*.

Jumlah anggota kamar pertama adalah 257, sedangkan kamar kedua adalah 72.⁵⁹

c. Mekanisme Hubungan *House of Deputies* dan *Senate* dalam Pembentukan UU

Pembentukan UU dalam *Constitution of the Argentine Nation* secara umum adalah sebagai berikut:

- (1) Kedua kamar harus berkumpul pada persidangan tahunan legislatif.⁶⁰
- (2) RUU dapat diusulkan oleh anggota kedua kamar atau oleh eksekutif,⁶¹ dan oleh rakyat.⁶² Walaupun kedua kamar dapat mengajukan RUU,⁶³ akan tetapi khusus RUU tentang penerimaan pendapatan negara dan rekrutmen pasukan harus diajukan oleh *House of Deputies*.⁶⁴
- (3) RUU tertentu dapat dimintakan konsultasi publik (*popular consultation*) berdasarkan inisiatif *House of Deputies*.⁶⁵
- (4) RUU tentang perubahan sistem pemilihan umum dan partai politik harus disetujui oleh semua anggota dari kedua kamar secara mayoritas absolut (*absolute majority*).⁶⁶
- (5) RUU yang diusulkan oleh salah satu kamar lalu diserahkan pada kamar yang lainnya, dan jika telah disetujui oleh kedua kamar lalu diserahkan pada kekuasaan eksekutif untuk diperiksa, dan jika mendapat persetujuan maka disahkan menjadi UU.⁶⁷

⁵⁸ *Ibid.*, Section 56, hal. 130. Section 62 *Constitution of the Argentine Nation* mengatur bahwa pemerintah segera menyelenggarakan pemilihan jika ada anggota *Senate* yang meninggal, mengundurkan diri, atau karena hal lainnya.

⁵⁹ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁶⁰ Asshiddiqie, et al. ed., *Kompilasi...Jilid 1, op cit.*, hal. 130. Section 63 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 133. Section 77 ayat (1) *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶² *Ibid.*, hal. 128. Dalam Section 39 *Constitution of the Argentine Nation* diatur bahwa rakyat memiliki hak mengajukan RUU dengan batasan-batasan tertentu.

⁶³ *Ibid.*, hal. 133. Section 82 *Constitution of the Argentine Nation* mengatur sebagai berikut: "The will of each House shall be expressly stated; the tacit or fictitious approval is excluded in all cases."

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 129. Section 52 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 128. Section 40 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 133. Section 77 ayat (2) *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶⁷ *Ibid.* Section 78 *Constitution of the Argentine Nation*. Jika diundangkan, maka kalimat yang digunakan sebagaimana diatur dalam Section 84 *Constitution of the Argentine Nation*, yaitu: "The Senate and House of Deputies of the Argentine Nation, in Congress assembled, decree or enact as law." Agar UU dapat berlaku efektif, maka Section 100 ayat (1) mengatur bahwa: "The Chief of the Ministerial Cabinet and the other secretary ministers, whose number and powers shall be determined by a special law, shall be in charge of the business of the Nation and shall countersign and legalize the acts of the President with their signatures, which are essential to become effective."

- (6) Setelah terhadap RUU telah tercapai persetujuan umum dari kedua kamar, maka masing-masing kamar membentuk komisi (*committee*) dengan jumlah anggota yang sama dari kedua kamar untuk membahas hal-hal detil dari RUU tersebut.⁶⁸
- (7) Jika kekuasaan eksekutif tidak mengembalikan RUU dalam 10 hari kerja, maka dianggap RUU tersebut disetujui; jika sebagian dari RUU yang ditolak, maka bagian tersebut tidak boleh disetujui.⁶⁹
- (8) RUU yang ditolak secara keseluruhan oleh eksekutif, harus dikembalikan kepada kamar yang mengusulkan untuk dipertimbangkan kembali dan akan dikirimkan ke kamar yang lain jika disetujui 2/3 anggotanya; dan jika kedua kamar menyetujui maka RUU tersebut menjadi UU, akan tetapi jika tidak disetujui oleh kedua kamar, maka tidak dapat diajukan pada persidangan legislatif tahun tersebut.⁷⁰
- (9) RUU yang ditolak secara keseluruhan oleh kamar lainnya tidak dapat diajukan pada persidangan legislatif tahun tersebut; 2/3 anggota kamar lainnya harus memberikan persetujuan jika kamar tersebut melakukan penambahan atau perubahan RUU, dan berdasarkan persetujuan 2/3 anggotanya maka kamar yang mengusulkan dapat menyetujui penambahan atau perubahan RUU yang diajukan kamar yang lain atau memutuskan untuk tetap pada rancangan awal.⁷¹
- (10) RUU tentang Kementrian dan anggaran nasional diajukan ke kongres oleh pemerintah dengan berdasarkan persetujuan kabinet.⁷²

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Argentina berdasarkan *Constitution of the Argentine Nation*, yaitu:

- (1) Kamar Kedua mewakili provinsi, yaitu 3 orang setiap provinsi.

⁶⁸ *Ibid.* Section 79 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁶⁹ *Ibid.* Section 80 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁷⁰ *Ibid.* Section 83 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁷¹ *Ibid.* Section 81 *Constitution of the Argentine Nation*.

⁷² *Ibid.*, hal. 136. Section 100 ayat (2) angka 6 *Constitution of the Argentine Nation* mengatur sebagai berikut: "To submit to Congress the bills on Ministries and National Budget, with their prior consideration in cabinet agreement and their approval by the Executive Power."

- (2) Masa jabatan Kamar Kedua (6 tahun) lebih lama dari Kamar Pertama (4 tahun), dan Kedua Kamar di perbaharui dalam waktu tertentu (1/2 anggota Kamar Pertama diperbaharui setiap 2 tahun, dan 1/3 anggota Kamar Kedua diperbaharui setiap 3 tahun).
- (3) Usulan RUU dapat diajukan oleh kedua kamar (kecuali untuk RUU tentang penerimaan pendapatan negara dan rekrutmen pasukan harus diajukan oleh Kamar Pertama), eksekutif (harus mengajukan RUU tentang kementerian dan anggaran nasional), dan rakyat (hanya dapat mengajukan RUU tertentu).
- (4) Kamar Pertama dapat meminta konsultasi publik terhadap RUU tertentu.
- (5) Masing-masing kamar menyetujui secara umum, sedangkan pembahasan secara detil dilakukan dalam *joint committee*.
- (6) RUU yang ditolak kamar lain tidak dapat diajukan lagi pada tahun tersebut, penambahan dan perubahan harus disetujui oleh 2/3 anggota kamar yang lain.
- (7) Diatur tentang batasan waktu maksimal persetujuan oleh eksekutif (10 hari).
- (8) Eksekutif memiliki hak veto, tapi dapat diabaikan dengan persetujuan 2/3 anggota dari kedua kamar

3. *Commonwealth of Australia*

a. Pengantar

Commonwealth of Australia pada tahun 2006 diperkirakan memiliki jumlah penduduk sebanyak 20.680.000 jiwa, dengan luas wilayah 7.692.208 km².⁷³ Dalam *Commonwealth of Australia Constitution Act* (1900) diatur bahwa Australia adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk *federal commonwealth*.⁷⁴ Parlemen Australia bernama "*The*

⁷³ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷⁴ Lihat *Preamble Commonwealth of Australia Constitution Act*, yaitu: "*Whereas the people of New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, and Tasmania, humbly relying on the blessing of Almighty God, have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland,....*"

Parliament," atau "*The Parliament of the Commonwealth*", terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Senate* dan *House of Representative*.⁷⁵

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Senate* dan *House of Representative*

Dalam *Commonwealth of Australia Constitution Act* diatur bahwa masing-masing kamar dalam *Parliament* memiliki kewenangan membuat peraturan-peraturan (*rules*) dan tata tertib (*orders*) yang berkaitan dengan cara dilaksanakannya kewenangan (*powers*), hak-hak istimewa (*privileges*), dan kekebalan (*immunities*), serta tata tertib dalam pelaksanaan sidang.⁷⁶

Dalam *Commonwealth of Australia Constitution Act* diatur kewenangan formal bersama kamar-kamar dalam *Parliament*,⁷⁷ yaitu:

- (1) Senat dan *House of Representatives* berwenang mengajukan RUU, akan tetapi terhadap kewenangan tersebut, terdapat ketentuan sebagai berikut:
 - (a) Senat dapat mengajukan RUU selain RUU tentang pendapatan atau keuangan (*revenue or moneys*) dan pembebanan pajak (*imposing taxation*), karena RUU tersebut harus diajukan oleh *House of Representatives*.⁷⁸
 - (b) Senat tidak diperbolehkan mengubah RUU tentang pembebanan pajak (*imposing taxation*) atau RUU tentang pendapatan atau keuangan (*revenue or moneys*) untuk pelayanan rutin tahunan pemerintah.⁷⁹

⁷⁵ Asshiddiqie, *et al.*, *Kompilasi...Jilid I, op cit.*, hal. 162. *Section 81 Commonwealth of Australia Constitution Act* mengatur sebagai berikut: "*The legislative power of the Commonwealth shall be vested in a Federal Parliament, which shall consist of the Queen, a Senate, and a House of Representatives, and which is herein-after called "The Parliament," or "The Parliament of the Commonwealth."*

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 158. *Section 50*.

⁷⁷ *Ibid.* Kewenangan *Parliament* diatur dalam *Part V Commonwealth of Australia Constitution Act*. Kewenangan dalam *legislative competencies* diatur dalam *Section 51*, sedangkan mengenai *exclusive powers* diatur dalam *Section 52 Commonwealth of Australia Constitution Act*. Selain itu juga terdapat kewenangan Parlemen lainnya yang tersebar di beberapa pasal, antara lain dalam *Section 7* ayat (3) yang mengatur bahwa Parlemen dapat membentuk UU yang menambah atau mengurangi jumlah perwakilan Senator dari tiap-tiap negara bagian.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 159. Lihat *Section 53* ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁷⁹ *Ibid.* *Section 53* ayat (2) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

- (2) Senat tidak diperbolehkan mengubah RUU yang meningkatkan beban bagi masyarakat.⁸⁰
- (3) Senat dapat mengembalikan RUU (yang tidak dapat diubah tersebut) pada *House of Representatives* pada tiap tahapan pembicaraan.⁸¹
- (4) Kedua kamar dalam Parlemen juga memiliki kewenangan mengajukan pertanyaan, hanya dalam *Commonwealth of Australia Constitution Act* tidak dijelaskan lebih lanjut, kecuali tentang quorum yang harus dipenuhi agar pertanyaan dapat diajukan.⁸²
- (5) Kedua kamar dalam Parlemen harus menyetujui mayoritas absolut terhadap RUU perubahan konstitusi.⁸³

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili *Senate* dan *House of Representative*

Senate terdiri dari para *senators* seluruh negara bagian, yang pemilihannya dapat dipilih secara langsung oleh rakyat negara bagian atau dipilih oleh parlemen negara bagian.⁸⁴ Selama belum ditentukan lain oleh Parlemen, maka konstitusi mengatur bahwa setiap negara bagian yang membentuk *Commonwealth of Australia (Original State)* memiliki minimal 6 orang *senators*⁸⁵ dengan masa jabatan 6 tahun.⁸⁶ Keanggotaan Senat dibagi dalam 2 bagian yang sama, dimana keanggotaan bagian yang pertama berakhir setelah 3 tahun, sedangkan bagian yang kedua berakhir setelah 6 tahun.⁸⁷

⁸⁰ *Ibid.* Section 53 ayat (3) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸¹ *Ibid.* Section 53 ayat (4) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸² *Ibid.*, hal. 155. Section 23 *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸³ *Ibid.*, hal. 166. Section 128 ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 153. Section 7 ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*. Dalam Section 9 ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act* diatur bahwa Parlemen mengatur metode pemilihan senator, hingga pemilihannya seragam pada seluruh negara bagian. Dalam hal terjadi kekosongan dalam masa jabatannya, jika senator dipilih oleh parlemen rakyat negara bagian, maka lembaga tersebut memilih seseorang untuk menggantikannya (Section 15 ayat (1)), akan tetapi jika dipilih langsung oleh rakyat negara bagian, maka partai politik yang mencalonkannya yang mengajukan penggantinya (Section 15 ayat (2)).

⁸⁵ *Ibid.* Section 7 ayat (3) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸⁶ *Ibid.* Section 7 ayat (4) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 154. Section 13 ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*. Dalam Section 13 ayat (2) diatur bahwa pemilihan dilakukan 1 tahun sebelum masa jabatan senator berakhir.

Anggota *House of Representatives* dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat *Commonwealth*, dan jumlahnya 2 kali lebih banyak dari senator.⁸⁸ Masa jabatan anggota *House of Representatives* adalah 3 tahun.⁸⁹

Jumlah anggota kamar pertama adalah 150, sedangkan kamar kedua adalah 76.⁹⁰

c. Mekanisme Hubungan Senate dan House of Representative dalam Pembentukan UU

Dalam *Section 51 Commonwealth of Australia Constitution Act* diatur tentang kewenangan Parlemen untuk membuat UU.⁹¹ Telah dikemukakan bahwa baik *Senat* dan *House of Representatives* memiliki kewenangan mengajukan RUU, akan tetapi bagi *Senat* terdapat pembatasan-pembatasan tertentu sebagaimana diatur dalam *Section 53*, yaitu yang berkaitan dengan RUU tentang pendapatan atau keuangan (*revenue or moneys*) dan pembebanan pajak (*imposing taxation*).⁹² Konstitusi mengatur bahwa baik *Senat* dan *House of Representatives* memiliki batasan quorum dalam pelaksanaan kewenangannya, yaitu 1/3 dari seluruh anggota harus hadir.⁹³

Section 57 Commonwealth of Australia Constitution Act mengatur tentang pengaturan jika terjadi konflik antara *Senat* dan *House of Representatives* dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) Jika *House of Representatives* menyetujui RUU dan *Senate* menolak atau gagal mencapai persetujuan, atau menyetujuinya dengan perubahan yang tidak disetujui oleh *House of Representatives*; jika dalam jangka waktu 3 bulan ternyata *House of Representatives* kembali menyetujui RUU yang sama tanpa atau dengan perubahan yang disetujui *Senate*, dan *Senate* menolak atau menyetujuinya dengan perubahan yang

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 155. *Section 24* ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 156. *Section 28 Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹⁰ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁹¹ Asshiddiqie, et al. ed., *Kompilasi...Jilid I, op cit.*, hal. 158. *Section 51 Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹² *Ibid.*, hal. 159. Lihat *Section 53 Commonwealth of Australia Constitution Act*. Pengaturan lebih lanjut RUU tentang penghasilan dan keuangan (*revenue or moneys*) diatur lebih lanjut dalam *Section 54* hingga *56 Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹³ Pengaturan bagi *Senat* pada *Section 22 Commonwealth of Australia Constitution Act*, sedangkan *House of Representatives* diatur pada *Section 39*.

tidak disetujui oleh *House of Representatives*, maka *Governor-General* membubarkan kedua kamar.⁹⁴

- (2) Jika setelah pembubaran *House of Representatives* kembali menyetujui RUU yang sama dengan keadaan yang sama seperti sebelumnya, maka *Governor-General* membentuk *joint sitting* dari seluruh anggota *Senate* dan *House of Representatives*.⁹⁵
- (3) Para anggota dalam *joint sitting* bersama-sama membahas dan memilih RUU yang diusulkan, dan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas absolut dari seluruh anggota *joint sitting* dan diajukan ke Gubernur Jendral untuk mendapatkan persetujuan Ratu.⁹⁶
- (4) RUU tentang pendapatan atau keuangan (*revenue or moneys*) dan pembebanan pajak (*imposing taxation*) harus diajukan oleh *House of Representatives*,⁹⁷ dan Senat tidak diperbolehkan mengubah kedua RUU tersebut.⁹⁸

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Australia berdasarkan *Commonwealth of Australia Constitution Act*, yaitu:

- (1) Parlemen terdiri dari Ratu, Senat, dan *House of Representative*.
- (2) Kamar Kedua mewakili negara bagian, dengan metode seleksi dipilih langsung oleh rakyat negara bagian atau dipilih oleh parlemen negara bagian, dan masa jabatan 6 tahun dengan penggantian $\frac{1}{2}$ anggota setiap 3 tahun.
- (3) Anggota Kamar Pertama 2 kali lebih banyak dari Kamar Kedua dengan masa jabatan 3 tahun.
- (4) Kedua kamar memiliki kewenangan yang sama dalam pembentukan UU, selain bahwa RUU tentang pendapatan negara dan pembebanan pajak harus diajukan Kamar Pertama, dan kamar Kedua tidak boleh mengubah kedua RUU tersebut.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 159. Lihat *Section 57* ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹⁵ *Ibid.* Lihat *Section 57* ayat (2) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹⁶ *Ibid.* Lihat *Section 57* ayat (3) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹⁷ *Ibid.* Lihat *Section 53* ayat (1) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

⁹⁸ *Ibid.* Lihat *Section 53* ayat (2) *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

- (5) Gubernur Jendral membubarkan kedua kamar dalam parlemen jika telah terjadi 2 kali perbedaan pendapat antara kedua kamar.
- (6) Jika setelah pembubaran, Kamar Pertama kembali menyetujui RUU yang sama maka dibentuk *joint sitting* antara kedua kamar, dan keputusan didasarkan pada suara mayoritas.
- (7) RUU yang telah disetujui diajukan ke Gubernur Jendral untuk mendapatkan persetujuan Ratu (atau atas nama Ratu); jika Gubernur Jendral memberikan rekomendasi, maka RUU dikembalikan ke kamar yang mengusulkan untuk dibahas.⁹⁹
- (8) Ratu dapat menolak RUU yang telah disetujui Gubernur Jendral, dan penolakan tersebut disampaikan Gubernur Jendral kepada masing-masing kamar, atau membuat pengumuman tentang pembatalan UU tersebut.¹⁰⁰

4. *Federative Republic of Brazil*

a. Pengantar

Federative Republic of Brazil pada tahun 2006 diperkirakan memiliki jumlah penduduk sebanyak 186.771.000 jiwa, dengan luas wilayah 8.514.877 km².¹⁰¹ Dalam *Constitution of the Federative Republic of Brazil* (1988) diatur bahwa Brasil adalah negara republik yang berbentuk federal.¹⁰² Parlemen Brasil bernama *National Congress* yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Representatives* dan *Federal Senate*.¹⁰³

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *House of Representatives* dan *Federal Senate*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *National Congress*¹⁰⁴ yang diatur dalam *Constitution of the Federative Republic of Brazil* adalah sebagai berikut:

⁹⁹ *Ibid.* Lihat Section 58 *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

¹⁰⁰ *Ibid.* Lihat Section 59 *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

¹⁰¹ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

¹⁰² Asshiddiqie, et al., *Kompilasi...Jilid I, op cit.*, hal. 507. Lihat Pasal 1 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, et al.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 522. Lihat Pasal 44 ayat (0) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 522-523. Kewenangan *Parliament* diatur dalam Pasal 48 dan Pasal 49 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*. Kewenangan dalam *legislative powers* diatur dalam Pasal 48, mengenai

Dalam diatur kewenangan formal yang harus dilakukan bersama-sama oleh *House of Representatives* dan *Federal Senate*, yaitu:

- (1) Kewenangan tertentu yang dilakukan bersama-sama oleh *House of Representatives* dan *the Federal Senate* dalam bentuk *joint session*, yaitu membuka termin sidang-sidang legislatif (*inaugurate the legislative term*), membuat program regulasi dan mengatur tugas kedua kamar, mengambil sumpah Presiden dan Wakil Presiden (*take the oath of the President and Vice President of the Republic*), serta menyatakan dan memutuskan menolak (*acknowledge a veto and resolve thereon*).¹⁰⁵
- (2) Kewenangan tertentu yang dilakukan bersama-sama oleh *House of Representatives* dan *the Federal Senate* dalam bentuk *joint committee*, yaitu:
 - (a) Membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan regulasi.¹⁰⁶
 - (b) Mengadakan dengar pendapat (*hearing*) dengan kelompok masyarakat.¹⁰⁷
 - (c) Memanggil menteri dan mendengarkan penjelasannya tentang pelaksanaan tugasnya.¹⁰⁸
 - (d) Menerima petisi, tuntutan, pernyataan, atau keluhan terhadap tindakan atau kelalaian pemerintah atau lembaga lainnya.¹⁰⁹
 - (e) Meminta pernyataan dari lembaga tertentu atau warga negara.¹¹⁰
 - (f) Menjelaskan program kerja pembangunan nasional, regional, dan perencanaan pembangunan dan isu-isu yang berkaitan dengan hal tersebut.¹¹¹
 - (g) Melaksanakan penyclidikan.¹¹²

exclusive functions diatur dalam Pasal 49. Terdapat pula kewenangan lainnya, antara lain dalam Pasal 58. Dalam Pasal 57 ayat (6) diatur tentang dimungkinkannya Congress bersidang di luar jadwal yang ditentukan (berdasarkan Pasal 57 ayat (0)).

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 525. Pasal 57 ayat (3) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁰⁶ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka I *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁰⁷ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka II *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁰⁸ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka III *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁰⁹ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka IV *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁰ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka V *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹¹ *Ibid.* Pasal 58 ayat (2) angka VI *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹² *Ibid.* Pasal 58 ayat (3) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

(h) Memeriksa (*examine*) RUU tentang anggaran termasuk didalamnya anggaran tahunan.¹¹³ Komisi ini dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah, jika terdapat indikasi terjadinya pengeluaran yang tidak sah (*unauthorized expenses*).¹¹⁴

Dalam *Constitution of the Federative Republic of Brazil* diatur kewenangan formal masing-masing kamar dalam *National Congress*¹¹⁵ sebagai berikut:

(a) House of Representatives

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, kewenangan formal lainnya dari *House of Representatives* diatur dalam Pasal 51 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, yaitu:

- (1) Dengan persetujuan dari 2/3 anggotanya, mengesahkan tindakan hukum melawan Presiden, Wakil Presiden, dan para menteri.¹¹⁶
- (2) Meminta laporan Presiden dalam hal Presiden tidak menyampaikannya dalam 60 hari sejak dilaksanakannya persidangan legislatif.¹¹⁷
- (3) Mempersiapkan regulasi internal.¹¹⁸
- (4) Menetapkan hal yang berkaitan dengan organisasi dan pelaksanaan fungsinya.¹¹⁹
- (5) Memilih anggota *Council of the Republic*.¹²⁰
- (6) Dapat mengajukan usulan perubahan konstitusi jika diusulkan oleh minimal 1/3 dari anggota *House of Representatives*.¹²¹
- (7) Dapat mengajukan usulan kepada *Audit Tribunal* untuk melakukan pemeriksaan dan melakukan audit terhadap akuntansi, keuangan, anggaran, operasional, atau properti

¹¹³ *Ibid.*, hal. 549. Lihat Pasal 166 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 528. Lihat Pasal 72 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 522-523. Kewenangan *Parliament* diatur dalam Pasal 48 dan Pasal 49 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*. Kewenangan dalam *legislative powers* diatur dalam Pasal 48, sedangkan mengenai *exclusive functions* diatur dalam Pasal 49 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*. Kewenangan *National congress* juga terdapat di pasal-pasal lainnya, antara lain *Article 83 Constitution of the Federative Republic of Brazil* yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dilarang meninggalkan Brasil lebih dari 15 hari tanpa ijin dari *Congress*.

¹¹⁶ *Ibid.*, hal. 523. Lihat Pasal 51 ayat (0) angka I *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁷ *Ibid.* Pasal 51 ayat (0) angka II *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁸ *Ibid.* Pasal 51 ayat (0) angka III *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹¹⁹ *Ibid.* Pasal 51 ayat (0) angka IV *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁰ *Ibid.* Pasal 51 ayat (0) angka V *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²¹ *Ibid.*, hal. 526. Lihat Pasal 60 ayat (0) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

unit-unit administrasi pada legislatif, eksekutif, dan yudisial, dan lembaga-lembaga tertentu lainnya,¹²² dan kemudian meminta hasil dari pemeriksaan tersebut.¹²³

(8) Diskusi dan voting berkaitan dengan RUU inisiatif *President of the Republic, Federal Supreme Court*, dan *Superior Courts* dimulai di *House of Representatives*.¹²⁴

(b) *Federal Senate*

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, maka kewenangan formal lainnya dari *Federal Senate* diatur dalam Pasal 52 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, yaitu:

- (1) Menuntut dan mengadili Presiden dan Wakil Presiden dalam tindak pidana, dan menteri negara jika terdapat keterkaitan dengan tindak pidana yang dilakukan Presiden dan Wakil Presiden, serta menuntut dan mengadili Hakim Mahkamah Agung Federal, Jaksa Umum, dan Advokat Umum dalam hal tindak pidana.¹²⁵
- (2) Memberikan persetujuan terhadap jabatan-jabatan publik tertentu.¹²⁶
- (3) Memberikan persetujuan terhadap duta besar.¹²⁷
- (4) Memberikan pengesahan terhadap transaksi keuangan untuk kepentingan pemerintah federal (*the Republic*) dan pemerintah negara bagian (*the States, the Federal District, the Territories and the Municipalities*).¹²⁸
- (5) Menentukan batasan jumlah hutang dari pemerintah federal (*the Republic*) dan pemerintah negara bagian (*the States, the Federal District, the Territories and the Municipalities*).¹²⁹
- (6) Menetapkan batasan jumlah dan keadaan-keadaan untuk transaksi asing dan domestik dari pemerintah federal (*the Republic*), pemerintah negara bagian (*the States, the*

¹²² *Ibid.*, hal. 528. Lihat Pasal 71 ayat (0) angka IV *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²³ *Ibid.* Lihat Pasal 71 ayat (0) angka VII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁴ *Ibid.* Lihat Pasal 64 ayat (1) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁵ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka I dan II *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

Jika hal ini terjadi, maka Hakim Ketua dari Mahkamah Agung bertindak sebagai Ketua persidangan, berdasarkan Pasal 52 ayat (1) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

a. ¹²⁶ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka III *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁷ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka IV *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁸ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka V *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹²⁹ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka VI *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

Federal District, the Territories and the Municipalities), dan lembaga pemerintahan otonom yang dikontrol pemerintahan federal.¹³⁰

- (7) Menetapkan batasan jumlah dan kondisi-kondisi dari pemerintah federal untuk memberikan garansi dalam transaksi kredit domestik dan asing.¹³¹
- (8) Menentukan batasan jumlah dan kondisi-kondisi jumlah utang dari pemerintah negara bagian (*the States, the Federal District and the Municipalities*).¹³²
- (9) Menunda penerapan (baik seluruhnya maupun sebagian) dari UU yang dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Agung Federal.¹³³
- (10) Menyetujui dengan mayoritas absolut, pemberhentian Jaksa Agung.¹³⁴
- (11) Mengatur regulasi internal.¹³⁵
- (12) Menetapkan hal yang berkaitan dengan organisasi dan pelaksanaan fungsinya.¹³⁶
- (13) Memilih anggota *Council of the Republic*.¹³⁷
- (14) Dapat mengajukan usulan perubahan konstitusi jika diusulkan dari 1/3 *Senator* dari *Senate*.¹³⁸
- (15) Dapat mengajukan usulan kepada *Audit Tribunal* untuk melakukan pemeriksaan dan melakukan audit terhadap akuntansi, keuangan, anggaran, operasional, atau properti unit-unit administrasi pada legislatif, eksekutif, dan yudisial, dan lembaga-lembaga tertentu lainnya,¹³⁹ dan kemudian meminta hasil dari pemeriksaan tersebut.¹⁴⁰

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari *House of Representatives* dan *Federal Senate*

Anggota *House of Representatives* dipilih oleh rakyat berdasarkan sistem proporsional, yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah penduduk, akan tetapi pada

¹³⁰ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka VII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³¹ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka VIII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³² *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka IX *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³³ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka X *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁴ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka XI *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁵ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka XII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁶ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka XIII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁷ *Ibid.* Pasal 52 ayat (0) angka XIV *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁸ *Ibid.*, hal. 526. Lihat Pasal 60 ayat (0) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹³⁹ *Ibid.*, hal. 528. Lihat Pasal 71 ayat (0) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁴⁰ *Ibid.* Lihat Pasal 71 ayat (0) angka VII *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

setiap Negara Bagian (*States*) dan Distrik Federal (*Federal District*) tidak boleh kurang dari 8 dan melebihi 17 orang, sedangkan wakil dari setiap Teritori (*Territory*) adalah 4 orang.¹⁴¹ Masa jabatan anggota *House of Representatives* adalah 4 tahun.¹⁴²

Senators pada *Federal Senate* dipilih dari suara terbanyak oleh pemilih dari Negara Bagian (*States*) dan Distrik Federal (*Federal District*), dengan jumlah 3 senator dari tiap Distrik Federal dengan masa jabatan 8 tahun yang setiap 1 orang dari 3 wakil Negara Bagian, diperbaharui setiap 4 tahun.¹⁴³

Jumlah anggota kamar pertama adalah 513, sedangkan kamar kedua adalah 81.¹⁴⁴

c. Mekanisme Hubungan House of Representatives dan Federal Senate dalam Pembentukan UU

Dalam *Section VIII Constitution of the Federative Republic of Brazil* diatur tentang *Legislative Procedure*.¹⁴⁵ Dalam konstitusi terlihat bahwa pembentukan UU yang menjadi kewenangan dari *Congress*, adalah *supplemental laws* dan *statutory laws*. Dalam konstitusi

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 522. Pasal 45 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* mengatur sebagai berikut:

- (0) *The House of Representatives is formed by representatives of the people, elected by the proportional system in each State, in each Territory and in the Federal District.*
- (1) *The total number of Representatives, as well as the representation per State and for the Federal District, is established by a supplemental law in proportion to the population, the necessary adjustments to be made in the year preceding the elections, so that none of those units of the Federation has less than eight or more than seventy Representatives.*
- (2) *Each Territory elects four Representatives.*

¹⁴² *Ibid.* Pasal 44 ayat (1) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁴³ *Ibid.* Pasal 46 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* mengatur sebagai berikut:

- (0) *The Federal Senate is composed of members representing the States and the Federal District, elected by majority vote.*
- (1) *Each State and the Federal District shall elect three Senators with term of office of eight years.*
- (2) *One third and two thirds of the representation of each State and of the Federal District are renewed every four years, alternately.*
- (3) *Each Senator is elected with two alternates.*

¹⁴⁴ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

¹⁴⁵ Asshiddiqie, et al. ed., *Kompilasi...Jilid I, op cit.*, hal. 526. Pasal 59 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* mengatur sebagai berikut:

- (0) *Legislative procedure includes the preparation of:*

- I. *amendments to the Constitution;*
- II. *supplemental laws;*
- III. *statutory laws;*
- IV. *delegated laws;*
- V. *provisional measures;*
- VI. *legislative decrees;*
- VII. *resolutions.*

- (1) *A supplemental law provides for the preparation, drafting, amendment, and consolidation of laws."*

tidak terdapat penjelasan mengenai perbedaan antara *supplemental laws* dan *statutory laws*.

Usulan RUU baik *supplemental laws* dan *statutory laws* tidak hanya dapat diajukan oleh anggota *Committees of the House of Representatives*, *Federal Senate* atau oleh *Congress*, tetapi juga oleh *President of the Republic*, *Federal Supreme Court*, *Superior Courts*, *Attorney General of the Republic*, dan warga negara.¹⁴⁶

Diskusi dan voting berkaitan dengan RUU inisiatif *President of the Republic*, *Federal Supreme Court*, dan *Superior Courts* dimulai di *House of Representatives*.¹⁴⁷ Jika *House of Representatives* dan *Federal Senate* gagal mendapatkan persetujuan, maka masing-masing memberikan saran dalam waktu yang ditentukan.¹⁴⁸ Perubahan yang diajukan *Federal Senate* diperiksa oleh *House of Representatives* dalam waktu 10 hari.¹⁴⁹

Secara umum, proses pembentukan RUU adalah bahwa RUU yang disetujui sebuah kamar, dinilai oleh kamar lain dalam bentuk diskusi dan voting (*single discussion and voting round*), yang keputusannya:

(1) jika diterima, maka dikirimkan untuk diundangkan,

¹⁴⁶ *Ibid.* Pasal 61 ayat (0). Dalam Pasal 61 ayat (1) *Constitution of the Federative Republic of Brazil* diatur tentang RUU yang inisiatifnya harus berasal dari Presiden Republik, yaitu:

"I. *laws which determine or modify the number of troops in the Armed Forces;*

II. *laws which deal with:*

- a) *creation of public offices, functions, or positions in the direct administration and in autonomous government entities, or increase in the compensation thereof;*
- b) *administrative and judicial organization, tax, and budgetary matters, public services, and administrative personnel of the Territories;*
- c) *Government employees of the Republic and Territories, their legal treatment, appointment to offices, tenure and retirement of civil servants, retirement, and transfer of servicemen to inactivity;*
- d) *organization of the Attorney General's Office and of the Public Defender's Office of the Republic, as well as general rules for the organization of the Attorney General's Office and of the Public Defender's Office of the States, the Federal District and the Territories;*
- e) *creation, structuring, and duties of the Ministries and government administration agencies."*

Inisiatif RUU tentang anggaran (*budget*) juga merupakan kewenangan Eksekutif sebagaimana diatur dalam Pasal 165 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

Inisiatif Publik diatur dalam Pasal 61 ayat (2) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, yaitu: "*Public initiative may be exercised by presentation to the House of Representatives of a bill of law subscribed by at least one percent of Brazilian voters, distributed throughout at least five States, with no less than three tenths percent of the voters of each of these States."*

¹⁴⁷ *Ibid.*, hal. 527. Pasal 64 ayat (1) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁴⁸ *Ibid.* Pasal 64 ayat (2) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁴⁹ *Ibid.* Pasal 64 ayat (3) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

(2) jika ditolak, maka dihilangkan (*dismiss*), dan

(3) jika ada perubahan, maka dikembalikan pada kamar yang mengusulkan.¹⁵⁰

Keputusan dari masing-masing kamar dan masing-masing Komisi diambil berdasarkan suara mayoritas.¹⁵¹

Dalam hal kamar lainnya telah menyetujui, maka RUU tersebut dikirimkan kepada Presiden Republik untuk diundangkan, dan terhadap RUU tersebut maka Presiden dapat mengajukan veto jika dianggap RUU tersebut inkonstitusional atau bertentangan dengan kepentingan publik, akan tetapi veto Presiden republik tersebut dapat ditolak jika tercapai mayoritas absolut pada *joint session* dari *House of Representatives* dan *Federal Senate*.¹⁵²

Dalam hal RUU ditolak oleh kamar lainnya, dapat diajukan kembali jika disetujui secara mayoritas absolut dari salah satu kamar.¹⁵³

RUU tentang anggaran dibahas oleh Komisi bersama dari kedua kamar yang akan menjelaskannya pada *Joint Session* dari kedua kamar.¹⁵⁴ Hal yang menarik dari *Constitution of the Federative Republic of Brazil* adalah diaturnya tentang penolakan terhadap RUU yang mengatur mengenai anggaran kecuali dalam hal-hal yang diatur dalam UUD.¹⁵⁵

¹⁵⁰ *Ibid.* Lihat Pasal 65 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁵¹ *Ibid.*, hal. 522. Pasal 47 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*

(0) ¹⁵² *Ibid.* Lihat Pasal 66 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁵³ *Ibid.* Lihat Pasal 67 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.* Pasal 63 *Constitution of the Federative Republic of Brazil*. Pasal 166 ayat (3) dan ayat (4) *Constitution of the Federative Republic of Brazil* mengatur sebagai berikut:

(3) *Amendments to the bill of the annual budget law or to bills that modify if may only be approved if:*

- I. *They are compatible with the plurannual plan and with the budget directives law;*
- II. *They specify the necessary funds, allowing only those resulting from the annulment of an expense and excluding those that apply to:*
 - a) *appropriations for personnel and their changes;*
 - b) *debt servicing;*
 - c) *constitutional tax transfers to the States, Municipalities and Federal District; or*
- III. *They are related:*
 - a) *to the correction of errors or omissions; or*
 - b) *to the provision of the text of the bill.*

(4) *Amendments to the bill of the budget directives law may not be approved if they are incompatible with the plurannual plan.*

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Brazil berdasarkan *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, yaitu:

- (1) Anggota Kamar Kedua dipilih oleh rakyat di distrik federal, masing-masing distrik 3 wakil, dengan masa jabatan 8 tahun, dimana setiap 4 tahun salah seorang wakil diperbaharui.
- (2) RUU dapat diusulkan oleh kedua kamar, Presiden, Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Jaksa Agung, dan warga negara.
- (3) RUU usulan Presiden, Mahkamah Agung, dan Pengadilan Tinggi dimulai di Kamar Pertama.
- (4) RUU yang ditolak kamar lainnya menjadi tidak dibahas lagi, sedangkan RUU yang mengalami perubahan dikembalikan kepada kamar yang mengusulkan, hingga mendapat persetujuan bersama.
- (5) Presiden memiliki hak veto jika RUU dianggap inkonstitusional atau bertentangan dengan kepentingan publik, yang dapat diabaikan dengan suara mayoritas absolut dari *joint session*.
- (6) RUU tentang anggaran dimulai dengan pembahasan dalam *joint committee* yang kemudian menjelaskannya pada *joint session*, dan diperbolehkan menolak RUU tersebut sepanjang berdasarkan alasan yang tercantum dalam UUD.

5. Canada

a. Pengantar

Canada memiliki jumlah penduduk sebanyak 32.547.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 9.984.670 km².¹⁵⁶ *Canada* merupakan negara yang memiliki 3 dokumen UU yang merupakan materi muatan konstitusi, yaitu *Canada Constitution Act 1867*, *Canada Constitution Act 1871*, dan *Canada Constitution*

¹⁵⁶ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

Act 1982.¹⁵⁷ Dalam *Canada Constitution Act 1867*, diatur bahwa *Canada* adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk federal.¹⁵⁸ Parlemen *Canada* terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Senate* dan *House of Commons*.¹⁵⁹

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Senate* dan *House of Commons*

Dalam *Section 91 Canada Constitution Act 1867* diatur kewenangan formal dari *Senate* dan *House of Commons*, yaitu:

- (1) Memberikan saran dan persetujuan (*advice and consent*) dalam pembentukan UU.¹⁶⁰
Akan tetapi khusus RUU tentang pendapatan negara yang diperoleh dari masyarakat (*public revenue*) atau pembebanan lainnya termasuk pajak, harus berasal dari *House of Commons*.¹⁶¹
- (2) Kedua kamar juga memiliki kewenangan untuk melakukan pertanyaan (*Questions*), walaupun dalam konstitusi tidak dijelaskan lebih lanjut kecuali tentang teknis pemungutan suara yang dilakukan berkaitan dengan pertanyaan (*Questions*) tersebut yang harus disetujui oleh mayoritas anggota, dan *Speaker* memiliki hak suara jika hasil pemungutan suara berimbang.¹⁶²
- (3) Mengusulkan perubahan UUD¹⁶³ dan mengajukan resolusi untuk itu.¹⁶⁴

¹⁵⁷ *Section 60 Canada Constitution Act 1982*, sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia Jilid II*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 75. *Section 60 Canada Constitution Act 1982* mengatur sebagai berikut: "This act may be cited as the Constitution Act, 1982, and the Constitution Acts 1867 to 1975 and this act may be cited together as the Constitution Acts, 1867 to 1982."

¹⁵⁸ *Ibid.*, hal. 47. Lihat *Preamble Canada Constitution Act 1867*.

¹⁵⁹ *Ibid. Section 17 Canada Constitution Act 1867* mengatur sebagai berikut: "There shall be one Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons."

¹⁶⁰ *Ibid.*, hal. 57. *Section 91 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁶¹ *Ibid.*, hal. 52. *Section 53 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁶² *Ibid. Questions* oleh *Senate* diatur dalam *Section 36*, *questions* oleh *House of Commons* diatur dalam *Section 49*.

¹⁶³ *Ibid.*, hal. 73. Lihat *Section 46 Canada Constitution Act 1982*.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal. 72. Lihat *Section 38 Canada Constitution Act 1982*. Pengaturan tentang hal tersebut selanjutnya diatur dalam *Section 39-49 Canada Constitution Act 1982*.

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Senate* dan *House of Commons*

Dalam *Canada Constitution Act 1867* diatur bahwa jumlah *senators* adalah 105 orang¹⁶⁵ dan maksimum 213 orang.¹⁶⁶ *Governor General* atas nama Ratu, bertugas memanggil orang yang memiliki kualifikasi untuk menjadi senator, dan diangkat menjadi anggota Senat.¹⁶⁷ Masa jabatan senator adalah hingga seseorang berumur 75 tahun,¹⁶⁸ akan tetapi senator dapat mengundurkan diri dengan mengajukan secara tertulis kepada *Governor General*.¹⁶⁹ Berdasarkan *Section 39 Canada Constitution Act 1867*, senator tidak dapat dipilih sebagai anggota *House of Commons*.¹⁷⁰

Dalam *Canada Constitution Act 1867* diatur bahwa jumlah anggota *House of Commons* adalah 295 orang, yang berasal dari pemilihan pada provinsi-provinsi di *Canada*.¹⁷¹ Dimungkinkan dilakukan penyesuaian terhadap jumlah anggota *House of Commons*, berdasarkan *Section 51 dan 52 Canada Constitution Act 1867*. Jumlah perwakilan anggota *House of Commons* tidak boleh kurang dari jumlah senator yang menjadi wakil dari sebuah provinsi.¹⁷² Sistem pemilihan adalah distrik,¹⁷³ dengan masa jabatan 5 tahun.¹⁷⁴ Jumlah anggota kamar pertama adalah 308, sedangkan kamar kedua adalah 105.¹⁷⁵

c. Mekanisme Hubungan *Senate* dan *House of Commons* dalam Pembentukan UU

Senate dan *House of Commons* berhak mengajukan RUU yang menjadi kewenangan legislatif sebagaimana diatur dalam *Section 91 Canada Constitution Act 1867*, akan tetapi sebagaimana telah dikemukakan, khusus RUU tentang pendapatan dari masyarakat (*public*

¹⁶⁵ *Ibid.*, hal. 48. *Section 21 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal. 50. *Section 28 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hal. 49. *Section 24 Canada Constitution Act 1867*. Tentang hal ini, diatur lebih lanjut dalam *Section 26 dan 27*.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hal. 50. *Section 29 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hal. 50. *Section 30 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 51. *Section 39 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷¹ *Ibid.*, hal. 50. *Section 37 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷² *Section 51A Canada Constitution Act 1867*, sebagaimana dikutip dalam, Asshiddiqie, *et al.*, ed., *Kompilasi... Jilid II, op cit.*, hal. 52.

¹⁷³ *Ibid.*, hal. 51. Lihat *Section 40 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hal. 52. Lihat *Section 50 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁵ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

revenue) atau pembebanan lainnya termasuk pajak, harus berasal dari *House of Commons*.¹⁷⁶ Dalam konstitusi diatur bahwa tidak sah menurut hukum jika *House of Commons* menyetujui usulan (*vote*), resolusi, pidato (*address*), atau RUU yang berkaitan dengan pendapatan negara yang diperoleh dari masyarakat (*public revenue*), atau pembebanan lainnya termasuk pajak (*tax*), yang rekomendasi pertamanya tidak diberikan pada *House of Commons*.¹⁷⁷ RUU memerlukan persetujuan kedua kamar, dan RUU yang telah disetujui tersebut diajukan kepada *Governor General* untuk mendapatkan persetujuan Ratu.¹⁷⁸

Senat hanya dapat melaksanakan rapat untuk melaksanakan kewenangannya, jika dihadiri oleh minimal 15 *Senators*, termasuk oleh *Speaker*,¹⁷⁹ sedangkan pada *House of Commons* dihadiri oleh minimal 20 anggota, termasuk oleh *Speaker*.¹⁸⁰ Setelah RUU disetujui oleh kedua kamar, maka disampaikan ke *Governor General* yang kemudian menyampaikan ke ratu untuk mendapat persetujuan, dan pengumumannya dilakukan oleh *Governor General*, akan tetapi jika Ratu menolak maka UU menjadi tidak berlaku.¹⁸¹

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Kanada berdasarkan UUD-nya adalah:

- (1) Parlemen terdiri dari Ratu, *Senate*, dan *House of Commons*.
- (2) Anggota Kamar Kedua mewakili daerah, dipilih dan diangkat oleh Gubernur Jendral atas nama Ratu dengan masa jabatan hingga berumur 75 tahun.
- (3) Kedua Kamar memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan menyetujui RUU, akan tetapi RUU tentang pendapatan negara dan RUU yang berkaitan pembebanan negara berasal dari Kamar Pertama.
- (4) Ratu memiliki hak veto.

¹⁷⁶ Lihat Asshiddiqie, *et al. ed.*, *Kompilasi, op cit.*, hal. 52. *Section 53 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁷ *Ibid.* Lihat *Section 54 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hal. 43. Lihat *Section 55 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁷⁹ *Ibid.*, hal. 41. Lihat *Section 35 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁸⁰ *Ibid.*, hal. 42. Lihat *Section 48 Canada Constitution Act 1867*.

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 43. Lihat *Section 55-57 Canada Constitution Act 1867*.

6. *Republic of Colombia*

a. Pengantar

Republic of Colombia memiliki jumlah penduduk sebanyak 43.593.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 1.141.468 km².¹⁸² Dalam *Constitution of Colombia* (1991), diatur bahwa Kolombia adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.¹⁸³ Parlemen *Colombia* bernama *Congress*, yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Senate* dan *Chamber of Representatives*.¹⁸⁴

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Senate* dan *Chamber of Representatives*

Dalam *Article 135 Constitution of Colombia* diatur bahwa masing-masing kamar memiliki kewenangan formal sebagai berikut:

- (1) Memilih eksekutif komisi-komisi (*executive committees*).¹⁸⁵
- (2) Memilih sekretaris jenderal.¹⁸⁶
- (3) Meminta kepada pemerintah mengenai informasi yang dibutuhkan.¹⁸⁷
- (4) Menentukan sidang-sidang yang disiapkan untuk mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan menerima jawabannya.¹⁸⁸
- (5) Mengisi posisi yang diatur dalam UU untuk pelaksanaan fungsi-fungsinya.¹⁸⁹
- (6) Berusaha melakukan kerja sama dengan pemerintah untuk pelaksanaan terbaik dari yang merupakan tanggung jawabnya.¹⁹⁰
- (7) Mengorganisasi keamanan internalnya.¹⁹¹

¹⁸² *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

¹⁸³ *Article 1 Constitution of Colombia* mengatur sebagai berikut: "*Colombia is a legal social state organized in the form of a unitary republic....*"

¹⁸⁴ *Article 1 Constitution of Colombia* mengatur sebagai berikut:

"*It is the responsibility of the Congress of the Republic to amend the Constitution, pass laws, and exercise political control over the government and the public administration.*

The Congress of the Republic will be composed of the Senate and the Chamber of Representatives."

¹⁸⁵ *Ibid. Article 135* angka 1 *Constitution of Colombia*.

¹⁸⁶ *Ibid. Article 135* angka 2 *Constitution of Colombia*.

¹⁸⁷ *Ibid. Article 135* angka 3 *Constitution of Colombia*.

¹⁸⁸ *Ibid. Article 135* angka 4 *Constitution of Colombia*.

¹⁸⁹ *Ibid. Article 135* angka 5 *Constitution of Colombia*.

¹⁹⁰ *Ibid. Article 135* angka 6 *Constitution of Colombia*.

¹⁹¹ *Ibid. Article 135* angka 7 *Constitution of Colombia*.

(8) Memanggil menteri-menteri menghadiri persidangan.¹⁹²

(9) Mengusulkan *motion of non-confidence* kepada menteri-menteri.¹⁹³

Kedua kamar melakukan kewenangan bersama dalam bentuk *joint session* dalam hal:

(1) Melantik Presiden Republik, menerima kepala negara atau kepala pemerintahan negara lain, memilih pengawas keuangan umum (*Comptroller General of the Republic*) dan Wakil Presiden.¹⁹⁴

(2) Pembentukan UU.¹⁹⁵

Dalam *Constitution of Colombia* diatur kewenangan formal lainnya dari masing-masing kamar dalam *Congress*¹⁹⁶ sebagai berikut:

(a) *Senate*

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of Colombia*, kewenangan formal lainnya dari *Senate* adalah sebagai berikut:

(1) Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹⁷

(2) Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap promosi jabatan militer yang diajukan pemerintah di semua level.¹⁹⁸

(3) Memberikan ijin kepada Presiden dan mempertimbangkan kualifikasi Wakil Presiden sebagai pengganti Presiden dalam keadaan Presiden berhalangan sementara tersebut.¹⁹⁹

(4) Memberikan ijin transit tentara asing di wilayah *Colombia*.²⁰⁰

(5) Memilih hakim Mahkamah Konstitusi.²⁰¹

¹⁹² *Ibid. Article 135* angka 8 *Constitution of Colombia*.

¹⁹³ *Ibid. Article 135* angka 9 *Constitution of Colombia*.

¹⁹⁴ *Ibid. Article 141 Constitution of Colombia*.

¹⁹⁵ *Ibid. Article 142 Constitution of Colombia*.

¹⁹⁶ Dalam *Constitution of Colombia*, pengaturan tentang *Congress*, antara lain dalam Pasal 114 yang mengatur kewenangan menghamandemen UUD, menyetujui UU, dan melaksanakan control politik kepada pemerintah dan administrasi public.

¹⁹⁷ *Ibid. Article 139 Constitution of Colombia*.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

- (6) Mengesahkan tindakan pemerintah untuk menyatakan perang dengan negara lain.²⁰²
- (7) Memilih Jaksa Agung.²⁰³
- (8) Mengajukan RUU,²⁰⁴ dan khusus RUU tentang hubungan internasional harus diajukan oleh Senat.²⁰⁵

(b) *Chamber of Representatives*

Berdasarkan pengaturan dalam *Chamber of Representatives*, kewenangan formal lainnya dari *Chamber of Representatives*, yaitu:

- (1) Memilih anggota *Ombudsman*.²⁰⁶
- (2) Memeriksa dan menyelesaikan anggaran umum (*general budgetary*) dan laporan keuangan (*treasury account*) yang disampaikan padanya oleh pengawas keuangan umum (*Comptroller General of the Republic*).²⁰⁷
- (3) Menuntut Presiden dan/atau Wakil Presiden, hakim pada Mahkamah Konstitusi, hakim Mahkamah Agung, anggota *Superior Council of the Judicature*, hakim-hakim *Council of State*, atau penuntut umum (*General Prosecutor*).²⁰⁸
- (4) Mengetahui pengaduan dan keluhan yang akan diajukan oleh penuntut umum atau oleh individu terhadap pejabat tertentu, dan melakukan penuntutan berdasarkan hal tersebut.²⁰⁹
- (5) Meminta bantuan terhadap pihak lain dalam melakukan penyelidikan dan bukti-bukti yang terkait dengan penyelidikan.²¹⁰

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid. Article 154 Constitution of Colombia. Article 154, 155, dan 156 Constitution of Colombia* mengatur bahwa selain anggota kedua kamar, RUU tertentu, juga dapat diajukan oleh pemerintah (*national government*), warga negara, *Constitutional Court*, *Superior Council of the Judicature*, *Supreme Court of Justice*, *Council of State*, *National Electoral Council*, *National Attorney General*, dan *Comptroller General of the Republic*.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid. Article 178 Constitution of Colombia.*

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibid. Article 178 angka 3 Constitution of Colombia.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

(6) Mengajukan RUU, dan khusus RUU tentang perpajakan harus diajukan oleh *Chamber of Representatives*.²¹¹

(7) Pemerintah mengirimkan RUU tentang anggaran ke *Chamber of Representatives*.²¹²

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari *Senate dan Chamber of Representatives*

Senator dan anggota *Chamber of Representatives* dipilih setiap 4 tahun.²¹³ *Senate of the Republic* terdiri dari 100 anggota yang dipilih berdasarkan sistem distrik, dengan 2 senator tambahan untuk komunitas Indian dengan pengaturan bahwa wakil tersebut memiliki kewenangan tradisional dalam komunitasnya atau bahwa wakil tersebut merupakan pemimpin dari organisasi masyarakat asli (*indigenous*) yang diakui oleh pemerintah.²¹⁴

Anggota *Chamber of Representatives* dipilih secara langsung oleh rakyat,²¹⁵ dengan sistem pemilihan distrik yang diatur oleh UUD dan UU, yang mengatur 5 wakil untuk setiap distrik pemilihan khusus agar terjamin adanya perwakilan dari kelompok etnis dan minoritas politik serta warga negara Kolombia yang tinggal di luar negeri.²¹⁶ Dalam *Article 108* diatur bahwa calon anggota *Chamber of Representatives* tidak hanya dapat berasal dari partai politik, tapi juga dari *social movements* dan *significant groups of citizens* dengan persyaratan memperoleh 50.000 tanda tangan atau pada pemilihan sebelumnya mendapat kursi di Konggres.²¹⁷

Jumlah anggota kamar pertama adalah 166, sedangkan kamar kedua adalah 102.²¹⁸

c. Mekanisme Hubungan *Senate dan Chamber of Representatives* dalam Pembentukan UU

Dalam *Article 138 Constitution of Colombia* diatur bahwa *Congress* bertemu 2 kali dalam setahun, yang setiap pertemuan merupakan masa persidangan legislatif.²¹⁹ Setiap

²¹¹ *Ibid. Article 154 Constitution of Colombia.*

²¹² Lihat *Article 200 angka 4 Constitution of Colombia.*

²¹³ *Ibid. Article 132 Constitution of Colombia.*

²¹⁴ *Ibid. Article 171 Constitution of Colombia.*

²¹⁵ *Ibid. Article 133 Constitution of Colombia.*

²¹⁶ *Ibid. Article 176 Constitution of Colombia.*

²¹⁷ *Ibid. Article 108 Constitution of Colombia.*

²¹⁸ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD.*

kamar memilih komisi dan dimungkinkan diadakannya *joint session* dari komisi-komisi yang ada.²²⁰ *Article 144 Constitution of Colombia* mengatur bahwa: “*The sessions of the chambers and their permanent committees will be public, within the limits determined by their by laws.*”²²¹

RUU dapat diusulkan oleh kedua kamar, pemerintah, serta oleh rakyat.²²² Pemerintah hanya dapat mendikte atau mengubah UU tertentu.²²³ Kedua kamar dapat memasukkan perubahan yang diajukan pemerintah.²²⁴ RUU yang berkaitan dengan perpajakan diusulkan oleh *Chamber of Representatives*, sedangkan RUU yang berkaitan dengan hubungan luar negeri diusulkan oleh *Senate*.²²⁵

Dalam *Constitution of Colombia* diatur tentang pembentukan UU,²²⁶ sebagai berikut:

(1) RUU yang diusulkan dapat ditolak bila tidak memuat isu atau perubahan tertentu dan tidak ada relevansinya,²²⁷ akan tetapi RUU tersebut dapat dipertimbangkan kembali

²¹⁹ *Article 138 Constitution of Colombia*. Dalam pembentukan UU, terdapat hubungan antara Pemerintah dan *Congress*, yang diatur dalam *Article 200 Constitution of Colombia*, yaitu: “*It is the duty of the government to do the following in conjunction with the Congress:*

1. *Help draft the laws, present bills through ministers, exercise the right of objecting to them, and approve them in accordance with the Constitution.*
2. *Convoke the Congress to special sessions.*
3. *Present the national development and public investment plan, in accordance with the provisions in Article 150.*
4. *Send the budget bill of revenues and expenditures to the Chamber of Representatives.*
5. *Make reports to the chambers as requested on unclassified matters.*
6. *Effectively support the chambers when the latter request it, placing at their disposal the public force if necessary.”*

²²⁰ *Ibid. Article 142 Constitution of Colombia*

²²¹ *Ibid. Article 144 Constitution of Colombia*. Berdasarkan *Article 145* dan *146*, persidangan dalam *congress*, kamar-kamar, dan komisi-komisi hanya dapat dilakukan jika dihadiri $\frac{1}{4}$ anggota, sedangkan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas, kecuali dalam hal yang ditentukan berbeda oleh konstitusi.

²²² *Ibid. Article 154 Constitution of Colombia*. Usulan yang diajukan oleh rakyat dan lembaga negara tertentu diatur dalam *Article 155* dan *156 Constitution of Colombia*.

²²³ *Ibid. Article 154 Constitution of Colombia*.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Dalam *Article 157 Constitution of Colombia* diatur persyaratan untuk menjadi UU, yaitu:

“*No bill will become law without meeting the following requirements:*

1. *Being published officially by the Congress before being sent to the respective committee.*
2. *Being approved at the first reading in the appropriate permanent committee of each chamber. The by laws of the Congress will determine the cases in which the first reading will be held in joint session of the permanent committees of both chambers.*
3. *Being approved in each chamber at the second reading.*
4. *Securing the approval of the government.”*

untuk dibahas.²²⁸ Jangka waktu pembahasan pada setiap kamar ditentukan, yaitu bahwa antara pembahasan pertama dan kedua tidak boleh kurang dari 8 hari, dan periode persetujuan RUU pada setiap kamar minimal 15 hari.²²⁹

- (2) Jika terjadi perbedaan, maka masing-masing kamar membentuk *joint committee* yang bertugas membuat rancangan yang akan diusulkan pada masing-masing kamar, akan tetapi jika terjadi lagi perbedaan pendapat maka RUU tidak diterima.²³⁰ RUU yang sudah pernah dibahas, akan tetapi tidak dapat diselesaikan dalam 1 masa persidangan, akan diajukan pada masa persidangan berikutnya, akan tetapi tidak boleh melebihi 2 masa persidangan.²³¹
- (3) Jika RUU sudah disetujui oleh kedua kamar, maka RUU dikirimkan kepada pemerintah untuk mendapatkan persetujuan, akan tetapi jika pemerintah menolak maka RUU dikembalikan pada kamar yang mengusulkannya.²³² Jika Presiden tidak melakukan tugasnya, maka *President of the Congress* yang akan mengundangkannya.²³³
- (4) RUU yang dikembalikan tersebut akan dibahas kembali, dan Presiden harus menyetujuinya jika disetujui oleh $\frac{1}{2} + 1$ dari anggota kedua kamar, akan tetapi hal tersebut tidak terjadi dan RUU tersebut harus diperbaiki, jika Presiden menganggap inkonstitusional dan diputuskan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.²³⁴

²²⁷ *Ibid.* Article 158 Constitution of Colombia.

²²⁸ *Ibid.* Article 159 Constitution of Colombia.

²²⁹ *Ibid.* Article 160 Constitution of Colombia.

²³⁰ *Ibid.* Article 161 Constitution of Colombia.

²³¹ *Ibid.* Article 162 Constitution of Colombia.

²³² *Ibid.* Article 165 Constitution of Colombia. Dalam Article 166 Constitution of Colombia diatur tentang penolakan pemerintah, yaitu:

"The government has a six-day deadline to return with its objections any bill which does not include over 20 articles; a 10 day deadline for a bill including 21 to 50 articles; and up to 20 days for a bill of over 50 articles.

Once the stipulated deadlines are reached and the government has not returned a bill with objections, the President must approve it and promulgate it. If the chambers should begin a recess within the stated deadlines, the President will be obligated to publish the approved or disapproved bills within the above-mentioned deadlines."

²³³ *Ibid.* Article 168 Constitution of Colombia.

²³⁴ *Ibid.* Article 167 Constitution of Colombia.

Pengaturan pembentukan tentang RUU tentang anggaran dalam *Constitution of Colombia* diatur sebagai berikut:

- (1) Pemerintah mengajukan RUU tentang anggaran ke *Chamber of Representatives*.²³⁵
- (2) RUU anggaran penerimaan dan pengeluaran dibahas oleh komisi ekonomi dari kedua kamar.²³⁶
- (3) Jika Konggres tidak menyetujui anggaran, maka anggaran tahun sebelumnya yang dipergunakan.²³⁷

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Kolombia berdasarkan *Constitution of Colombia*, yaitu:

- (1) Kamar Pertama dan Kamar Kedua memiliki masa jabatan yang sama, selain berisikan wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat, juga wakil tambahan, yaitu Kamar Pertama adalah *social movements* dan *significant groups of citizens*, sedang Kamar Kedua terdapat wakil tambahan dari komunitas Indian.
- (2) RUU dapat diusulkan oleh kedua kamar, pemerintah, lembaga negara tertentu (*The Constitutional Court, the Superior Council of the Judicature, the Supreme Court of Justice, the Council of State, the National Electoral Council, the National Attorney General, and the Comptroller General of the Republic*), serta oleh rakyat.
- (3) RUU yang berkaitan dengan anggaran dan perpajakan diusulkan oleh Kamar Pertama, sedangkan RUU yang berkaitan dengan hubungan luar negeri diusulkan oleh Kamar Kedua.
- (4) *Joint committee* akan dibentuk jika terdapat perbedaan antarkamar, dan jika masih terdapat perbedaan maka RUU tidak akan dibahas pada persidangan masa itu.
- (5) Pemerintah memiliki hak veto, tetapi dapat diabaikan dengan $\frac{1}{2} + 1$ dari suara masing-masing anggota, kecuali dalam hal Presiden menganggap RUU tersebut

²³⁵ Article 200 angka 4 *Constitution of Colombia*.

²³⁶ Article 346 *Constitution of Colombia*.

²³⁷ Article 348 *Constitution of Colombia*.

inkonstitusional dan diputuskan demikian oleh Mahkamah Konstitusi, maka RUU tersebut harus diperbaiki.

(6) Jika Presiden tetap menolak, maka RUU disahkan oleh Ketua Konggres.

(7) Jika Konggres tidak menyetujui RUU tentang anggaran, maka digunakan anggaran tahun sebelumnya.

7. *Democratic Republic of Congo*

a. Pengantar

Democratic Republic of Congo memiliki jumlah penduduk sebanyak 59.320.000 jiwa, berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 2.349.858 km².²³⁸

Dalam *Constitution Democratic Republic of Congo* (2006), diatur bahwa *Democratic Republic of Congo* adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.²³⁹ Parlemen *Democratic Republic of Congo* terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *National Assembly* (*l'Assemblée nationale*) dan *Senate* (*Sénat*).²⁴⁰

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *National Assembly* (*l'Assemblée nationale*) dan *Senate* (*Sénat*)

Dalam *Article 100 Constitution Democratic Republic of Congo*, diatur bahwa Parlemen dapat merancang UU (*lois*) dengan cara voting,²⁴¹ mengawasi Pemerintah, perusahaan negara, dan institusi pelayanan publik.²⁴² Selain kewenangan yang diatur dalam *Article 100* tersebut, maka kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen yang diatur dalam *Constitution of the Democratic Republic of Congo* adalah sebagai berikut:

²³⁸ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

²³⁹ *Article 63 Constitution Democratic Republic of Congo* sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 350. Lihat *Article 63 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁴⁰ *Ibid.*, hal. 355. *Article 100 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur sebagai berikut: "*le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat*. Akan tetapi dalam *Article 119* diatur bahwa jika kedua kamar bergabung, maka disebut *Congrès*. *Ibid.*, hal. 359. *Article 119 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur sebagai berikut: "*Les deux Chambres se réunissent en Congrès pour les cas suivant...*"

²⁴¹ *Ibid.*, hal. 362. *Article 130 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur bahwa terhadap RUU tentang keuangan negara, harus diusulkan pemerintah kepada *National Assembly*.

²⁴² *Ibid.*, hal. 355. *Article 100 Constitution Democratic Republic of Congo*.

- (4) Memiliki kewenangan mengatur administratif dan finansial dari masing-masing kamar.²⁴³
- (5) Kewenangan yang dilakukan dalam bentuk *joint session* dalam konggres,²⁴⁴ yaitu dalam hal:
- (a) Perubahan UUD.²⁴⁵
 - (b) Menyatakan Proklamasi Kemerdekaan Negara secara mendesak, penentuan ibu kota negara, dan pernyataan perang.²⁴⁶
 - (c) Dengar pendapat Presiden Republik Kongo dihadapan publik.²⁴⁷
 - (d) Penentuan hak bagi anggota Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 158 UUD.²⁴⁸
 - (e) Keadaan pendudukan atau keadaan darurat.²⁴⁹
- (3) Menyatakan *motion de censure* dan *motion de defiance*.²⁵⁰

Dalam *Article 130 Constitution of the Constitution Democratic Republic of Congo* diatur bahwa RUU tentang keuangan negara diusulkan pemerintah kepada *National Assembly*.²⁵¹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh *National Assembly* (*l'Assemblée Nationale*) dan *Senate* (*Sénat*)

Seluruh anggota *National Assembly* (*député national*) dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia; dengan calon anggota berasal dari partai-partai politik atau gabungan partai-partai politik, dan calon

²⁴³ *Ibid. Article 100 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁴⁴ *Ibid.*, hal. 359. Dalam hal berkedudukan di Konggres, maka *Article 120 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur bahwa kantor yang digunakan kantor milik *National Assembly* dan pemimpin kongres dilakukan bergantian antara Presiden *National Assembly* dan Presiden Senat.

²⁴⁵ *Ibid. Article 119 angka 1 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁴⁶ *Ibid. Article 119 angka 2 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁴⁷ *Ibid. Article 119 angka 3 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁴⁸ *Ibid. Article 119 angka 4 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁴⁹ *Ibid.*, hal. 363. Lihat *Article 144 Constitution Democratic Republic of Congo.*

²⁵⁰ *Ibid.*, hal. 364. Lihat *Article 146-147 Constitution Democratic Republic of Congo.* Dalam *Article 146 Constitution Democratic Republic of Congo* diatur bahwa Majelis Nasional dapat mengakhiri masa jabatan Pemerintah atau anggota Pemerintah dengan *motion de censure*. *Motion de censure* (mosi yang berisikan kritik) hanya berlaku jika ditandatangani oleh ¼ dari anggota, sedangkan *motion de defiance* (mosi yang berisikan penolakan/menentang) hanya berlaku jika ditandatangani oleh 1/10 dari anggota Majelis Nasional.

²⁵¹ Lihat *ibid.*, hal. 362.

independen.²⁵² Masa jabatan anggota *National Assembly* adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali.²⁵³

Senator dipilih oleh majelis provinsi mewakili provinsi namun mandat yang melekat padanya bersifat nasional, dengan calon yang berasal dari partai-partai politik atau gabungan partai-partai politik, dan calon independen, sedangkan mantan Presiden menjadi senator seumur hidup.²⁵⁴ Masa jabatan anggota *Senate (Sénat)* adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali.²⁵⁵

Jumlah anggota kamar pertama adalah 506, sedangkan kamar kedua adalah 120.²⁵⁶

c. Mekanisme Hubungan *National Assembly (l'Assemblée nationale)* dan *Senate (Sénat)* dalam Pembentukan UU

RUU dapat berasal dari pemerintah, anggota *National Assembly (député national)*, dan senator.²⁵⁷ Masing-masing kamar membahas RUU yang diajukan.²⁵⁸ Jika terdapat perbedaan pendapat antara kedua kamar, maka dibuat komisi gabungan (*joint committee*) untuk membahas RUU secara bersama-sama, dan jika komisi gabungan (*joint committee*) tersebut tidak dapat mengambil keputusan, maka keputusan terakhir diserahkan pada *National Assembly*, termasuk penentuan naskah RUU sebelum atau sesudah perubahan yang disetujui dan Senat harus memberi persetujuan jika terjadi amandemen terhadap

²⁵² *Ibid.*, hal. 355-356. *Article 101 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur bahwa setiap deputi dipilih beserta dua penggantinya.

²⁵³ *Ibid.*, hal. 356. *Article 103 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁵⁴ *Ibid.* *Article 104 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur bahwa setiap Senator dipilih beserta dua penggantinya.

²⁵⁵ *Ibid.* *Article 105 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁵⁶ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

²⁵⁷ Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 362. *Article 130 Constitution Democratic Republic of Congo* mengatur (terjemahan bebas): « Inisiatif hukum dapat berasal dari pemerintah, deputi maupun senat.

RUU inisiatif Pemerintah yang ada di Badan Penasihat Menteri diberikan kepada salah satu kantor dari dua Kamar yang ada. Walau bagaimanapun juga untuk menindaklanjuti hukum keuangan maka rancangan wajib diberikan dalam jangka waktu yang tertera dalam Pasal 126 pada kantor Majelis Nasional.

Sebelum diskusi dan penerimaan rancangan UU, rancangan UU harus dinotifikasi kepada Pemerintah yang mengajukan pertimbangan-pertimbangan yang mungkin kepada salah satu Kamar dalam waktu 15 hari setelah pemberian rancangan UU. Setelah melewati batas waktu tersebut maka didiskusikan bersama. »

²⁵⁸ *Ibid.* Lihat *Article 132 Constitution Democratic Republic of Congo*. Dalam *Article 133 Constitution Democratic Republic of Congo* diatur bahwa Pemerintah dapat mengajukan perubahan terhadap RUU yang dibahas, tapi tidak turut serta dalam voting.

RUU.²⁵⁹ Presiden lalu mengesahkan RUU tersebut dalam jangka waktu 6 hari.²⁶⁰ 15 hari setelah diundangkan, Presiden dapat meminta *National Assembly* atau *Senate* membahas kembali UU yang telah disahkan, baik secara keseluruhan maupun pasal-pasal tertentu, dan permintaan Presiden dapat diterima dan ditolak oleh kedua kamar.²⁶¹

Mengenai RUU tentang keuangan negara (termasuk tentang anggaran) diatur bahwa Pemerintah mengajukan RUU tersebut pada *National Assembly*.²⁶² Dalam Pasal 126 dan Pasal 127 *Constitution of the Constitution Democratic Republic of Congo* diatur mengenai RUU keuangan negara (termasuk tentang anggaran), yaitu:

- (1) Masing-masing kamar membahas dan dimungkinkan untuk melakukan perubahan terhadap RUU tentang anggaran negara yang diajukan oleh pemerintah.²⁶³
- (2) Jika RUU tentang anggaran negara tidak dapat ditetapkan pada waktunya oleh Kedua Kamar, maka Pemerintah meminta diperbolehkannya melakukan pinjaman temporer.²⁶⁴
- (3) Pemerintah melaksanakan anggaran yang disetujui oleh parlemen, dengan ketentuan bahwa perubahan yang dilakukan oleh kedua kamar tidak menyebabkan pengurangan pendapatan, atau peningkatan pengeluaran.²⁶⁵

²⁵⁹ *Ibid. Article 135 Constitution Democratic Republic of Congo*. Terjemahan bebas: Setiap RUU dikaji secara sistematis oleh kedua Kamar dengan memperhatikan usulan yang identik.

Oleh karena adanya perbedaan pendapat diantara kedua Kamar maka suatu RUU tidak dapat diterima setelah dibahas di tiap Kamar, dibentuk Komisi gabungan yang sederajat yang membahas bersama. RUU yang dibahas oleh Komisi gabungan yang akan digunakan oleh kedua Kamar.

Apabila komisi gabungan tidak berhasil mendapatkan naskah RUU atau apabila RUU tidak disetujui dalam kondisi-kondisi yang telah disebutkan dalam alinea sebelumnya maka Majelis Nasional yang menentukan secara pasti. Dalam kasus tersebut, Majelis Nasional dapat mengambil kembali naskah yang telah dibahas oleh komisi campuran maupun naskah terakhir yang divoting oleh Majelis Nasional, perbaikan dilakukan jika diperlukan melalui satu atau lebih amandemen yang disetujui oleh Senat.

²⁶⁰ *Ibid. Lihat Article 136 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁶¹ *Ibid. Lihat Article 137 Constitution Democratic Republic of Congo*. Dalam *Article* ini diatur bahwa naskah yang dibahas pada diskusi kedua dapat merupakan naskah sebelum atau sesudah perubahan berdasarkan keputusan mayoritas mutlak anggota yang menyusunnya.

²⁶² Lihat *ibid.*, hal. 362. Lihat *Article 130 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁶³ *Ibid.*, hal. 361. *Article 126 Constitution Democratic Republic of Congo*.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Kongo berdasarkan *Constitution Democratic Republic of Congo*, yaitu:

- (1) Anggota Kamar Pertama dan Kamar Kedua tidak hanya dapat berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga dari calon independen, serta masing-masing anggota dipilih dengan disertai 2 penggantinya.
- (2) Mantan Presiden menjadi senator seumur hidup.
- (3) RUU dapat berasal dari pemerintah, anggota Kamar Pertama dan Kedua.
- (4) Masing-masing kamar membahas RUU, dan jika terdapat perbedaan pendapat maka dibuat *joint committee*, yang jika tidak dapat mengambil keputusan, maka keputusan terakhir diserahkan pada Kamar Pertama untuk memilih naskah RUU.
- (5) Presiden tidak memiliki hak veto, akan tetapi dalam 15 hari setelah diundangkan, Presiden dapat meminta salah satu kamar membahas kembali UU yang telah disahkan, dan permintaan Presiden dapat diterima dan ditolak oleh kedua kamar.
- (6) Mengenai RUU tentang keuangan negara (termasuk tentang anggaran) diatur bahwa Pemerintah mengajukan pada Kamar Pertama.
- (7) RUU tentang anggaran negara dapat diubah dengan syarat perubahan yang dilakukan oleh kedua kamar tidak menyebabkan pengurangan pendapatan, atau peningkatan pengeluaran.

8. Arab Republic of Egypt

a. Pengantar

Arab Republic of Egypt memiliki jumlah penduduk sebanyak 72.034.000 jiwa, berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 997.739 km².²⁶⁶ Dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt* (konstitusi tahun 1971, yang

²⁶⁶ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

diamandemen pada tahun 1977 dan kemudian pada tahun 1980²⁶⁷), diatur bahwa *Egypt* adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.²⁶⁸ Parlemen *Egypt* terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *People's Assembly*²⁶⁹ dan *Shoura Assembly*.²⁷⁰

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *People's Assembly* dan *Shoura Assembly*

Dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt* diatur kewenangan dari *People's Assembly* dan *Shoura Assembly* sebagai berikut:

(a) *People's Assembly*

Kewenangan *People's Assembly* adalah sebagai berikut:

- (1) Mencalonkan Presiden untuk dipilih oleh rakyat, dari usulan minimal 1/3 anggota.²⁷¹
- (2) Dalam hal Presiden mengundurkan diri, maka surat tersebut diserahkan kepada *People's Assembly*.²⁷²
- (3) Mengumumkan lowongnya jabatan Presiden karena Presiden berhalangan tetap, dan *Speaker of the People's Assembly* mengisi jabatan Presiden tersebut hingga terpilihnya Presiden yang baru.²⁷³
- (4) Mengajukan *impeachment* kepada Presiden dari usulan minimal 1/3 anggota dan disetujui minimal 2/3 anggota.²⁷⁴
- (5) Memiliki kekuasaan legislatif.²⁷⁵

²⁶⁷ *Microsoft Encarta Reference Library* 2005.

²⁶⁸ *Constitution of the Arab Republic of Egypt* sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *et. al., ed., Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 689-708. Dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt* tidak terdapat kata-kata yang tersurat tentang bentuk negara kesatuan, akan tetapi hal tersebut dapat dilihat dalam pengaturan tentang pemerintah daerah.

²⁶⁹ *Ibid.*, hal. 696. Lihat *Article 86*.

²⁷⁰ *Ibid.*, hal. 707. Lihat *Article 194 Constitution of the Arab Republic of Egypt*. *Article* ini merupakan hasil perubahan *Constitution of the Arab Republic of Egypt* pada tahun 1980.

²⁷¹ *Ibid.*, hal. 695. *Article 76 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷² *Ibid. Article 83 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷³ *Ibid.*, hal. 696. *Article 84 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁴ *Ibid. Article 85 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁵ *Ibid. Article 86*. Dalam melaksanakan kekuasaan legislatifnya tersebut, *Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur beberapa hal yang harus diatur dengan UU, selain anggaran negara, yaitu:

- a. Perpajakan umum (*general taxes*) diatur dalam *Article 119 Constitution of the Arab Republic of Egypt*,

- (6) Menyetujui kebijakan umum negara, rencana umum pembangunan ekonomi dan sosial.²⁷⁶
- (7) Menerima, membahas, menyetujui anggaran negara, dan melakukan perubahan jika disetujui oleh pemerintah.²⁷⁷
- (8) Melakukan pengawasan terhadap eksekutif,²⁷⁸ berupa pertanyaan (*question*),²⁷⁹ interpelasi,²⁸⁰ dan penyelidikan (hak angket) terhadap kegiatan eksekutif.²⁸¹
- (9) Meminta pertanggungjawaban kepada Menteri²⁸² dan Perdana Menteri,²⁸³ dan jika Majelis menolak pertanggung jawaban mereka, maka mereka harus mengundurkan diri.²⁸⁴
- (10) Memberikan persetujuan terhadap pinjaman yang dilakukan oleh eksekutif.²⁸⁵
- (11) Menerima pernyataan negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) yang dikeluarkan oleh pemerintah dan perpanjangan keadaan bahaya tersebut harus mendapat persetujuan dari *People's Assembly*.²⁸⁶
- (12) Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang yang dikeluarkan oleh Presiden.²⁸⁷
- (13) Menerima penjelasan Presiden tentang perjanjian internasional, dan khusus mengenai perjanjian internasional yang berkaitan dengan kedaulatan dan menimbulkan pembebanan terhadap negara, harus mendapat persetujuan dari *People's Assembly*.²⁸⁸

- b. Pengumpulan pendapatan negara yang berasal dari pemerintah (*public fund*) dan prosedur penggunaannya, diatur dalam *Article 120 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.
- c. Gaji, pensiun, subsidi, dan bonus dari keuangan negara, diatur dalam *Article 122 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.
- d. Aturan dan prosedur ganti-rugi dalam hal yang berkaitan dengan investasi sumber daya alam dan kepentingan publik, diatur dalam *Article 123 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁶ *Ibid.* Tentang hal ini, juga diatur dalam *Article 114 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁷ *Ibid.* Lihat *Article 115 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁸ *Ibid.* *Article 86 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁷⁹ *Ibid.*, hal. 700. *Article 124 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸⁰ *Ibid.* *Article 125 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸¹ *Ibid.*, hal. 701. *Article 131 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸² *Ibid.*, hal. 700. *Article 126 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸³ *Ibid.* *Article 124 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸⁴ *Ibid.*, hal. 701. *Article 128 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸⁵ *Ibid.* *Article 121 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸⁶ *Ibid.*, hal. 702-703. *Article 148 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁸⁷ *Ibid.*, hal. 703. *Article 150 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

(14) Bersama-sama dengan Presiden, memiliki hak menuntut menteri yang melakukan kejahatan dalam melakukan tugasnya, tuntutan diusulkan oleh 1/5 anggotanya, dan harus mendapat persetujuan 2/3 anggota.²⁸⁹

(b) *Shoura Assembly*

Shoura Assembly dibentuk dengan amandemen *Constitution of the Arab Republic of Egypt* pada tahun 1980.²⁹⁰ Kewenangan formal *Shoura Assembly* sebagaimana diatur dalam *Article 195 Constitution of the Arab Republic of Egypt*, bahwa terhadap hal-hal berikut harus dikonsultasikan dengan *Shoura Assembly*²⁹¹ dan *Shoura Assembly* menyampaikan pendapatnya kepada *People's Assembly* dan Presiden²⁹² mengenai hal-hal berikut:

- (1) Usulan perubahan satu atau beberapa pasal dari UUD.²⁹³
- (2) RUU pelengkap UUD.²⁹⁴
- (3) Rancangan rencana umum pembangunan sosial dan ekonomi.²⁹⁵
- (4) Perjanjian perdamaian, aliansi dan semua perjanjian yang membawa akibat terhadap integritas wilayah negara atau hak-hak kedaulatan.²⁹⁶
- (5) RUU mengenai Majelis yang diajukan oleh Presiden.²⁹⁷
- (6) Segala hal mengenai Majelis oleh Presiden berkaitan dengan kebijakan umum dari negara dan kebijakan luar negeri.²⁹⁸

²⁸⁸ *Ibid. Article 151 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁸⁹ *Ibid.*, hal. 704. *Article 159 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹⁰ *Ibid.*, hal. 707. *Article 194 Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur sebagai berikut: "The *Shoura Assembly* is concerned with the study and proposal of what it deems necessary to preserve the principles of the July 23, 1952 Revolution and the May 15, 1971 Revolution, to consolidate national unity and social peace, to protect the alliance of the working forces of the people and the socialist gains as well as the basic constituents of society, its supreme values, its rights and liberties and its public duties, and to deepen the democratic socialist system and widen its scope."

²⁹¹ *Ibid. Article 195 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹² *Ibid. Article 195 angka 7 Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur sebagai berikut: "7. The Assembly shall submit to the President of the Republic and the People's Assembly its opinion on such matters."

²⁹³ *Ibid. Article 195 angka 1 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹⁴ *Ibid. Article 195 angka 2 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹⁵ *Ibid. Article 195 angka 3 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹⁶ *Ibid. Article 195 angka 4 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁹⁷ *Ibid. Article 195 angka 5 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari *People's Assembly* dan *Shoura Assembly*

Dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt* diatur bahwa dilarang perangkapan jabatan anggota *People's Assembly* dan *Shoura Assembly*.²⁹⁹

Masa jabatan anggota *People's Assembly* adalah 5 (lima) tahun.³⁰⁰ Anggota *People's Assembly* dipilih dengan minimal jumlah anggota 350 orang, akan tetapi Presiden dapat menunjuk maksimal 10 anggota, dan minimal setengah dari keseluruhan anggota *People's Assembly* merupakan buruh dan petani yang kriterianya dan hal-hal lainnya ditetapkan dengan UU.³⁰¹ Pegawai negeri dan pegawai di sektor publik dapat mencalonkan dirinya menjadi calon anggota *People's Assembly* sesuai dengan ketentuan UU.³⁰² Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri, dan para menteri dapat menjadi anggota *People's Assembly*.³⁰³ Presiden tidak dapat membubarkan *People's Assembly* kecuali dianggap perlu dan setelah disetujui oleh mayoritas masyarakat melalui referendum.³⁰⁴

Masa jabatan anggota *Shoura Assembly* adalah 6 tahun, dan setengahnya diperbaharui setiap 3 tahun dan dapat dipilih kembali.³⁰⁵ Anggota *Shoura Assembly* ditentukan oleh UU, dengan minimal jumlah 132 anggota, 2/3 dari keseluruhan anggota *Shoura Assembly* merupakan buruh dan petani yang dipilih secara langsung dan rahasia, sedangkan 1/3 nya diangkat oleh Presiden.³⁰⁶ Presiden tidak dapat membubarkan *Shoura Assembly* kecuali dianggap perlu.³⁰⁷

Jumlah anggota kamar pertama adalah 454, sedangkan kamar kedua adalah 264.³⁰⁸

²⁹⁸ *Ibid.* Article 195 angka 6 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

²⁹⁹ *Ibid.* Lihat Article 200 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁰ *Ibid.*, hal. 697. Article 92 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰¹ *Ibid.*, hal. 696-697. Article 87 dan 88 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰² *Ibid.*, hal. 697. Article 89 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰³ *Ibid.*, hal. 701. Article 134 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁴ *Ibid.* Article 136 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁵ *Ibid.*, hal. 707. Article 198 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁶ *Ibid.* Article 196 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁷ *Ibid.* Article 204 *Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³⁰⁸ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

c. Mekanisme Pembentukan UU

Dalam *Article 86 Constitution of the Arab Republic of Egypt* diatur bahwa hanya *People's Assembly* yang memiliki kekuasaan legislatif,³⁰⁹ sedangkan *Shoura Assembly* hanya merupakan majelis tempat dikonsultasikannya RUU pelengkap UUD.³¹⁰

Hak untuk mengajukan RUU dimiliki oleh Presiden dan *People's Assembly*.³¹¹ Presiden dan setiap anggota *People's Assembly* memiliki hak untuk mengundang atau menolak mengundang sebuah RUU.³¹² Setiap RUU Pemerintah disampaikan pada salah satu komisi, sedangkan RUU dari anggota *People's Assembly* dibahas terlebih dahulu dalam komisi khusus.³¹³ Setiap RUU yang diajukan oleh anggota, yang ditolak, maka tidak diperbolehkan diajukan ke persidangan masa itu.³¹⁴

Mengenai RUU tentang anggaran, diatur dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt*, bahwa *People's Assembly* berwenang menerima, membahas, menyetujui anggaran negara, dan melakukan perubahan terhadap RUU anggaran negara jika disetujui oleh pemerintah.³¹⁵

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Mesir berdasarkan *Constitution of the Arab Republic of Egypt*, yaitu:

³⁰⁹ Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 696. *Article 86 Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur sebagai berikut: "The People's Assembly shall exercise the legislative power..."

³¹⁰ *Ibid.* Lihat *Article 195 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³¹¹ *Ibid.*, hal. 699 *Article 109 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³¹² *Ibid.* Lihat *Article 112 Constitution of the Arab Republic of Egypt*. Selanjutnya tentang hal ini diatur dalam *Article 113 Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur: "If the President of the Republic objects to a draft law ratified by the People's Assembly, he shall refer it back to the Assembly within thirty days from the Assembly's communication of it. If the draft law is not referred back within this period. It is considered a law and shall be promulgated. If it is referred back to the Assembly on the said date and approved once again by a majority of two-thirds of the members, it shall be considered a law and shall be promulgated."

³¹³ *Ibid.*, *Article 110 Constitution of the Arab Republic of Egypt*. Dalam *Article 107 Constitution of the Arab Republic of Egypt* dibahas tentang quorum dalam sidang *People's Assembly*, yaitu mayoritas dari anggotanya hadir.

³¹⁴ *Ibid.* *Article 111 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³¹⁵ *Ibid.* *Article 115 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

- (1) Anggota Kamar Pertama dan Kamar Kedua selain dipilih, juga terdapat anggota yang diangkat oleh Presiden, dan ditentukan jumlah minimal dari anggota tersebut merupakan buruh dan petani (Kamar Pertama minimal $\frac{1}{2}$, sedangkan Kamar Kedua minimal $\frac{2}{3}$).
- (2) Masa jabatan anggota Kamar Kedua adalah 6 tahun, dan setengahnya diperbaharui setiap 3 tahun.
- (3) Hak mengusulkan RUU hanya dimiliki oleh Presiden dan Kamar Pertama, sedangkan Kamar Kedua hanya sebagai lembaga konsultasi dan pemberi pendapat (termasuk pendapat tentang perubahan UUD dan pendapat tentang RUU)
- (4) Presiden memiliki hak veto yang dapat diabaikan dengan $\frac{2}{3}$ anggota *People Assembly*.

9. *Federal Democratic Republic of Ethiopia*

a. Pengantar

Federal Democratic Republic of Ethiopia memiliki jumlah penduduk sebanyak 74.778.000 jiwa, dengan luas wilayah 1.127.127 km².³¹⁶ Dalam *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* (1994), diatur bahwa *Federal Democratic Republic of Ethiopia* adalah negara republik yang berbentuk federal.³¹⁷ Parlemen *Ethiopia* bernama *Federal Houses* yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of People's Representatives* dan *House of the Federation*.³¹⁸

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *House of People's Representatives* dan *House of the Federation*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *Federal Houses* yang diatur dalam *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* adalah sebagai berikut:

³¹⁶ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

³¹⁷ *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 795. Lihat *Article 1 Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³¹⁸ *Ibid.*, hal. 807. *Article 53 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

- (1) Masing-masing kamar dapat mengusulkan perubahan UUD, jika disetujui oleh 2/3 anggotanya.³¹⁹
- (2) Kewenangan bersama yang dilakukan dalam *joint session*, yaitu:
 - (a) Meminta diadakannya *joint session* dalam hal terjadi pelanggaran hak asasi manusia yang tidak dapat ditangani negara bagian.³²⁰
 - (b) Mengubah UUD jika disetujui oleh 2/3 anggota dalam *joint session*.³²¹
 - (c) Mengangkat calon Presiden menjadi Presiden jika disetujui oleh 2/3 anggota dalam *joint session*.³²²
 - (d) Pemungutan pajak yang tidak secara khusus diatur dalam UUD, jika disetujui oleh 2/3 anggota.³²³

(a) House of People's Representatives

Kewenangan formal lainnya dari *House of People's Representatives* adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk UU.³²⁴
- (2) Menentukan pertahanan nasional, keamanan publik, dan kekuatan polisi nasional.³²⁵
- (3) Menyetujui permohonan pemerintah untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya.³²⁶
- (4) Menyatakan Negara dalam keadaan bahaya berdasarkan RUU yang diajukan Dewan Menteri.³²⁷ Jika *House of People's Representatives* menyetujui RUU tersebut, maka

³¹⁹ *Ibid.*, hal. 819. *Article 104 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁰ *Ibid.*, hal. 808. *Article 55 ayat (16) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²¹ *Ibid.*, hal. 819. *Article 105 ayat (2) huruf (a) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.* Selain persetujuan dalam *joint session*, dalam *Article 105 ayat (2) huruf (b)* mengatur bahwa juga harus mendapat persetujuan 2/3 Dewan perwakilan di Negara bagian (*Councils of the member States of the Federation*).

³²² *Ibid.*, hal. 810. *Article 70 ayat (1) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²³ *Ibid.*, hal. 818. *Article 99 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁴ *Ibid.*, hal. 807-808. *Article 55 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁵ *Ibid.*, hal. 808. *Article 55 ayat (7) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁶ *Ibid.* *Article 55 ayat (8) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁷ *Ibid.* *Article 55 ayat (9).* Tentang hal ini, diatur lebih lanjut dalam *Article 93 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

House of People's Representatives harus membentuk *State of Emergency Inquiry Board*.³²⁸

- (5) Menyetujui kebijakan umum dan strategi ekonomi, sosial dan pembangunan, kebijakan fiskal dan moneter, dan mengundang UJ yang berkaitan dengan mata uang, administrasi Bank Nasional, dan nilai tukar mata uang asing.³²⁹
- (6) Meratifikasi anggaran federal.³³⁰
- (7) Meratifikasi perjanjian internasional.³³¹
- (8) Memberikan persetujuan pada pemilihan hakim-hakim federal, anggota Dewan Menteri, Auditor Umum, dan pejabat publik yang berdasarkan UU harus disetujui oleh *House of People's Representatives*.³³²
- (9) Membentuk Komisi Hak Asasi Manusia dan menetapkan dalam UU mengenai kewenangan dan fungsi lembaga tersebut.³³³
- (10) Membentuk Ombudsman, memilih dan menyetujui anggotanya, serta menetapkan dalam UU mengenai kewenangan dan fungsi lembaga tersebut.³³⁴
- (11) Memanggil dan mengajukan pertanyaan kepada Perdana Menteri dan pejabat Federal lainnya, serta menyelidiki perilaku dan memberhentikannya sebagai bentuk pertanggungjawaban.³³⁵
- (12) Mendiskusikan segala hal yang berkaitan dengan kewenangan eksekutif atas permintaan dari 1/3 anggotanya.³³⁶
- (13) Memilih ketua dan wakil ketua.³³⁷
- (14) Mencalonkan Presiden.³³⁸

³²⁸ *Ibid.*, hal. 816. *Article 93 ayat (5) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³²⁹ *Ibid.* *Article 55 ayat (10) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³⁰ *Ibid.* *Article 55 ayat (11) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³¹ *Ibid.* *Article 55 ayat (12) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³² *Ibid.* *Article 55 ayat (13) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³³ *Ibid.* *Article 55 ayat (14) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³⁴ *Ibid.* *Article 55 ayat (15) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³⁵ *Ibid.* *Article 55 ayat (17) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³⁶ *Ibid.* *Article 55 ayat (18) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*, hal. 810. *Article 70 ayat (1) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

- (15) Perdana Menteri dan Dewan Menteri bertanggung jawab kepada *House of People's Representatives*.³³⁹
- (16) Memilih Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung Federal.³⁴⁰
- (17) Merekomendasikan 6 pakar yang akan diangkat oleh Presiden menjadi anggota Dewan Penyelidikan Konstitusional (*Council of Constitutional Inquiry*).³⁴¹
- (18) Memilih Auditor Umum (*Auditor General*) berdasarkan rekomendasi dari Perdana Menteri.³⁴²
- (19) Memilih anggota *National Election Board* berdasarkan rekomendasi dari Perdana Menteri.³⁴³
- (20) Memilih anggota *National Census Commission* berdasarkan rekomendasi dari Perdana Menteri³⁴⁴ dan komisi tersebut bertanggung jawab pada *House of People's Representatives*.³⁴⁵

(b) House of the Federation

Kewenangan formal lainnya dari *House of the Federation* berdasarkan *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* adalah sebagai berikut:

- (1) Menafsirkan UUD.³⁴⁶

³³⁹ *Ibid.*, hal. 810. *Article 72* ayat (2) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada *House of Peoples' Representatives* juga diatur di *Article 76* ayat (2) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁴⁰ *Ibid.*, hal. 813-814. *Article 81* ayat (12) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁴¹ *Ibid.*, hal. 814. *Article 81* ayat (2) huruf (c) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Berdasarkan *Article 84* ayat (1) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Dewan ini bertugas menyelidiki perselisihan konstitusional, dengan cara menginterpretasikan UUD, dan rekomendasinya diserahkan pada *House of the Federation*.

³⁴² *Ibid.*, hal. 818. Lihat *Article 101* ayat (1) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Berdasarkan *Article 101* ayat (3) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Auditor Umum ini melaporkan kepada *House of Peoples' Representatives* anggaran pengeluaran tahunannya.

³⁴³ *Ibid.* *Article 102* ayat (2) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁴⁴ *Ibid.* *Article 103* ayat (2). Berdasarkan *Article 103* ayat (4) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Komisi ini melaporkan kepada *House of Peoples' Representatives* anggaran pengeluaran tahunannya.

³⁴⁵ *Ibid.* *Article 103* ayat (6) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁴⁶ *Ibid.*, hal. 808. *Article 62* ayat (1) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. *Article 83* *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* mengatur sebagai berikut:

"(1) *All constitutional disputes shall be decided by the House of the Federation.*

(2) *The House of the Federation shall, within thirty days of receipt, decide a constitutional dispute submitted to it by the Council of Constitutional Inquiry.*"

- (2) Mengorganisasikan *Council of Constitutional Inquiry*.³⁴⁷
- (3) Menentukan isu-isu terkait hak-hak bangsa, kebangsaan, dan rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri (*self-determination*), termasuk hak untuk memisahkan diri (*secession*).³⁴⁸
- (4) Mendorong persamaan bagi rakyat *Ethiopia* yang diatur dalam UUD dan mendorong serta mengkonsolidasikan kesatuannya berdasarkan kepentingan bersama.³⁴⁹
- (5) Berusaha mencari solusi terhadap perselisihan dan kesalahpahaman yang mungkin timbul antara negara bagian.³⁵⁰
- (6) Menentukan masalah negara bagian melanggar UUD dan membahayakannya.³⁵¹
- (7) Membentuk komisi-komisi tetap dan tidak tetap (*ad hoc committees*).³⁵²
- (8) Memilih ketua dan wakil ketua, serta menyetujui aturan-aturan prosedur dan administrasi internal.³⁵³
- (9) Menentukan masalah perdata yang dibutuhkan untuk diundangkan dalam UU yang menjadi kewenangan *House of People's Representatives*.³⁵⁴
- (10) Memerintahkan intervensi federal, jika negara bagian melanggar UUD dan membahayakannya.³⁵⁵
- (11) Meneriksa dan menyetujui anggaran *House of Peoples' Representatives*.³⁵⁶
- (12) Menentukan batasan pemilih berdasarkan hasil sensus.³⁵⁷

³⁴⁷ *Ibid.* Article 62 ayat (2) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Dalam Article 82 ayat (2) huruf (d) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* mengatur bahwa 3 anggota *House of the Federation* anggota *Council of Constitutional Inquiry*.

³⁴⁸ *Ibid.* Article 62 ayat (3) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁴⁹ *Ibid.* Article 62 ayat (4) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁰ *Ibid.* Article 62 ayat (6) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵¹ *Ibid.* Article 62 ayat (9) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵² *Ibid.* Article 62 ayat (10) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵³ *Ibid.* Article 62 ayat (11) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁴ *Ibid.* Article 62 ayat (8) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁵ *Ibid.* Article 62 ayat (9) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁶ *Ibid.*, hal. 810. Article 65 Article 83 *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁷ *Ibid.*, hal. 819. Article 103 ayat (5) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Article 83 *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* mengatur sebagai berikut: "A national populations census shall be conducted every ten years. The House of the Federation shall determine the boundaries of constituencies on the basis of the census results and a proposal submitted to the House by the

ii. **Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili *House of People's Representatives* dan *House of the Federation***

Dalam *Article 50* ayat (3) *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* diatur bahwa: "*The House of Peoples' Representatives is the highest authority of the Federal Government. The House is responsible to the People....*"³⁵⁸ Anggota *House of Peoples' Representatives* dan *House of the Federation*, tidak dapat dijabat secara bersamaan.³⁵⁹

Anggota *House of Peoples' Representatives* dipilih oleh rakyat berdasarkan sistem distrik, dengan memperhatikan perwakilan khusus untuk kaum minoritas, untuk masa jabatan 5 tahun dengan maksimal anggota 550 orang.³⁶⁰

House of the Federation terdiri dari perwakilan suku-suku (*Nations*), bangsa (*Nationalities*), dan rakyat (*Peoples*), yang dipilih oleh Dewan Negara Bagian (*State Council*), melalui pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Negara Bagian (*State Council*) atau Dewan Negara Bagian (*State Council*) mengadakan pemilihan secara langsung oleh rakyat.³⁶¹ Masa jabatan anggota *House of the Federation* adalah 5 tahun.³⁶²

Jumlah anggota kamar pertama adalah 547, sedangkan kamar kedua adalah 112.³⁶³

c. **Mekanisme Pembentukan UU**

Pembentukan UU merupakan kewenangan *House of Peoples' Representatives*.³⁶⁴ *House of the Federation* hanya berwenang menentukan masalah perdata yang dibutuhkan untuk diundangkan dalam UU.³⁶⁵

National Board."

Election

³⁵⁸ *Ibid.*, hal. 805. Lihat *Article 50* ayat (3) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁵⁹ *Ibid.*, hal. 810. Lihat *Article 68* *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁶⁰ *Ibid.*, hal. 807. *Article 54* *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁶¹ *Ibid.*, hal. 809. *Article 61* *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁶² *Ibid.*, hal. 810. *Article 67* ayat (2) *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³⁶³ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

³⁶⁴ Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi...Jilid II, op cit.*, hal. 807-808. *Article 55* *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. Berdasarkan *Article 57* *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* Setelah RUU disetujui oleh *House of Peoples' Representatives*, maka diserahkan pada Presiden untuk ditandatangani, dan jika dalam 15 hari tidak ditandatangani maka UU berlaku walaupun tanpa tanda tangan Presiden.

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Etiopia berdasarkan *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia*, yaitu:

- (1) Kamar Pertama merupakan lembaga tertinggi dalam pemerintah federal.
- (2) Kamar Pertama dipilih secara langsung, dengan memperhatikan minimal 20 kursi mewakili suku minoritas.
- (3) Kamar Kedua mewakili suku-suku yang dipilih oleh Dewan Negara Bagian.
- (4) Kewenangan membentuk UU hanya berada pada Kamar Pertama, dan Presiden tidak memiliki hak veto.

10. *France Republic*

a. Pengantar

France Republic memiliki jumlah penduduk sebanyak 61.114.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 543.965.³⁶⁶ Dalam *Constitution of France Republic* (1958), diatur bahwa *France* adalah negara republik yang berbentuk

³⁶⁵ *Ibid.* Article 62 ayat (8) *Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia* mengaur sebagai berikut: "It shall determine civil matters which require the enactment of laws by the House of Peoples' Representatives."

³⁶⁶ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultima:e DVD.*

kesatuan.³⁶⁷ Parlemen Prancis³⁶⁸ terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *National Assembly* dan *Senate*.³⁶⁹

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *National Assembly* dan *Senat*

(a) *National Assembly*

Kewenangan formal *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of France Republic* adalah sebagai berikut:

- (1) Meminta pertanggungjawaban pemerintah dan menyetujui *motion of censure*, dengan persetujuan mayoritas anggota.³⁷⁰
- (2) Memberikan referensi kepada *Constitutional Council*, bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan UUD.³⁷¹
- (3) Ketua *National Assembly* memilih 3 orang anggota *Constitutional Council*.³⁷²
- (4) Memilih 1 orang warga negara Prancis, untuk menjadi hakim pada Mahkamah Agung (*High Council Judiciary*).³⁷³
- (5) RUU tentang Keuangan dan RUU tentang Jaminan Sosial untuk pertama kali, harus diajukan ke *National Assembly*.³⁷⁴

³⁶⁷ *France Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>. Lihat *Article 72 Constitution of France Republic*.

³⁶⁸ Kewenangan formal Parlemen Prancis antara lain adalah sebagai berikut:

1. Menyetujui UU (*Article 34 Constitution of France Republic* mengatur sebagai berikut: "*Statutes shall be passed by Parliament.*")
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada Parlemen (*Article 20 Constitution of France Republic*).
3. Mengesahkan pernyataan perang (*Article 35 Constitution of France Republic*).
4. Keadaan darurat yang melebihi 12 hari, harus mendapat persetujuan parlemen (*Article 36 Constitution of France Republic*).
5. Menyetujui perjanjian internasional tertentu, dalam bentuk UU (*Article 53 Constitution of France Republic*).

³⁶⁹ *Ibid. Article 24 Constitution of France Republic* mengatur sebagai berikut: "*Parliament shall comprise the National Assembly and the Senate.*"

³⁷⁰ *Ibid. Article 49*. Dalam *Article 50* diatur bahwa jika *motion of censure* disetujui, atau Perdana menteri gagal melaksanakan kebijakannya, maka Perdana Menteri mengajukan pengunduran diri kepada Presiden.

³⁷¹ *Ibid. Article 54 Constitution of France Republic*.

³⁷² *Ibid. Article 56 Constitution of France Republic*.

³⁷³ *Ibid. Article 65 Constitution of France Republic*.

³⁷⁴ *Ibid. Article 39 Constitution of France Republic*.

(b) Senate

Kewenangan formal *Senate* yang diatur dalam *Constitution of France Republic* adalah sebagai berikut:

- (1) Memberikan persetujuan terhadap kebijakan umum pemerintah jika diminta oleh Perdana Menteri.³⁷⁵
- (2) Memberikan referensi kepada *Constitutional Council*, bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan UUD.³⁷⁶
- (3) Ketua *Senate* memilih 3 orang anggota *Constitutional Council*.³⁷⁷
- (4) Memilih 1 orang warga negara Prancis, untuk menjadi hakim pada Mahkamah Agung (*High Council Judiciary*).³⁷⁸
- (5) RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga yang mewakili bangsa Prancis yang berdiam di luar Prancis, diajukan pertama kali ke *Senate*.³⁷⁹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *National Assembly* dan *Senate*

Dalam *Article 24 Constitution of France Republic* diatur bahwa anggota *National Assembly* dipilih secara langsung, sedangkan *Senate* dipilih secara tidak langsung, mewakili wilayah Republik.³⁸⁰ Pengaturan tentang masa jabatan, jumlah anggota dan lain-lain, diatur dengan UU.³⁸¹ Jumlah anggota kamar pertama adalah 577 dengan masa jabatan 4 tahun, sedangkan anggota kamar kedua adalah 321 dengan masa jabatan 9 tahun, dengan tahapan pemilihan pada setiap tahun ketiga dipilih 1/3 anggota.³⁸²

³⁷⁵ *Ibid. Article 49 Constitution of France Republic.*

³⁷⁶ *Ibid. Article 54 Constitution of France Republic.*

³⁷⁷ *Ibid. Article 56 Constitution of France Republic.*

³⁷⁸ *Ibid. Article 65 Constitution of France Republic.*

³⁷⁹ *Ibid. Article 39 Constitution of France Republic.*

³⁸⁰ *Ibid. Article 24 Constitution of France Republik* mengatur sebagai berikut:

"The deputies to the National Assembly shall be elected by direct suffrage.

The Senate shall be elected by indirect suffrage. The representation of the territorial units of the Republic shall be ensured in the Senate. French nationals settled outside France shall be represented in the Senate."

³⁸¹ *Ibid. Article 25.*

³⁸² Catherine Elliot dan Catherine Vernon, *French Legal System*, cet. 1. (London: Pearson Educated Limited, 2000), hal. 26.

c. Mekanisme Hubungan *National Assembly* dan *Senate* dalam Pembentukan UU

Perdana Menteri dan anggota Parlemen memiliki hak mengajukan RUU,³⁸³ RUU inisiatif Pemerintah diajukan ke salah satu dari kedua kamar, akan tetapi RUU tentang Keuangan dan RUU tentang Jaminan Sosial harus diajukan ke *National Assembly*, sedangkan RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga yang mewakili bangsa Prancis diajukan pertama kali ke *Senate*.³⁸⁴

RUU naskah pemerintah dibahas pada salah satu kamar, kemudian kamar lainnya mempertimbangkan naskah yang telah disetujui tersebut, yang disampaikan kepadanya oleh kamar sebelumnya.³⁸⁵ RUU dibahas di komisi tetap, kecuali terdapat permintaan Pemerintah atau kamar yang sedang membahas, maka RUU disampaikan pada komisi khusus.³⁸⁶ Anggota parlemen dan pemerintah mempunyai hak amandemen.³⁸⁷

Setiap RUU dibahas di kedua kamar untuk memperoleh naskah yang sama, akan tetapi jika masih terdapat perbedaan setelah 2 kali pembahasan atau pemerintah menyatakan keadaan mendesak setelah 1 kali pembahasan pada tiap kamar, maka Perdana Menteri dapat mengadakan *joint committee* dengan jumlah anggota yang seimbang, dan jika *joint committee* tidak mencapai persetujuan, maka keputusan akhir berada pada *National Assembly*.³⁸⁸

Terdapat beberapa perbedaan dalam pembahasan RUU organik (*institutional*).³⁸⁹ Jika terdapat perbedaan antarkamar ketika pembahasan RUU organik, naskah disetujui

³⁸³ Berdasarkan *Article 40 Constitution of France Republic*, RUU dan perubahan yang diusulkan anggota Parlemen tidak dapat diterima jika akan menyebabkan pengurangan sumber pendapatan pemerintah atau peningkatan pengeluaran pemerintah.

³⁸⁴ *Ibid. Article 39 Constitution of France Republic.*

³⁸⁵ *Ibid.* Berdasarkan *Article 41 Constitution of France Republic*, selama proses pembentukan UU, jika usulan atau perubahan tidak berhubungan dengan UU, maka Pemerintah dapat menolaknya, dan jika terjadi perbedaan antara kedua kamar dan Pemerintah, maka atas permintaan salah satu dari para pihak, *Constitutional Council* mengatur dalam waktu 8 hari.

³⁸⁶ *Ibid. Article 43 Constitution of France Republic.*

³⁸⁷ *Ibid. Article 44 Constitution of France Republic.*

³⁸⁸ *Ibid. Article 45 Constitution of France Republic.*

³⁸⁹ Meg Russel mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan *organic bills* adalah: "These are bills of a constitutional nature, which do not require an actual amendment to the constitution – a bill to change the electoral system would be an example." Meg Russel, "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards", *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 1, Spring 2001, hal. 66.

oleh *National Assembly* setelah dibaca oleh mayoritas dari anggotanya, akan tetapi jika naskah RUU berhubungan dengan *Senat* harus disetujui dengan waktu yang sama oleh kedua kamar, akan tetapi RUU ini diundangkan setelah *Constitutional Council* menyatakan tidak bertentangan dengan UUD.³⁹⁰

Dalam hal pembahasan RUU tentang Keuangan, jika *National Assembly* dalam pembahasan pertama dalam waktu 40 hari tidak dapat mencapai persetujuan, maka Pemerintah menyerahkannya pada *Senat*, yang harus mengesahkan dalam waktu 15 hari.³⁹¹ Jika *Senat* tidak juga memberikan persetujuan, maka berlaku ketentuan pembentukan UU secara umum, dan jika *Parlemen* dalam waktu 75 hari tidak juga memberikan persetujuan maka Pemerintah akan mengaturnya dalam Peraturan Pemerintah (*Ordinance*).³⁹²

Dalam hal pembahasan RUU tentang Jaminan Sosial, jika *National Assembly* dalam pembahasan pertama dalam waktu 20 hari tidak dapat mencapai persetujuan, maka Pemerintah menyerahkannya pada *Senat*, yang harus mengesahkan dalam waktu 15 hari.³⁹³

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Prancis berdasarkan *Constitution of France Republic*, yaitu:

- (1) Kamar Kedua dipilih oleh *electoral college*, dengan masa jabatan 9 tahun, dan pemilihan dilakukan bertahap setiap tahun ketiga dipilih 1/3 anggota.
- (2) Hak mengusulkan dimiliki oleh Perdana Menteri dan parlemen, demikian pula hak amandemen.
- (3) RUU tentang Keuangan dan Jaminan Sosial diajukan ke Kamar Pertama, sedangkan RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan lembaga yang mewakili bangsa Prancis diajukan pertama kali ke Kamar Kedua.

³⁹⁰ *France Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icf/>, *loc cit.* Article 46 *Constitution of France Republic*.

³⁹¹ *Ibid.* Article 47 *Constitution of France Republic*.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ *Ibid.* Article 47-1 *Constitution of France Republic*.

- (4) Setelah 2 kali pembahasan di masing-masing kamar, dan tidak tercapai kesamaan pendapat maka akan dibentuk *joint committee*, dan putusan akhir pada Kamar Pertama jika persetujuan tetap tidak diperoleh, kecuali dalam hal pembahasan RUU organik (*institutional*) yang berhubungan dengan *Senat* harus disetujui dengan waktu yang sama oleh kedua kamar, akan tetapi RUU ini diundangkan setelah *Constitutional Council* menyatakan tidak bertentangan dengan UUD.
- (5) Terdapat perbedaan dalam pembahasan RUU organik (*institutional*) dan yang bukan, dalam hal *judicial preview* yang dilakukan oleh *Constitutional Council*, dimana pengujian konstitusionalitas RUU organik (*institutional*) dilakukan dengan atau tanpa permintaan dari pemerintah atau anggota kedua kamar, sedangkan selain RUU non organik, pengujian hanya dilakukan atas permintaan dari pemerintah atau anggota kedua kamar.
- (6) RUU tentang Keuangan harus disetujui dalam waktu tertentu oleh Kamar Pertama, dan jika tidak maka diberikan pada Kamar Kedua, yang jika tidak pula memberikan persetujuan maka diatur dalam Peraturan Pemerintah.

11. *Federal Republic of Germany*

a. Pengantar

Federal Republic of Germany memiliki jumlah penduduk sebanyak 82.442.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 357.023 km².³⁹⁴ Dalam *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (1949), diatur bahwa Jerman adalah negara republik yang berbentuk federal.³⁹⁵ Parlemen Jerman terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Federal Parliament (Bundestag)* dan *Council of State (Bundesrat)*.

³⁹⁴ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

³⁹⁵ David P. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1994), hal. 351. *Article 20* ayat (1) *Basic Law for the Federal Republic of Germany*.

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari Masing-Masing Kamar *Federal Parliament (Bundestag)* dan *Council of State (Bundesrat)*

Parlemen federal memiliki kewenangan membentuk UU.³⁹⁶ Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam parlemen federal Jerman adalah sebagai berikut:

- (1) *Federal Parliament (Bundestag)* dengan persetujuan *Council of State (Bundesrat)*, menyatakan negara dalam keadaan diserang musuh (*state of defence*).³⁹⁷
 - (2) Kewenangan bersama dalam bentuk *joint committee*,³⁹⁸ dalam hal negara diserang oleh musuh (*state of defence*), yaitu:
 - (a) Untuk menyatakan negara diserang oleh musuh (*state of defence*), jika keadaan mendesak dan tidak dapat diatasi, atau tidak tercapai quorum dalam *Federal Parliament (Bundestag)*.³⁹⁹
 - (b) Untuk memilih *Chancellor* (Perdana Menteri) yang baru.⁴⁰⁰
 - (c) Membentuk UU tertentu.⁴⁰¹
 - (3) *Federal Parliament (Bundestag)* dengan persetujuan *Council of State (Bundesrat)*, mencabut UU yang diundangkan *joint committee*.⁴⁰²
 - (4) *Federal Parliament (Bundestag)* dengan persetujuan *Council of State (Bundesrat)*, mengakhiri keadaan negara diserang oleh musuh (*state of defence*) yang diatur dalam UU.⁴⁰³
- (a) *Federal Parliament (Bundestag)*

Dalam *Constitution of the Federal Republic of Germany* diatur kewenangan formal lainnya dari *Federal Parliament (Bundestag)* sebagai berikut:

³⁹⁶ *Ibid.*, hal. 372. Lihat *Article 73, 74, dan 74a, 75, 115, 115c Constitution of the Federal Republic of Germany*.

³⁹⁷ *Ibid.*, hal. 397. Lihat *Article 115a ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

³⁹⁸ *Ibid.*, hal. 364. Mengenai *Joint Committee* diatur dalam *Article 53a Constitution of the Federal Republic of Germany*, yaitu bahwa 2/3 anggota *Joint Committee* berasal dari *Bundestag*, dan 1/3-nya anggota *Bundesrat*.

³⁹⁹ *Ibid.*, hal. 397-398. *Article 115a ayat (2) Constitution of the Federal Republic of Germany*. Lihat pula *Article 115e Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hal. 400. *Article 115h ayat (2) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰¹ *Ibid.*, hal. 401. *Article 115k Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰² *Ibid.* *Article 115l ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰³ *Ibid.* *Article 115l Constitution of the Federal Republic of Germany*.

- (1) Memilih Ketua, Wakil Ketua, dan sekretaris *Federal Parliament (Bundestag)*.⁴⁰⁴
- (2) Meminta kehadiran setiap anggota pemerintah.⁴⁰⁵
- (3) Membentuk komisi penyelidikan.⁴⁰⁶
- (4) Menentukan komisi yang menangani hal-hal tentang Uni Eropa.⁴⁰⁷
- (5) Menetapkan Komisi Luar Negeri dan Komisi Pertahanan.⁴⁰⁸
- (6) Membentuk komisi petisi untuk menangani pertanyaan dan keluhan terhadap *Federal Parliament (Bundestag)*.⁴⁰⁹
- (7) Memilih Presiden.⁴¹⁰
- (8) Memakzulkan Presiden.⁴¹¹
- (9) Memilih *Chancellor* (Perdana Menteri), sesuai dengan usulan Presiden.⁴¹²
- (10) Memberikan persetujuan bagi Perdana Menteri dan para menteri memegang jabatan tertentu.⁴¹³
- (11) Mengawasi pemerintah, dengan memilih pengganti *Chancellor* dalam hal terjadi ketidakpercayaan kepada *Chancellor* (*vote of no confidence*).⁴¹⁴
- (12) Mengundang UU Federal.⁴¹⁵
- (13) Minimal 1/3 anggota dapat meminta Mahkamah Konstitusi Federal memutuskan dalam hal terjadi perbedaan pendapat tentang kesesuaian UU Federal dengan UUD.⁴¹⁶
- (14) Memilih setengah dari anggota Mahkamah Konstitusi Federal.⁴¹⁷

⁴⁰⁴ *Ibid*, hal. 359. *Article 40 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰⁵ *Ibid*, hal. 360. *Article 43 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰⁶ *Ibid*. *Article 44 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰⁷ *Ibid*. *Article 45 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁰⁸ *Ibid*. Lihat *Article 45a ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*. *Article 45b Constitution of the Federal Republic of Germany* mengatur sebagai berikut: "A Defence Commissioner of the Bundestag shall be appointed to safeguard the basic rights and to assist the Bundestag in exercising parliamentary control. Details shall regulated by federal statute."

⁴⁰⁹ *Ibid*. Lihat *Article 45c Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹⁰ *Ibid*, hal. 364-365. *Article 54 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹¹ *Ibid*, hal. 366. *Article 61 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹² *Ibid*, hal. 367. *Article 63 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹³ *Ibid*, hal. 368. *Article 66 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹⁴ *Ibid*, hal. 368. *Article 67 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*. Dalam *Article 68* diatur bahwa jika dalam *Bundestag* tidak tercapai suara mayoritas untuk menetapkan *vote of no confidence*, maka Presiden membubarkan *Bundestag*.

⁴¹⁵ *Ibid*, hal. 374. *Article 77 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹⁶ *Ibid*, hal. 384. *Article 93 ayat (1) angka 2 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

- (15) Meminta *Federal Constitutional Court* memindahkan atau memberhentikan hakim federal yang melanggar UUD.⁴¹⁸
- (16) Mencabut pengaturan tentang pinjaman oleh wilayah territorial dan asosiasi tertentu, dan tentang cadangan devisa negara.⁴¹⁹
- (17) Menerima dan memberikan persetujuan terhadap laporan keuangan pemerintah pada tiap-tiap tahun.⁴²⁰
- (18) Menerima laporan tahunan dari *Federal Audit Office*.⁴²¹

(b) *Council of State (Bundesrat)*

Dalam *Constitution of the Federal Republic of Germany* diatur kewenangan formal lainnya dari *Council of State (Bundesrat)* sebagai berikut:

- (1) Memiliki akses untuk hadir dan didengar dalam setiap pertemuan *House of Representatives (Bundestag)* dan pertemuan komisi-komisi dalam *House of Representatives (Bundestag)*.⁴²²
- (2) Memilih Ketua *Council of State (Bundesrat)*.⁴²³
- (3) Menentukan kamar yang menangani hal-hal tentang Uni Eropa.⁴²⁴
- (4) Memilih Presiden.⁴²⁵
- (5) Ketua Senat menggantikan Presiden yang berhalangan atau yang berhenti sebelum habis masa jabatannya.⁴²⁶
- (6) Memakzulkan Presiden.⁴²⁷
- (7) Membahas UU⁴²⁸ dan memberikan persetujuan terhadap UU yang berkaitan dengan negara bagian.⁴²⁹

⁴¹⁷ *Ibid.* Article 94 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹⁸ *Ibid.*, hal. 386. Article 98 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴¹⁹ *Ibid.*, hal. 394. Article 109 ayat (4) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁰ *Ibid.*, hal. 396. Article 114 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²¹ *Ibid.* Article 114 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²² *Ibid.*, hal. 360. Article 43 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²³ *Ibid.*, hal. 363. Lihat Article 52 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁴ *Ibid.* Article 52 ayat (3a) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁵ *Ibid.*, hal. 364-365. Lihat Article 54 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁶ *Ibid.*, hal. 365. Article 57 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁷ *Ibid.*, hal. 366. Lihat Article 61 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴²⁸ *Ibid.*, hal. 374. Lihat Article 77 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

- (8) Meminta Mahkamah Konstitusi Federal memutuskan dalam hal terjadi perbedaan pendapat tentang kesesuaian UU Federal dengan apa yang seharusnya diatur oleh UU Federal berdasarkan Pasal 72 ayat (2).⁴³⁰
- (9) Memilih setengah dari anggota Mahkamah Konstitusi Federal.⁴³¹
- (10) Menyetujui UU yang mengatur tentang pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal.⁴³²
- (11) Menyetujui pengeluaran tertentu dari negara bagian untuk pembayaran pengeluaran.⁴³³
- (12) Menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada negara bagian atau negara persemakmuran, dalam hal investasi di negara bagian.⁴³⁴
- (13) Menyetujui UU tentang pemungutan pajak.⁴³⁵
- (14) Menyetujui UU tentang anggaran pemerintah.⁴³⁶
- (15) Menyetujui pengaturan tentang pinjaman oleh wilayah territorial dan asosiasi tertentu, dan tentang cadangan devisa negara.⁴³⁷
- (16) Memberikan persetujuan terhadap laporan keuangan pemerintah pada tiap-tiap tahun.⁴³⁸
- (17) Menerima laporan tahunan dari *Federal Audit Office*.⁴³⁹

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Federal Parliament (Bundestag)* dan *Council of State (Bundesrat)*

Anggota *Federal Parliament (Bundestag)* mewakili seluruh rakyat, dipilih melalui pemilihan secara umum, langsung, seimbang, dan rahasia.⁴⁴⁰ Masa jabatan anggota *Federal Parliament (Bundestag)* adalah 4 tahun.⁴⁴¹

⁴²⁹ *Ibid.*, hal. 377-383. Lihat *Article 83-87 dan 91a Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁰ *Article 93 ayat (1) angka 2a Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³¹ *Ibid.*, hal. 384. Lihat *Article 94 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³² *Ibid.*, hal. 365. *Article 96 ayat (5) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³³ *Ibid.*, hal. 384. *Article 104a ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁴ *Ibid.*, hal. 384. *Article 104a ayat (4) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁵ *Ibid.*, hal. 390. *Article 105 ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany*. Pengaturan tentang pemungutan pajak Negara bagian, dapat pula dilihat pada *Article 107, 108 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁶ *Ibid.*, hal. 394. *Article 109 ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany*. Tentang anggaran diatur lebih lanjut dalam *Article 110-113 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁷ *Ibid.*, hal. 394. *Article 109 ayat (4) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁸ *Ibid.*, hal. 396. Lihat *Article 114 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴³⁹ *Ibid.*, hal. 396. Lihat *Article 114 ayat (2) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

Negara bagian berpartisipasi melalui *Council of State (Bundesrat)* dalam legislasi dan administrasi dari Federasi dan dalam hal-hal yang berkaitan dengan Uni Eropa.⁴⁴² Anggota *Council of State (Bundesrat)* terdiri dari eksekutif negara bagian, dengan jumlah wakil dari setiap negara bagian berdasarkan jumlah penduduk, dan minimal 3 wakil dari setiap negara bagian.⁴⁴³

Jumlah anggota kamar pertama adalah 614, sedangkan kamar kedua adalah 69.⁴⁴⁴

c. Mekanisme Hubungan Federal Parliament (Bundestag) dan Council of State (Bundesrat) dalam Pembentukan UU

RUU diajukan ke *Federal Parliament (Bundestag)* oleh Pemerintah, oleh anggota *Federal Parliament (Bundestag)*, atau oleh anggota *Council of State (Bundesrat)*.⁴⁴⁵

RUU dari Pemerintah Federal harus diajukan pertama kali ke *Council of State (Bundesrat)*.⁴⁴⁶ Dalam *Constitution of the Federal Republic of Germany* diatur RUU tertentu yang memerlukan persetujuan *Council of State (Bundesrat)*, yaitu:

- (1) RUU tentang Pemerintah Negara Bagian.⁴⁴⁷
- (2) RUU yang mengatur tentang pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal.⁴⁴⁸
- (3) RUU tentang pemungutan pajak.⁴⁴⁹
- (4) RUU tentang anggaran pemerintah.⁴⁵⁰

UU Federal diundangkan oleh *Federal Parliament (Bundestag)*; RUU yang telah disetujui oleh *Federal Parliament (Bundestag)* segera dikirimkan ke *Council of State*

⁴⁴⁰ *Ibid.*, hal. 358. *Article 38 Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴¹ *Ibid.*, hal. 359. *Article 39 Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴² *Ibid.*, hal. 362. Lihat *Article 50 Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴³ *Ibid.*, hal. 362-363. *Article 51 Constitution of the Federal Republic of Germany.* Dalam hal ini yang hadir dalam rapat *Bundesrat* bervariasi tergantung subyek yang dibicarakan: "in practice all members of the land cabinet will be either members or deputy members of the *Bundesrat*." R.L. Borthwick, "Methods of Composition of Second Chambers", *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 1, Spring 2001, hal. 25.

⁴⁴⁴ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD.*

⁴⁴⁵ David P. Currie, *op cit.*, hal. 374. *Article 76 ayat (1) Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴⁶ *Ibid.* *Article 76. Constitution of the Federal Republic of Germany*

⁴⁴⁷ *Ibid.*, hal. 377-383. Lihat *Article 83-87 dan 91a Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*, hal. 365. Lihat *Article 96 ayat (5) Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁴⁹ *Ibid.*, hal. 390. Lihat *Article 105 ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*, hal. 394. *Article 109 ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany.*

(*Bundesrat*) oleh Ketua *Federal Parliament (Bundestag)*.⁴⁵¹ *Council of State (Bundesrat)* setelah menerima RUU, dapat meminta dibentuknya komisi bersama untuk membahas RUU yang beranggotakan anggota *Federal Parliament (Bundestag)* dan anggota *Council of State (Bundesrat)*.⁴⁵² Jika persetujuan *Council of State (Bundesrat)* diperlukan agar RUU menjadi UU, maka Pemerintah dan *Federal Parliament (Bundestag)* dapat memanggil rapat komisi tersebut.⁴⁵³ Jika komisi bersama tersebut menyetujui maka RUU menjadi UU, tetapi jika komisi mengusulkan perubahan, maka *Federal Parliament (Bundestag)* kembali mengadakan penghitungan suara bagi persetujuan terhadap RUU tersebut.⁴⁵⁴ Dalam hal RUU menjadi UU tidak memerlukan persetujuan dari *Council of State (Bundesrat)*, maka *Council of State (Bundesrat)* dapat mengajukan keberatan terhadap RUU yang disetujui *Federal Parliament (Bundestag)*.⁴⁵⁵ Keberatan yang diajukan dapat diabaikan, dengan ketentuan, jika keberatan diajukan oleh mayoritas anggota *Council of State (Bundesrat)* maka dapat diabaikan jika disetujui oleh mayoritas anggota *Federal Parliament (Bundestag)*, dan jika keberatan diajukan oleh 2/3 anggota *Council of State (Bundesrat)* maka dapat diabaikan jika disetujui oleh 2/3 anggota *Federal Parliament (Bundestag)*.⁴⁵⁶

Berdasarkan *Article 78 Constitution of the Federal Republic of Germany*, RUU yang disetujui oleh *Federal Parliament (Bundestag)* akan menjadi UU jika:⁴⁵⁷

(1) disetujui oleh *Council of State (Bundesrat)*, atau

⁴⁵¹ *Ibid.* Article 77 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁵² *Ibid.* Article 77 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁵³ *Ibid.* RUU yang dibuat ketika Negara sedang diserang, diatur dalam *Article 115d Constitution of the Federal Republic of Germany* yaitu:

“(1) *While a state of defence exists, the provisions of Paragraphs (2) and (3) of this article shall apply with respect to federal legislation, notwithstanding the provisions of paragraph (1) and paragraph (2) to (4) of Articles 77, Articles 78, and paragraph (1) of Articles 82.*

(2) *Bills submitted as urgent by the Federal Government shall be forwarded to the Bundesrat at the same time as they are submitted to the Bundestag. The Bundestag and the Bundesrat shall debate such bills together without delay. Insofar as the consent of the Bundesrat is necessary, the majority of its vote shall be required for any such bill to become a law. Details shall be regulated by rules of procedure adopted by the Bundestag and requiring the consent of the Bundesrat.”*

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ *Ibid.*, hal. 374-375. *Article 77 ayat (3) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, hal. 375. *Article 77 ayat (4) Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁵⁷ *Ibid.* *Article 78 Constitution of the Federal Republic of Germany*.

- (2) jika *Council of State (Bundesrat)* gagal membentuk komisi bersama yang membahas RUU, atau
- (3) jika *Council of State (Bundesrat)* gagal mengajukan keberatan dalam periode yang ditentukan, atau
- (4) jika *Council of State (Bundesrat)* menarik kembali keberatannya, atau
- (5) jika keberatan *Council of State (Bundesrat)* diabaikan oleh *Federal Parliament (Bundestag)*.

UU disahkan oleh Presiden dan diundangkan dalam Lembaran Negara.⁴⁵⁸

Pembentukan RUU tentang anggaran diatur dalam *Constitution of the Federal Republic of Germany* yaitu bahwa RUU tentang anggaran secara rutin diajukan ke *Council of State (Bundesrat)* dan *Federal Parliament (Bundestag)*; *Council of State (Bundesrat)* harus memberikan keputusan tentang hal tersebut dalam waktu 6 minggu, atau 3 minggu dalam hal RUU tentang perubahan anggaran.⁴⁵⁹ Jika dalam waktu yang ditentukan, RUU belum disahkan maka Pemerintah melakukan hal-hal tertentu yang diatur dalam UUD, dan dapat pula melakukan pinjaman untuk pelaksanaan pemerintahan paling banyak $\frac{1}{4}$ dari total anggaran, hingga RUU anggaran disahkan.⁴⁶⁰ RUU tentang Perubahan Anggaran yang memberikan perubahan berupa peningkatan pengeluaran dan/atau penurunan pemasukan, memerlukan persetujuan Pemerintah.⁴⁶¹

Perubahan UUD dapat dilakukan dengan persetujuan $\frac{2}{3}$ dari masing-masing anggota *Federal Parliament (Bundestag)* dan *Council of State (Bundesrat)*.⁴⁶²

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Jerman berdasarkan *Constitution of the Federal Republic of Germany*, yaitu:

⁴⁵⁸ *Ibid.* Article 82 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, hal. 395. Article 110 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, hal. 395. Article 111 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁶¹ *Ibid.*, hal. 396. Article 113 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

⁴⁶² *Ibid.* Article 79 *Constitution of the Federal Republic of Germany*.

- (1) Kamar Kedua terdiri dari eksekutif negara bagian, dengan minimal 3 wakil dari setiap negara bagian.
- (2) Hak mengusulkan dimiliki oleh pemerintah, kamar pertama, dan kamar kedua.
- (3) Seluruh RUU, kecuali RUU inisiatif Pemerintah Federal harus diajukan pertama kali ke Kamar Pertama.
- (4) RUU tertentu yang memerlukan persetujuan Kedua Kamar adalah RUU tentang Pemerintah Negara Bagian, pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal, pemungutan pajak, dan anggaran pemerintah.
- (5) Jika terjadi perbedaan, maka:
 - (a) Dibentuk *joint committee* jika perbedaan mengenai RUU tertentu yang memerlukan persetujuan Kamar Kedua, dan jika *joint committee* mengusulkan perubahan, maka Kamar Pertama mengadakan kembali penghitungan suara.
 - (b) Selain RUU tertentu yang memerlukan persetujuan Kamar Kedua, Kamar Kedua mengajukan keberatan yang dapat diabaikan oleh Kamar Pertama sesuai dengan jumlah suara yang diajukan oleh Kamar Kedua.
- (6) Jika dalam waktu yang ditentukan RUU tentang anggaran belum disahkan maka pemerintah dapat melakukan pinjaman hingga anggaran disahkan, dan persetujuan pemerintah diperlukan dalam hal terjadi peningkatan pengeluaran atau penurunan pemasukan.

12. Republic of India

a. Pengantar

Republic of India memiliki jumlah penduduk sebanyak 1.119.538.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 3.16.414 km².⁴⁶³ Dalam *Constitution of India*⁴⁶⁴ (1949,⁴⁶⁵ perubahan terakhir adalah pada tahun 2005⁴⁶⁶),

⁴⁶³ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁴⁶⁴ *India-Constitution*, <http://uni.werzebug.de/law/in00000>. Article 393 *Constitution of India* mengatur sebagai berikut: "This Constitution may be called the Constitution of India."

diatur bahwa India adalah negara republik yang berbentuk federal. Parlemen India terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Council of States* dan *House of the People*.⁴⁶⁷

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Council of States* dan *House of the People*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen⁴⁶⁸ yang diatur dalam *Constitution of India* adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk *electoral college* untuk memilih Presiden⁴⁶⁹ dan Wakil Presiden.⁴⁷⁰
- (2) Memakzulkan Presiden, dimana salah satu kamar menjadi penuntut dan kamar lainnya mengadakan penyelidikan.⁴⁷¹
- (3) Membuat aturan untuk mengatur prosedur dan perilaku dalam menjalankan tugas.⁴⁷²
- (4) Menerima laporan dari Presiden tentang uang negara.⁴⁷³
- (5) Memiliki sekretariat yang terpisah.⁴⁷⁴
- (6) Membentuk UU.⁴⁷⁵
- (7) Memberikan persetujuan terhadap pemberhentian hakim Mahkamah Agung, dan mengatur tentang prosedur pemberhentian hakim Mahkamah Agung dalam UU.⁴⁷⁶
- (8) Salah satu dari kedua kamar dapat mengajukan RUU perubahan UUD.⁴⁷⁷

⁴⁶⁵ *Constitution of India* disetujui 26 November 1949, dan berlaku 26 Januari 1950. <http://india.gov.in/default.htm>

⁴⁶⁶ *The Constitution (Ninety-Third Amendment) Act, 2005 No. 93 of 2005.*

⁴⁶⁷ *India-Constitution*, http://uni_werzebug.de/law/in00000, *loc cit.* Article 79 *Constitution of India*.

⁴⁶⁸ Parlemen India mempunyai kewenangan formal, antara lain membuat UU (antara lain diatur dalam Article 245-255 *Constitution of India*) dan menyetujui pinjaman luar negeri (Article 292 *Constitution of India*).

⁴⁶⁹ *Ibid.*, Article 54 *Constitution of India*.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, Article 66 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁷¹ *Ibid.*, Article 61 ayat (1)-(4). Dalam Article 85 ayat (2) huruf (b) *Constitution of India* diatur bahwa Presiden dapat membubarkan *House of the People*.

⁴⁷² *Ibid.*, Article 118 ayat (1)-(4) *Constitution of India*.

⁴⁷³ *Ibid.*, Article 151 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁷⁴ Lihat *ibid.*, Article 98 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, Article 107 *Constitution of India* mengatur sebagai berikut:

“(1) *Subject to the provisions of articles 109 and 117 with respect to Money Bills and other financial Bills, a Bill may originate in either House of Parliament.*

(2) *Subject to the provisions of articles 108 and 109, a Bill shall not be deemed to have been passed by the Houses of Parliament unless it has been agreed to by both Houses, either without amendment or with such amendments only as are agreed to by both Houses.”*

⁴⁷⁶ *Ibid.*, Article 124 ayat (4) dan (5) *Constitution of India*.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, Article 368 ayat (1) dan (2) *Constitution of India*.

Dalam *Constitution of India* diatur kewenangan formal lainnya dari *House of the People*, yaitu:

- (1) Menentukan bantuan (*grant*) dalam rangka estimasi pengeluaran negara dalam keuangan tahunan.⁴⁷⁸
- (2) RUU tentang Uang dan Keuangan, harus diajukan ke *House of the People*.⁴⁷⁹

ii. **Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili *Council of States* dan *House of the People***

Tidak diperbolehkan rangkap jabatan sebagai anggota dari kedua kamar dalam Parlemen India, sebagaimana diatur dalam *Article 101 Constitution of India*.⁴⁸⁰

Council of States terdiri dari 12 anggota yang diusulkan Presiden karena keahliannya (*literature, science, art dan social service*), dan tidak melebihi dari 238 wakil dari *States* dan *Union territories*, dimana wakil dari *States* dipilih dari *Legislative Assembly of the State*, sedangkan wakil dari *Union territories* dipilih berdasarkan aturan yang ditetapkan Parlemen.⁴⁸¹ *Council of States* tidak dapat dibubarkan, dan 1/3 anggota diganti pada setiap tahun kedua.⁴⁸² Tidak dicantumkan tentang masa jabatan dalam UUD.⁴⁸³

House of the People beranggotakan maksimal 530 anggota yang dipilih secara langsung berdasarkan sistem distrik, dan maksimal 20 orang yang mewakili *Union territories* yang dipilih berdasarkan aturan yang ditetapkan Parlemen.⁴⁸⁴ Masa jabatan anggota *House of the People* adalah 5 tahun.⁴⁸⁵

Jumlah anggota kamar pertama adalah 545, sedangkan kamar kedua adalah 245.⁴⁸⁶

⁴⁷⁸ *Ibid.*, Article 116 ayat (1) dan (2) *Constitution of India*.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, Article 109 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁸⁰ Lihat *ibid.*, Article 101 *Constitution of India*.

⁴⁸¹ *Ibid.*, Article 80 *Constitution of India*.

⁴⁸² *Ibid.*, Article 83 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁸³ Patterson dan Mughan menuliskan bahwa masa jabatan *Rajya Sabha (Council of States)* adalah 6 tahun dengan 1/3 anggota diganti setiap 2 tahun. Patterson dan Mughan *ed., op cit.*, nal. 7.

⁴⁸⁴ *India-Constitution*, <http://uni.werzebug.de/law/in00000>, *loc cit.* Article 81 *Constitution of India*.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, Article 83 ayat (2) *Constitution of India*.

⁴⁸⁶ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

c. Mekanisme Hubungan Council of States dan House of the People dalam Pembentukan UU

Dalam *Constitution of India* diatur tentang mekanisme hubungan *Council of States* dan *House of the People* dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) RUU tentang Uang (*Money Bill*) dan Keuangan (*Financial Bill*) hanya dapat diajukan pertama kali pada *House of the People*.⁴⁸⁷
- (2) RUU harus disetujui oleh kedua kamar, dengan atau tanpa perubahan.⁴⁸⁸
- (3) Mekanisme pembentukan RUU tentang Uang (*Money Bill*) dan Keuangan (*Financial Bill*) adalah:⁴⁸⁹
 - (a) Setelah RUU tentang Uang (*Money Bill*) disetujui oleh *House of the People*, RUU diajukan ke *Council of States*;
 - (b) jika rekomendasi yang disampaikan oleh *Council of States* disetujui oleh *House of the People*, maka RUU disetujui oleh kedua kamar dengan rekomendasi yang diberikan oleh *Council of States*, akan tetapi jika *House of the People* menolak, maka RUU dianggap disetujui oleh kedua kamar dalam arti disetujui oleh *House of the People* tanpa ada rekomendasi dari *Council of States*;
 - (c) Jika *Council of States* tidak mengembalikan RUU dalam waktu 14 hari, maka RUU dianggap disetujui oleh kedua kamar dalam arti disetujui oleh *House of the People*.
- (4) RUU selain RUU tentang Uang (*Money Bill*) dan Keuangan (*Financial Bill*), dapat diajukan pada salah satu dari kedua kamar.⁴⁹⁰
- (5) RUU yang belum mendapatkan keputusan dalam parlemen, tidak dapat dihilangkan dengan alasan pengunduran sidang kamar-kamar dalam parlemen.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ *India-Constitution*, http://uni_werzebug.de/law/in00000., *loc cit.*, Article 107 ayat (1) *Constitution of India*. Hal ini diatur pula dalam Article 109 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, Article 107 ayat (2) *Constitution of India*.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, Article 109 ayat (2)-(5) *Constitution of India*.

⁴⁹⁰ Lihat *ibid.*, Article 107 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁹¹ *Ibid.*, Article 107 ayat (3) *Constitution of India* mengatur sebagai berikut: "A Bill pending in Parliament shall not lapse by reason of the prorogation of the Houses."

- (6) RUU yang belum mendapatkan keputusan dalam *Council of State*, atau belum disetujui oleh *House of the People*, tidak dapat dihilangkan dengan dibubarkannya *House of the People*.⁴⁹²
- (7) RUU yang belum mendapatkan keputusan dalam *House of the People*, atau belum disetujui oleh *Council of State*, dihilangkan dengan dibubarkannya *House of the People*.⁴⁹³
- (8) Setelah RUU (selain *Money Bill*) disetujui oleh kamar yang mengusulkan, maka RUU tersebut diajukan ke kamar lainnya, dan Presiden akan mengundang dibentuknya *joint sitting* jika.⁴⁹⁴
 - (a) kamar lainnya menolak; atau
 - (b) *House of the People* tidak menyetujui perubahan dalam RUU; atau
 - (c) tertunda lebih dari 6 bulan dari saat diterimanya RUU pada kamar yang lain, tanpa ada persetujuan dari kamar tersebut.
- (9) Jika Presiden tidak mengundang diadakannya *joint sitting*, maka kedua kamar tidak dapat melanjutkan pembentukan UU.⁴⁹⁵
- (10) Jika saat *joint sitting* terdapat perubahan pada RUU tersebut, harus disetujui oleh mayoritas dari kedua kamar dalam *joint sitting*.⁴⁹⁶
- (11) Setelah RUU disetujui oleh kedua kamar dalam parlemen, lalu diserahkan ke Presiden untuk diumumkan; jika Presiden tidak menyetujui (selain *Money Bill*) maka Presiden mengembalikan RUU ke kamar-kamar dalam parlemen agar dipertimbangkan rekomendasi dari presiden, dan bila RUU tersebut disetujui kembali oleh kedua kamar tanpa perubahan, maka Presiden harus menyetujui.⁴⁹⁷

⁴⁹² *Ibid.*, Article 107 ayat (4) *Constitution of India*.

⁴⁹³ *Ibid.*, Article 107 ayat (5) *Constitution of India*.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, Article 108 ayat (1) *Constitution of India*.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, Article 108 ayat (3) *Constitution of India*.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, Article 108 ayat (4) dan (5) *Constitution of India*.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, Article 111 *Constitution of India*.

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen India berdasarkan *Constitution of India*, yaitu:

- (1) Parlemen terdiri dari Presiden, dan kedua kamar.
- (2) Mekanisme seleksi Kamar Kedua adalah dipilih dan diusulkan oleh Presiden (12 orang) karena keahliannya, dan Kamar ini tidak dapat dibubarkan, serta 1/3 anggotanya diganti pada setiap tahun kedua.
- (3) RUU tentang Uang dan Keuangan harus diajukan ke Kamar Pertama.
- (4) Terdapat perbedaan antara RUU tentang Uang dan Keuangan dengan RUU selain hal itu, yaitu bahwa putusan akhir RUU tentang Uang dan Keuangan pada Kamar Pertama tanpa mekanisme *joint sitting*, sedangkan RUU selain hal tersebut dimungkinkan diadakan *joint sitting* jika terdapat perbedaan pendapat atau RUU tertunda pada salah satu kamar selama lebih dari 6 bulan.
- (5) Presiden memiliki hak mengundang diadakannya *joint sitting*, hak amandemen, dan hak veto untuk RUU selain RUU tentang Uang dan Keuangan, dan hak veto tersebut dapat diabaikan dengan persetujuan kedua kamar tanpa perubahan.

13. Japan

a. Pengantar

Japan memiliki jumlah penduduk sebanyak 127.716.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 377.899 km².⁴⁹⁸ Dalam *The Constitution of Japan* (1947), diatur bahwa *Japan* adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Parlemen *Japan* bernama *Diet*, terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Representatives* dan *House of Councillors*.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁴⁹⁹ Glenn D Hook dan Gavan Mc Cormack, *Japan's Contested Constitution: Document and Analysis*, (London: Routledge, 2001), hal. 195. *Article 42*.

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *House of Representatives* dan *House of Councillors*

Dalam *The Constitution of Japan* diatur bahwa *Diet* merupakan lembaga tertinggi dalam negara.⁵⁰⁰ Kewenangan formal kamar-kamar dalam *Diet* yang diatur dalam *The Constitution of Japan* adalah:

- (1) Masing-masing kamar mengadakan pertentangan terkait kualifikasi anggota-anggotanya.⁵⁰¹
- (2) Masing-masing kamar memilih ketua dan pejabat lainnya.⁵⁰²
- (3) Masing-masing kamar menentukan aturan-aturan tentang pertemuan, jadwal kerja, disiplin internal, dan menghukum anggota yang melakukan tingkah laku menyimpang dengan disetujui 2/3 anggotanya.⁵⁰³
- (4) Masing-masing kamar dapat melakukan penyelidikan terhadap pemerintah, dan memanggil saksi berkaitan dengan penyelidikannya tersebut.⁵⁰⁴
- (5) Menghadirkan Perdana Menteri dan Menteri dalam rangka memberikan jawaban dan penjelasan mengenai RUU.⁵⁰⁵
- (6) Jika tidak terjadi persetujuan dalam pemilihan Perdana Menteri, walaupun telah dibentuk *joint committee*, atau jika *House of Councillors* gagal mencapai persetujuan, sedangkan *House of Representatives* sudah menyetujui, maka keputusan terakhir adalah berdasarkan apa yang diputuskan oleh *House of Representatives*.⁵⁰⁶

⁵⁰⁰ *Ibid.*, hal. 194. *Article 41 The Constitution of Japan* mengatur sebagai berikut: “*The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law-making organ of the State.*” Kewenangan formal *Diet* lainnya, selain membentuk UU, menyetujui pemberian atau penerimaan barang-barang oleh kerajaan (*Article 8*), menentukan pengadilan impeachment bagi anggotanya yang melanggar (*Article 64*), Kabinet bertanggung jawab pada *Diet* (*Article 66*), menunjuk salah satu dari anggota untuk menjadi Perdana Menteri (*Article 67*), menerima RUU, laporan urusan umum pemerintahan dan hubungan luar negeri dari Perdana Menteri (*Article 72*), Kabinet menandatangani perjanjian apabila disetujui *Diet* (*Article 73* ayat (3)), memberikan usulan perubahan UUD (*Article 96*).

⁵⁰¹ *Ibid.*, hal. 196. *Article 55 Constitution of Japan*.

⁵⁰² *Ibid.*, hal. 196. *Article 58* ayat (1) *Constitution of Japan*.

⁵⁰³ *Ibid.* *Article 58* ayat (2) dan (3) *Constitution of Japan*.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, hal. 197. *Article 62 Constitution of Japan*.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, hal. 197. *Article 63 Constitution of Japan*.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, hal. 198. *Article 67* ayat (2) *Constitution of Japan*.

(7) Usulan perubahan UUD diusulkan *Diet* dengan persetujuan 2/3 anggota dari masing-masing kamar.⁵⁰⁷

Beberapa kewenangan formal lainnya yang dimiliki oleh *House of Representatives* dalam *The Constitution of Japan* yaitu:

- (1) Kewenangan *House of Representatives* untuk menyetujui atau menolak *resolution of no confidence*.⁵⁰⁸
- (2) RUU tentang anggaran harus diserahkan pertama kali kepada *House of Representatives*.⁵⁰⁹

ii. Metode Seleksi dan Masing-Masing Kamar Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *House of Representatives* dan *House of Councillors*

Anggota *House of Representatives* dan *House of Councillors* dipilih secara langsung, dengan jumlah anggota ditentukan oleh UU.⁵¹⁰ Masa jabatan *House of Representatives* adalah 4 tahun,⁵¹¹ sedangkan masa jabatan *House of Councillors* adalah 6 tahun, dengan penggantian separuh anggota pada setiap 3 tahun.⁵¹² Prosedur pemilihan diatur dalam UU,⁵¹³ dan tidak diperbolehkan merangkap keanggotaan pada kedua kamar.⁵¹⁴

Jumlah anggota kamar pertama adalah 550, sedangkan kamar kedua adalah 128.⁵¹⁵

c. Mekanisme Hubungan *House of Representatives* dan *House of Councillors* dalam Pembentukan UU

RUU menjadi UU jika disetujui oleh kedua kamar, kecuali ditetapkan lain dalam UUD.⁵¹⁶ RUU yang disetujui oleh *House of Representatives* akan menjadi UU walaupun *House of Councillors* tidak menyetujui, apabila pada pembahasan kedua kalinya disetujui oleh 2/3 anggota *House of Representatives*.⁵¹⁷ Walaupun demikian, hal tersebut tidak menghalangi *House of Representatives* untuk mengajukan *joint committee* dari kedua

⁵⁰⁷ *Ibid.*, hal. 202. *Article 96 Constitution of Japan.*

⁵⁰⁸ *Ibid.* *Article 69 Constitution of Japan.*

⁵⁰⁹ *Ibid.*, hal. 197. *Article 60 ayat (1) Constitution of Japan.*

⁵¹⁰ *Ibid.*, hal. 195. *Article 43 Constitution of Japan.*

⁵¹¹ *Ibid.* *Article 45 Constitution of Japan.*

⁵¹² *Ibid.* *Article 46 Constitution of Japan.*

⁵¹³ *Ibid.* *Article 47 Constitution of Japan.*

⁵¹⁴ *Ibid.* *Article 48 Constitution of Japan.*

⁵¹⁵ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD.*

⁵¹⁶ Glenn D Hook dan Gavan Mc Cormack, *op cit.*, hal. 196. *Article 59 ayat (1) Constitution of Japan.*

⁵¹⁷ *Ibid.* *Article 59 ayat (2) Constitution of Japan.*

kamar.⁵¹⁸ Jika *House of Councillors* tidak dapat mengambil keputusan melebihi 60 hari setelah menerima RUU yang disetujui oleh *House of Representatives* (pengecualian pada masa reses), maka *House of Representatives* menganggap *House of Councillors* menolak RUU tersebut.⁵¹⁹

Pembentukan RUU tentang anggaran hampir sama dengan RUU lainnya, kecuali dalam hal bahwa RUU tersebut pertama kali harus diajukan ke *House of Representatives*, dan jika tidak dapat disetujui bersama walau telah terbentuk *joint committee* atau dalam hal *House of Councillors* tidak dapat mengambil keputusan dalam waktu 30 hari, maka keputusan akhir berada pada *House of Representatives*.⁵²⁰

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Jepang berdasarkan *The Constitution of Japan* yaitu:

- (1) Kedua kamar dipilih langsung untuk mewakili seluruh rakyat, akan tetapi masa jabatan Kamar Kedua lebih panjang dengan diperbaharui $\frac{1}{2}$ anggota setiap 3 tahun.
- (2) RUU tentang anggaran diajukan pertama kali pada Kamar Pertama.
- (3) Kamar Pertama dapat mengusulkan diadakannya *joint committee*.
- (4) Kamar Kedua memiliki hak veto yang dapat diabaikan dengan $\frac{2}{3}$ anggota Kamar Pertama, termasuk dianggap penolakan dari Kamar Kedua jika tidak mengambil keputusan dalam waktu yang ditentukan (RUU Anggaran 30 hari, sedangkan RUU lainnya 60 hari).

⁵¹⁸ *Ibid.*, hal. 197. *Article 59 ayat (3) Constitution of Japan.*

⁵¹⁹ *Ibid.* *Article 59 ayat (4) Constitution of Japan.*

⁵²⁰ *Ibid.* *Article 60 Constitution of Japan.*

14. *United Mexican States*

a. Pengantar

United Mexican States memiliki jumlah penduduk sebanyak 104.308.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 1.964.375 km².⁵²¹ Dalam *Constitution of Mexico* (merupakan UUD yang disahkan pada tahun 1917, dan perubahan terakhir dari UUD ini adalah pada tahun 1966), diatur bahwa Meksiko adalah negara republik yang berbentuk federal.⁵²² Parlemen Meksiko bernama *General Congress*, yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Chamber of Deputies* dan *Chamber of Senators*.⁵²³

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Chamber of Deputies* dan *Chamber of Senators*

Kewenangan formal kamar-kamar dalam *General Congress*⁵²⁴ yang diatur dalam UUD adalah sebagai berikut:

- (1) Mengajukan RUU.⁵²⁵
- (2) Masing-masing kamar mengeluarkan resolusi ekonomi berkaitan organisasi internal.⁵²⁶
- (3) Masing-masing kamar berkomunikasi dengan kamar ko-legislatif dan eksekutif.⁵²⁷
- (4) Masing-masing kamar menunjuk pegawai untuk sekretariatnya dan membuat regulasi.⁵²⁸
- (5) Masing-masing kamar memberikan panggilan untuk pemilu luar biasa.⁵²⁹

⁵²¹ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁵²² *Mexico Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>. Article 40 *Constitution of Mexico*.

⁵²³ *Ibid.*, Article 50 *Constitution of Mexico*.

⁵²⁴ *Ibid.*, Article 73 *Constitution of Mexico*. mengatur kewenangan formal yang dimiliki *Congress*, yaitu antara lain menerima negara bagian baru sebagai bagian *Federal Union* dan membentuk UU sesuai dengan yang diatur dalam UUD. Kewenangan formal lainnya diatur dalam berbagai pasal lainnya, antara lain Article 86 (menyetujui pengunduran diri Presiden).

⁵²⁵ *Ibid.*, Article 71 *Constitution of Mexico* mengatur sebagai berikut:

"The right to introduce laws or decrees belongs:

- I. To the President of the Republic;
- II. To the deputies and senators of the Congress;
- III. To the legislatures of the States."

⁵²⁶ *Ibid.*, Article 77 angka I *Constitution of Mexico*.

⁵²⁷ *Ibid.*, Article 77 angka II. *Constitution of Mexico* mengatur sebagai berikut: "Communicate with the co-legislative chamber and with the Executive of the Union, through committees of its own body."

⁵²⁸ *Ibid.*, Article 77 angka III *Constitution of Mexico*.

⁵²⁹ *Ibid.*, Article 77 angka IV *Constitution of Mexico*.

- (6) Menyatakan membenarkan atau tidak petisi yang dibuat oleh Presiden untuk memberhentikan pejabat dalam kekuasaan yudisial.⁵³⁰
- (7) Membentuk *Permanent Committee*, ketika *Congress* sedang reses.⁵³¹
- (8) Masing-masing kamar menerima laporan dari Sekretaris Pemerintah mengenai regulasi, dekrit, dan perintah dari Presiden.⁵³²

(a) *Chamber of Deputies*

Kewenangan formal lainnya dari *Chamber of Deputies* yang diatur dalam UUD adalah sebagai berikut:

- (1) Mengangkat dirinya menjadi *electoral college* dalam rangka pemilihan Presiden.⁵³³
- (2) Mengawasi kinerja *Auditor General's Office*,⁵³⁴ memilih ketua dan pegawai lainnya pada lembaga tersebut.⁵³⁵
- (3) Usulan tentang anggaran diajukan pada *Chamber of Deputies*, dan *Chamber of Deputies* memberikan persetujuan terhadap anggaran tersebut.⁵³⁶
- (4) Menjadi juri terhadap pejabat-pejabat tertentu dalam sidang terhadap kejahatan kriminal yang berkaitan dengan jabatannya dan sidang pemakzulan Presiden.⁵³⁷
- (5) Menerima atau menolak memberikan persetujuan terhadap penunjukan hakim-hakim pada *superior court of justice of the Federal District* dan *the Territories*.⁵³⁸
- (6) Kewenangan lainnya yang diatur dalam UUD,⁵³⁹ seperti RUU yang berkaitan dengan pinjaman, pajak, atau pembebanan, atau rekrutmen tentara, harus didiskusikan pertama kali di *Chamber of Deputies*.⁵⁴⁰

⁵³⁰ *Ibid.*, Article 111 *Constitution of Mexico*. Tentang hal ini juga diatur dalam Article 74 angka VII dan 76 angka IX *Constitution of Mexico*.

⁵³¹ *Ibid.*, Article 78. Kewenangan *Permanent Committee* diatur dalam Article 78 *Constitution of Mexico*.

⁵³² *Ibid.*, Article 93 *Constitution of Mexico*.

⁵³³ *Ibid.*, Article 74 angka I *Constitution of Mexico*.

⁵³⁴ *Ibid.*, Article 74 angka II *Constitution of Mexico*.

⁵³⁵ *Ibid.*, Article 74 angka III *Constitution of Mexico*.

⁵³⁶ *Ibid.*, Article 74 angka IV *Constitution of Mexico*.

⁵³⁷ *Ibid.*, Article 74 angka V *Constitution of Mexico*. Tentang hal ini juga diatur dalam Article 109. Kriteria pejabat diatur dalam Article 108 *Constitution of Mexico*.

⁵³⁸ *Ibid.*, Article 74 angka VI *Constitution of Mexico*.

⁵³⁹ *Ibid.*, Article 74 angka VIII *Constitution of Mexico* mengatur sebagai berikut: "Any others which this Constitution expressly confers upon it."

⁵⁴⁰ *Ibid.*, Article 72 huruf h *Constitution of Mexico*.

(b) Chamber of Senators

Kewenangan formal lainnya dari *Chamber of Senators* diatur dalam UUD adalah sebagai berikut:

- (1) Menyetujui treaty dan konvensi diplomatik yang dibuat oleh Presiden dengan pihak luar negeri.⁵⁴¹
- (2) Meratifikasi perjanjian yang dibuat oleh wakil pemerintah, yang isi perjanjiannya berkaitan dengan ketentuan UU.⁵⁴²
- (3) Memberikan pengesahan terhadap keberadaan tentara asing di wilayah Meksiko.⁵⁴³
- (4) Memberikan persetujuan pengiriman tentara ke luar negeri.⁵⁴⁴
- (5) Dalam hal ketiadaan kekuasaan konstitusional di negara bagian, maka *Chamber of Senators* memilih Gubernur sementara dari 3 nama yang diajukan oleh Presiden, untuk mengadakan pemilihan umum.⁵⁴⁵
- (6) Menjawab pertanyaan berkaitan dengan kewenangan Negara bagian.⁵⁴⁶
- (7) Menjadi juri terhadap pejabat-pejabat tertentu dalam sidang terhadap kejahatan yang dilakukan berkaitan dengan jabatannya,⁵⁴⁷ dan sidang pemakzulan Presiden.⁵⁴⁸
- (8) Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap penunjukan Menteri Kehakiman, dan mengusulkan pemberhentiannya pada Presiden.⁵⁴⁹
- (9) Kewenangan lainnya yang diatur dalam UUD.⁵⁵⁰

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Chamber of Deputies* dan *Chamber of Senators*

Chamber of Deputies merupakan perwakilan secara nasional, dipilih setiap 3 tahun oleh warga negara.⁵⁵¹ Setiap *deputy* mewakili 200.000 penduduk atau pecahan lebih dari

⁵⁴¹ *Ibid.*, Article 76 angka I *Constitution of Mexico*.

⁵⁴² *Ibid.*, Article 76 angka II *Constitution of Mexico*.

⁵⁴³ *Ibid.*, Article 76 angka III *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, Article 76 angka IV *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, Article 76 angka V *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, Article 76 angka VI *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, Article 76 angka VII *Constitution of Mexico*. Mengenai kriteria pejabat, lihat Article 108 *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, Article 111 *Constitution of Mexico*.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, Article 76 angka VIII *Constitution of Mexico*.

⁵⁵⁰ Lihat *ibid.*, Article 76 angka X *Constitution of Mexico*. Kewenangan lainnya antara lain diatur dalam Article 99 *Constitution of Mexico* (memberikan persetujuan pengunduran diri Menteri Kehakiman).

100.000 penduduk berdasarkan sensus Negara Federal, negara bagian, dan *territory*.⁵⁵² *Deputy* dipilih secara langsung, dan berasal dari partai politik.⁵⁵³

Chamber of Senators berisikan 2 wakil dari setiap negara bagian dan 2 wakil untuk negara Federal, yang kesemuanya dipilih secara langsung untuk masa jabatan 6 tahun.⁵⁵⁴

Senators dan *deputies* tidak dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya, sedangkan bagi pengganti *senators* dan *deputies* dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya selama belum melaksanakan tugas.⁵⁵⁵

Jumlah anggota kamar pertama adalah 500, sedangkan kamar kedua adalah 128.⁵⁵⁶

c. Mekanisme Hubungan *Chamber of Deputies* dan *Chamber of Senators* dalam Pembentukan UU

Usulan RUU diajukan oleh Presiden atau oleh anggota kedua kamar, RUU tersebut diajukan ke Komisi.⁵⁵⁷ Mekanisme hubungan *Chamber of Deputies* dan *Chamber of Senators* dalam pembentukan UU sebagaimana yang diatur dalam UUD adalah sebagai berikut:

- (1) RUU yang telah disetujui oleh sebuah kamar, lalu diajukan ke kamar berikutnya, dan bila disetujui maka RUU tersebut dikirimkan ke Eksekutif untuk diumumkan.⁵⁵⁸
- (2) RUU yang ditolak oleh eksekutif dikembalikan pada kamar yang mengusulkan, yang mendiskusikannya kembali dan mengirimkannya ke kamar yang lain setelah disetujui oleh 2/3 anggotanya, dan jika kamar yang akan merevisi menyetujui dengan suara

⁵⁵¹ *Ibid.*, Article 51 Constitution of Mexico.

⁵⁵² *Ibid.*, Article 52 Constitution of Mexico.

⁵⁵³ *Ibid.*, Article 54 Constitution of Mexico.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, Article 56 Constitution of Mexico.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, Article 59 Constitution of Mexico.

⁵⁵⁶ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁵⁵⁷ *Mexico Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Article 71 Constitution of Mexico.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, Article 72 huruf a Constitution of Mexico mengatur sebagai berikut: "A bill approved in the chamber of its origin shall be referred to the other for discussion. If the latter approves it, it shall be sent to the Executive who, if he has no objections to make, shall immediately publish it." Dalam Article 72 huruf b diatur bahwa RUU dianggap disetujui eksekutif jika dalam 10 hari kerja tidak dikembalikan pada kamar yang mengusulkan, kecuali jika Konggress sedang reses, maka dikembalikan pada hari kerja pertama ketika reses berakhir.

mayoritas, maka RUU tersebut menjadi UU dan dikirimkan ke Eksekutif untuk diundangkan.⁵⁵⁹

- (3) Jika RUU ditolak oleh kamar yang akan merevisi, maka RUU dikembalikan pada kamar yang mengusulkan, jika mayoritas anggota tetap menyetujui, maka RUU diajukan kembali pada kamar yang akan merevisi, dan jika disetujui dengan suara mayoritas, maka RUU tersebut menjadi UU dan dikirimkan ke Eksekutif untuk diundangkan, akan tetapi jika tidak disetujui maka RUU tersebut tidak dapat diajukan lagi pada persidangan masa itu.⁵⁶⁰
- (4) Jika RUU ditolak sebagian atau diubah atau ditambahkan oleh kamar yang merevisi dan dikembalikan kepada kamar yang mengusulkan, kemudian:⁵⁶¹
- (a) jika kamar yang mengusulkan menyetujui perubahan tersebut dengan suara mayoritas anggota, maka RUU dikirimkan ke Eksekutif untuk diumumkan;
 - (b) jika kamar yang mengusulkan menolak perubahan tersebut dengan suara mayoritas anggota, maka RUU dikembalikan pada kamar yang merevisi untuk memberikan pertimbangan, dan jika setelah dikembalikan pada kamar yang mengusulkan perubahan tersebut tetap ditolak mayoritas anggota, sepanjang RUU disetujui oleh kedua kamar, maka RUU dikirimkan ke Eksekutif untuk diumumkan;
 - (c) jika kamar yang merevisi bersikeras agar perubahan tetap dimasukkan, maka RUU tidak diperbolehkan diajukan persidangan masa itu kecuali jika kedua kamar menyetujui dengan suara mayoritas dari anggota yang hadir bahwa RUU yang dibahas hanya pada bagian yang disetujui, sedangkan yang tidak disetujui dibahas pada persidangan berikutnya.
- (5) Dalam hal interpretasi, perubahan, dan pencabutan UU, berlaku prosedur yang sama dengan pembentukannya.⁵⁶²

⁵⁵⁹ *Ibid.*, Article 72 huruf c *Constitution of Mexico*.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, Article 72 huruf d *Constitution of Mexico*.

⁵⁶¹ *Ibid.*, Article 72 huruf e *Constitution of Mexico*.

⁵⁶² *Ibid.*, Article 72 huruf f *Constitution of Mexico*.

- (6) Setiap RUU yang ditolak kamar yang mengusulkan, tidak dapat diajukan pada persidangan tahun itu.⁵⁶³
- (7) Pembentukan UU dapat dimulai oleh kedua kamar tanpa perbedaan, kecuali RUU yang berkaitan dengan pinjaman, pajak, atau pembebanan, atau rekrutmen tentara, harus didiskusikan pertama kali di *Chamber of Deputies*.⁵⁶⁴
- (8) RUU didiskusikan pada kamar yang mengusulkan, kecuali jika setelah 1 bulan tidak ada laporan tentang itu, maka dapat didiskusikan di kamar yang lainnya.⁵⁶⁵
- (9) RUU tentang anggaran harus disetujui oleh *Chamber of Deputies*.⁵⁶⁶

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Meksiko berdasarkan *Constitution of Mexico* yaitu:

- (1) Anggota Kamar Kedua masing-masing 2 orang dari negara bagian dan 2 orang dari negara federal, dengan masa jabatan 6 tahun.
- (2) Hak mengusulkan dimiliki oleh Presiden atau oleh anggota kedua kamar.
- (3) RUU yang berkaitan dengan pinjaman, pajak, atau pembebanan, atau rekrutmen tentara, harus didiskusikan pertama kali di Kamar Pertama.
- (4) Kedua kamar harus menyetujui RUU.
- (5) Presiden memiliki hak veto yang dapat diabaikan dengan persetujuan 2/3 anggota dari kamar yang mengusulkan RUU dan suara mayoritas dari kamar yang lainnya.

15. Kingdom of the Netherlands

a. Pengantar

Kingdom of the Netherlands memiliki jumlah penduduk sebanyak 16.343.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2005, dengan luas wilayah 41.528 km².⁵⁶⁷

⁵⁶³ *Ibid.*, Article 72 huruf g *Constitution of Mexico*.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, Article 72 huruf h *Constitution of Mexico*.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, Article 72 huruf l *Constitution of Mexico*.

⁵⁶⁶ Lihat *ibid.*, Article 74 angka IV *Constitution of Mexico*.

⁵⁶⁷ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

Dalam *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 diatur bahwa Belanda adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Parlemen Belanda bernama *States Generaal*, terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Lower House (Tweede Kamer)* dan *Upper House (Eerste Kamer)*.⁵⁶⁸

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal *Lower House (Tweede Kamer)* dan *Upper House (Eerste Kamer)*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *States Generaal*⁵⁶⁹ yang diatur dalam *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 adalah sebagai berikut:

- (1) Memeriksa kelengkapan surat dari anggota yang baru terpilih berdasarkan apa yang diatur dalam UU.⁵⁷⁰
- (2) Meminta Menteri dan Sekretaris Negara memberikan informasi, baik secara lisan maupun tertulis.⁵⁷¹
- (3) Mengundang Menteri dan Sekretaris Negara hadir dalam persidangan.⁵⁷²
- (4) Memiliki hak angket.⁵⁷³
- (5) Membuat aturan-aturan tentang prosedur.⁵⁷⁴
- (6) Menyetujui RUU perubahan UUD.⁵⁷⁵
- (7) Kewenangan yang harus dilakukan dengan *joint session* oleh kedua kamar, yaitu:

⁵⁶⁸ *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002, Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs, www.minbzk.nl. Article 51 ayat (1) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 mengatur sebagai berikut: "The States General shall consist of a Lower House (*Tweede Kamer*) and an Upper House (*Eerste Kamer*)."

⁵⁶⁹ *States General* memiliki kewenangan membentuk berbagai UU (*Act of Parliament*) sebagaimana yang diperintahkan oleh UUD (antara lain UU tentang pajak dalam *Article* 104, UU tentang sistem moneter dalam *Article* 106, dan UU tentang hukum perdata dan pidana serta hukum acaranya dalam *Article* 107), juga kewenangan-kewenangan lainnya, antara lain tentang amnesti dan grasi (*Article* 122) dan menyetujui perubahan UUD (*Article* 139). Dalam dalam *Article* 120 diatur bahwa tidak diperbolehkan melakukan *judicial review* terhadap konstitusionalitas UU dan *treaty*.

⁵⁷⁰ *Ibid.* *Article* 58 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷¹ *Ibid.*, *Article* 68 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷² *Ibid.*, *Article* 69 ayat (1)-(3) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷³ *Ibid.*, *Article* 70 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, *Article* 72 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, *Article* 138 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

- (a) Memberikan persetujuan terhadap pernikahan Raja.⁵⁷⁶
- (b) Mengeluarkan seseorang atau beberapa orang dari kedudukan sebagai pewaris tahta.⁵⁷⁷
- (c) Menunjuk pengganti Raja.⁵⁷⁸
- (d) Mengambil sumpah Raja.⁵⁷⁹
- (e) Menentukan pengasuh dan pembimbing Raja, dalam hal Raja masih di bawah umur.⁵⁸⁰
- (f) Memutuskan berdasarkan pendapat para menteri, bahwa Raja tidak mampu melaksanakan kekuasaan prerogratif kerajaan dan menunjuk pembimbing Raja.⁵⁸¹
- (g) Mempertimbangkan dan memutuskan dalam hal Raja melepaskan sementara kekuasaan prerogratif kerajaan.⁵⁸²
- (h) Menunjuk Wali (*Regent*) sebagai pengganti Raja hingga Raja berumur 18 tahun dan mengambil sumpah jabatannya.⁵⁸³
- (i) Mengusulkan RUU.⁵⁸⁴
- (j) Menyatakan negara dalam keadaan perang.⁵⁸⁵
- (k) Menentukan jangka waktu negara dalam keadaan bahaya.⁵⁸⁶

Dalam *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002, diatur secara khusus tentang kewenangan formal lainnya dari *Lower House (Tweede Kamer)*, yaitu:

- (1) Mengusulkan nama-nama anggota *The Court of Audit (Algemene Rekenkamer)*.⁵⁸⁷

⁵⁷⁶ *Ibid.*, Article 28 ayat (1)-(3) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, Article 29 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, Article 30 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, Article 32 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, Article 34 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*. Dalam Article 33 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* diatur bahwa Raja melaksanakan kekuasaannya setelah berumur 18 tahun.

⁵⁸¹ *Ibid.*, Article 35 ayat (1)-(4) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸² *Ibid.*, Article 36 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸³ *Ibid.*, Article 37 ayat (1)-(5) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, Article 82 ayat (2) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 mengatur sebagai berikut: "Bills which require consideration by a joint session of the States General may be presented by or on behalf of the King or by a joint session of the States General insofar as this is consistent with the relevant articles of Chapter 2."

⁵⁸⁵ *Ibid.*, Article 96 ayat (1)-(4) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, Article 103 ayat (1)-(3) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

- (2) Memilih dan memberhentikan anggota *The National Ombudsman* dan *Deputy Ombudsman*.⁵⁸⁸
- (3) Mengusulkan RUU.⁵⁸⁹
- (4) Menunjuk anggota Mahkamah Agung.⁵⁹⁰
- (5) Mengeluarkan resolusi agar pengadilan terhadap anggota dan mantan anggota *States General*, Menteri-menteri, dan Sekretaris Negara dapat dimulai.⁵⁹¹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Lower House (Tweede Kamer)* dan *Upper House (Eerste Kamer)*

Dalam *Article 50 Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 diatur bahwa *States General* harus mewakili seluruh rakyat Belanda.⁵⁹² *States General* berisikan *Lower House (Tweede Kamer)* dan *Upper House (Eerste Kamer)*.⁵⁹³

Anggota *Lower House (Tweede Kamer)* berjumlah 150 orang,⁵⁹⁴ sedangkan anggota *Upper House (Eerste Kamer)* berjumlah 75 orang.⁵⁹⁵ Kedua kamar merupakan satu kesatuan ketika bergabung dalam *joint session*.⁵⁹⁶ Tidak diperbolehkan menjadi anggota dari kedua kamar, dan anggota lembaga-lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD.⁵⁹⁷

Masa jabatan kedua kamar adalah 4 tahun, dengan ketentuan bahwa masa jabatan *Upper House* harus diubah jika masa jabatan Dewan Provinsi (*provincial councils*) dengan UU diubah selain dari 4 tahun.⁵⁹⁸

Anggota kedua kamar dipilih dengan sistem proporsional dan pemilihan dilakukan dengan rahasia.⁵⁹⁹ Anggota *Lower House* dipilih secara langsung oleh warga negara yang

⁵⁸⁷ *Ibid.*, Article 77 ayat (1) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, Article 78 ayat (2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, Article 82 ayat (1) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, Article 118 ayat (1) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹¹ *Ibid.*, Article 119 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹² *Ibid.*, Article 50 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹³ Lihat *ibid.*, Article 51 ayat (1) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁴ Lihat *ibid.*, Article 51 ayat (2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁵ Lihat *ibid.*, Article 51 ayat (3) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁶ Lihat *ibid.*, Article 51 ayat (4) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, Article 57 ayat (1)-(4) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, Article 52 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, Article 53 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

berumur 18 tahun dan tidak terkena larangan yang diatur dalam UUD.⁶⁰⁰ Anggota *Upper House* dipilih oleh anggota Dewan Provinsi (*provincial councils*), pemilihan dilaksanakan 3 bulan setelah pemilihan Dewan Provinsi (*provincial ccouncils*), kecuali dalam hal *Upper House* dibubarkan.⁶⁰¹

Jumlah anggota kamar pertama adalah 150, sedangkan kamar kedua adalah 75.⁶⁰²

c. Mekanisme Hubungan Lower House (Tweede Kamer) dan Upper House (Eerste Kamer) dalam Pembentukan UU

Dalam *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002 diatur tentang hubungan kedua kamar dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) UU dibentuk bersama oleh Pemerintah dan *States General*.⁶⁰³
- (2) RUU diusulkan dengan atau atas nama Raja, atau *Lower House*, atau *joint session* di *States General*.⁶⁰⁴
- (3) RUU yang diusulkan dengan atau atas nama Raja diajukan ke *Lower House* atau ke *joint session*, jika pertimbangan *joint session* diperlukan.⁶⁰⁵
- (4) RUU yang diusulkan dengan atau atas nama Raja yang belum disetujui oleh *Lower House* atau *joint session*, dapat diubah oleh *Lower House* atau *joint session* atas usulan anggota kedua kamar atau pemerintah.⁶⁰⁶
- (5) RUU yang diusulkan *Lower House* atau *joint session*, dan belum disetujui oleh *Lower House* atau *joint session*, dapat diubah *Lower House* atau *joint session*, atau oleh anggota atau anggota-anggota dari kamar yang mengusulkan RUU.⁶⁰⁷
- (6) RUU yang telah disetujui *Lower House*, segera dikirimkan ke *Upper House* dengan memuat pertimbangan dari *Lower House*, dan *Lower House* mengirimkan satu atau beberapa orang untuk mempertahankan RUU tersebut.⁶⁰⁸

⁶⁰⁰ *Ibid.*, Article 54 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶⁰¹ *Ibid.*, Article 55. Dalam Article 64 diatur bahwa kedua kamar dibubarkan dengan *Royal Decree*.

⁶⁰² *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁶⁰³ *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, loc cit.*, Article 81.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, Article 82 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶⁰⁵ Lihat *ibid.*, Article 83 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, Article 84 ayat (1) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, Article 84 ayat (2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, Article 85 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

- (7) RUU dapat ditarik oleh atau atas nama yang mengusulkan hingga pada waktu disetujui *States General*, demikian juga RUU yang diusulkan oleh *Lower House* dan *States General*, dapat ditarik oleh anggota atau anggota-anggota yang mengusulkan hingga pada waktu disetujui.⁶⁰⁹
- (8) RUU menjadi UU (*Act of Parliament*) setelah disetujui *States General* dan diratifikasi Raja, dan keduanya harus bertukar informasi tentang keputusan mereka mengenai RUU.⁶¹⁰
- (9) Raja memberitahukan *States General*, jika ia menyetujui atau menolak RUU yang telah disetujui.⁶¹¹
- (10) RUU tentang gaji anggota dan mantan anggota *States General* harus disetujui oleh 2/3 anggota.⁶¹²
- (11) RUU tentang penerimaan dan pengeluaran diatur dalam *Article 105 The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002*, yaitu bahwa RUU diusulkan dengan atau atas nama Raja kepada *States General*, dan kemudian diatur dalam UU.⁶¹³

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Netherland berdasarkan *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002* yaitu:

- (1) UU dibentuk bersama oleh Pemerintah dan parlemen.
- (2) Hak mengusulkan RUU dimiliki oleh Raja, Kamar Pertama, dan *joint session*.
- (3) Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU kecuali dalam *joint session*, Kamar Kedua juga tidak berwenang mengubah RUU (hak amandemen).

⁶⁰⁹ *Ibid.*, Article 86 ayat (1)-(2) *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶¹⁰ Lihat *ibid.*, Article 87. Dalam Article 88 *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002* diatur bahwa: "The publication and entry into force of Acts of Parliament shall be regulated by Act of Parliament. They shall not enter into force before they have been published."

⁶¹¹ *Ibid.*, Article 130 *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002 (Articles of the 1972 text of the Constitution which are to remain in force for the time being)* mengatur sebagai berikut: "The King shall notify the States General as soon as possible whether he approves or disapproves a Bill which has been passed by it. Such notification shall take place by means of one of the following forms: «The King assents to the Bill.» or: «The King is considering the Bill.»"

⁶¹² *Ibid.*, Article 63 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

⁶¹³ Lihat Article 105 *Constitution of the Kingdom of the Netherlands*.

- (4) RUU yang disetujui Kamar Pertama diajukan ke Kamar Kedua, beserta anggota Kamar Pertama yang ditugaskan mempertahankan RUU tersebut.
- (5) Raja memiliki hak veto.
- (6) RUU tentang gaji anggota dan mantan anggota harus disetujui 2/3 anggota parlemen.
- (7) RUU tentang anggaran diusulkan dengan atau atas nama Raja.

16. *Federal Republic of Nigeria*

a. Pengantar

Dalam *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* (1999), diatur bahwa Nigeria adalah negara republik yang berbentuk federal.⁶¹⁴ Parlemen Nigeria bernama *National Assembly*, terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Senate* dan *House of Representatives*.⁶¹⁵

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Senate* dan *House of Representatives*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *National Assembly*⁶¹⁶ yang diatur dalam *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk UU.⁶¹⁷
- (2) Kewenangan yang dilakukan dalam bentuk *joint session*, yaitu:
 - (a) Mengeluarkan resolusi dalam hal Presiden menyatakan negara dalam keadaan perang.⁶¹⁸

⁶¹⁴ *Nigeria Constitution*, <http://www.ocfre.unibe.ch/law/icl/>, Pasal 2 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶¹⁵ *Ibid.*, Pasal 4 (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶¹⁶ *Ibid.* Kewenangan *National Assembly* antara lain membentuk UU (Pasal 4). Selain hal tersebut, terdapat kewenangan lainnya yang diatur dalam UUD, antara lain, yaitu menerima laporan dari Auditor Umum tentang keuangan publik dari pemerintahan Federal, lembaga Negara, dan pengadilan (Pasal 85).

Hal yang menarik dari *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* adalah tentang pengaturan jika terjadi pertentangan antara UU, maka: "*If any Law enacted by the House of Assembly of a State is inconsistent with any law validly made by the National Assembly, the law made by the National Assembly shall prevail, and that other Law shall, to the extent of the inconsistency, be void.*" (Pasal 4 ayat (5))

⁶¹⁷ *Ibid.*, Pasal 58 (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶¹⁸ *Ibid.*, Pasal 5 (4)(a) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

- (b) Menyetujui calon Wakil presiden yang diajukan oleh Presiden pengganti Presiden sebelumnya yang berhalangan tetap.⁶¹⁹
- (c) Mengeluarkan mosi setuju atau tidak setuju terhadap dilakukannya penyelidikan terhadap Presiden atau wakil Presiden dalam rangka proses pemberhentian keduanya.⁶²⁰
- (3) RUU tentang pembentukan negara bagian baru,⁶²¹ perbatasan negara bagian,⁶²² RUU untuk membentuk wilayah pemerintahan daerah yang baru,⁶²³ dan RUU untuk membentuk perbatasan pemerintahan lokal,⁶²⁴ harus diusulkan, didukung dan disetujui oleh anggota dari masing-masing kamar dalam *National Assembly*.
- (4) Mengubah UUD.⁶²⁵
- (5) Mengatur prosedur internal termasuk tentang mengundang menteri dan reses.⁶²⁶
- (6) Mengundang menteri dalam pembahasan tentang kementerian tersebut.⁶²⁷
- (7) Menerima laporan keuangan dari Auditor Umum.⁶²⁸
- (8) Melakukan penyelidikan terhadap hal-hal yang telah ditentukan dalam UUD.⁶²⁹
- (9) Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dengan mengumumkan dugaan secara tertulis yang ditandatangani minimal 1/3 anggotanya tentang adanya kesalahan berat yang dilakukan oleh Presiden atau Wakil Presiden dalam pelaksanaan tugasnya.⁶³⁰

⁶¹⁹ *Ibid.*, Pasal 136 (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*. Tentang hal ini diatur pula dalam Pasal 146 (3)(c) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁰ *Ibid.*, Pasal 143 ayat (3)-(4) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²¹ Lihat *ibid.*, Pasal 8 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²² Lihat *ibid.*, Pasal 8 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²³ Lihat *ibid.*, Pasal 8 ayat (3) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁴ Lihat *ibid.*, Pasal 8 ayat (4) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁵ *Ibid.*, Pasal 9 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁶ *Ibid.*, Pasal 60 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁷ *Ibid.*, Pasal 67 (2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶²⁸ *Ibid.*, Pasal 85 (5) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*. Laporan keuangan tersebut merupakan hasil audit dari pemerintahan Federal, lembaga Negara, dan pengadilan (Pasal 85 (2)).

⁶²⁹ *Ibid.*, Pasal 88 ayat (1)-(2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

Berdasarkan Pasal 88, maka dalam Pasal 89 diatur berbagai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing kamar agar dapat melakukan penyelidikan.

⁶³⁰ *Ibid.*, Pasal 143 ayat (1)-(2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

(10) Ketua *Senate* dan *House of Representatives* menandatangani pengumuman pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden karena alasan kesehatan.⁶³¹

Kewenangan formal lainnya dari *Senate* yang diatur dalam *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* adalah sebagai berikut:

- (1) Memberikan izin bagi pengerahan tentara untuk berperang di luar negeri.⁶³²
- (2) Mengeluarkan resolusi, jika Auditor Umum yang dipilih oleh Presiden, menjabat lebih dari 6 bulan.⁶³³
- (3) Memberhentikan Auditor Umum, dengan persetujuan 2/3 anggotanya.⁶³⁴
- (4) Menindaklanjuti pengumuman dugaan secara tertulis *National Assembly* tentang adanya kesalahan berat yang dilakukan oleh Presiden atau Wakil Presiden dalam pelaksanaan tugasnya, termasuk meminta Ketua Hakim Agung Nigeria membentuk panel yang akan menyelidiki Presiden atau Wakil Presiden.⁶³⁵
- (5) Ketua Senat menjabat sebagai Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan.⁶³⁶
- (6) Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan para menteri yang dilakukan oleh Presiden.⁶³⁷
- (7) Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua dan para anggota dari lembaga-lembaga negara yang diatur dalam ULD,⁶³⁸ yang dilakukan oleh Presiden.⁶³⁹
- (8) Memberikan persetujuan terhadap pemberhentian anggota dari lembaga-lembaga negara tertentu.⁶⁴⁰

⁶³¹ *Ibid.*, Pasal 144 (2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³² *Ibid.*, Pasal 5 ayat (4) (b) dan (5) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³³ *Ibid.*, Pasal 86 (3) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³⁴ *Ibid.*, Pasal 87 (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³⁵ *Ibid.*, Pasal 143 ayat (2)-(11) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³⁶ *Ibid.*, Pasal 146 (2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Lembaga-lembaga tersebut diatur dalam Pasal 153 (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶³⁹ *Ibid.*, Pasal 154 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 157 ayat (1)-(3) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Senate* dan *House of Representatives*

Dalam Pasal 68 (1) (a) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* diatur larangan: rangkap jabatan sebagai anggota *Senate* dan *House of Representatives*.⁶⁴¹

Senate terdiri dari 3 orang senator dari setiap negara bagian dan 1 senator dari Abuja yang merupakan daerah ibu kota Federal.⁶⁴² *House of Representatives* terdiri dari 360 anggota, yang mewakili konstituen berdasarkan jumlah populasi yang hampir sama.⁶⁴³ Dalam pembagian daerah pemilihan senator dan anggota *House of Representatives*, diatur agar setiap distrik dan daerah pemilihan tidak melebihi dari 1 negara bagian.⁶⁴⁴ Masa jabatan anggota kedua kamar adalah 4 tahun.⁶⁴⁵

Jumlah anggota kamar pertama adalah 360, sedangkan kamar kedua adalah 109.⁶⁴⁶

c. Mekanisme Hubungan *Senate* dan *House of Representatives* dalam Pembentukan UU

Constitution of the Federal Republic of Nigeria mengatur mekanisme hubungan *Senate* dan *House of Representatives* dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) RUU dapat diajukan oleh salah satu dari kedua kamar, dan harus disetujui oleh kedua kamar.⁶⁴⁷
- (1) Jika kamar yang mengajukan RUU sudah menyetujui RUU tersebut, maka RUU diajukan pada kamar yang lainnya, dan jika sudah tercapai persetujuan bersama, maka diajukan ke Presiden untuk mendapat persetujuan.⁶⁴⁸

⁶⁴¹ Lihat *ibid.*, Pasal 68 (1) (a) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴² Lihat *ibid.*, Pasal 48 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴³ *Ibid.*, Pasal 49 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*. Dalam Pasal 71 (b) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* diatur lebih rinci, yaitu: "subject to the provisions of section 49 of this Constitution, divide the Federation into three hundred and sixty Federal constituencies for purposes of elections to the House of Representatives."

⁶⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 72 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 64 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴⁶ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁶⁴⁷ *Nigeria Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icv/>, *loc cit.*, Pasal 58 ayat (1)-(2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 58 ayat (3) dan (4) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

- (2) Jika Presiden tidak menyetujui RUU, akan tetapi RUU kembali disetujui oleh kedua kamar dengan 2/3 anggota menyetujui, maka RUU menjadi UU dan persetujuan Presiden tidak diperlukan lagi.⁶⁴⁹
- (3) Dalam hal RUU tentang pemasukan negara atau RUU lainnya yang mendukung tentang pemasukan negara, RUU tentang pembebanan pajak, pungutan, biaya atau pun tentang potongan, diatur secara khusus dalam Pasal 59 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*, yaitu:⁶⁵⁰
- (a) Jika RUU disetujui oleh sebuah kamar, tapi tidak disetujui oleh kamar yang lainnya dalam waktu 2 bulan dari awal tahun buku, maka Ketua Senat dalam waktu 14 hari mengadakan *joint finance committee*⁶⁵¹ untuk menyelesaikan perbedaan diantara kedua kamar.
- (b) Jika *joint finance committee* gagal mencapai kesepakatan, maka RUU diajukan ke *National Assembly* yang merupakan *joint sitting* dari kedua kamar, dan jika disetujui, maka diajukan pada Presiden untuk mendapat persetujuan.
- (c) Jika Presiden tidak menyetujui, maka dikembalikan lagi ke *National Assembly*, dan jika 2/3 anggota *National Assembly* menyetujui, maka menjadi UU dan persetujuan Presiden tidak diperlukan lagi.
- (5) Pengaturan khusus juga terdapat pada UU tentang pembentukan negara bagian baru,⁶⁵² UU tentang perbatasan negara bagian,⁶⁵³ dan UU bagi *House of Assembly* untuk membentuk wilayah pemerintahan daerah yang baru,⁶⁵⁴ dan UU bagi *House of Assembly* untuk membentuk perbatasan pemerintahan lokal,⁶⁵⁵ yang dalam kaitannya dengan kedua kamar dalam *National Assembly*, RUU tersebut harus diusulkan dan

⁶⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 58 ayat (5) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 59 *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵¹ *Ibid.* Mengenai *Joint finance committee* diatur dalam Pasal 62 ayat (1)-(4) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵² *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵³ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (3) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (4) *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*.

didukung, serta disetujui oleh anggota kedua kamar dalam *National Assembly*, dan parlemen negara bagian yang terkait.

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Nigeria berdasarkan *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* yaitu:

- (1) Kamar Kedua terdiri dari 3 wakil dari tiap negara bagian, dan 1 orang wakil dari ibu kota federal.
- (2) Mekanisme pembentukan:
 - (a) RUU yang berkaitan dengan keuangan negara, maka jika terdapat perbedaan dibentuk *joint committee* dan kemudian *joint session*.
 - (b) RUU selain keuangan negara, harus disetujui oleh kedua kamar.
 - (c) RUU tertentu yang berkaitan dengan negara bagian, selain melibatkan kedua kamar dalam parlemen negara federal, juga parlemen negara bagian yang terkait.
- (3) Presiden memiliki hak veto yang dapat diabaikan dengan persetujuan dari 2/3 anggota dari kedua kamar.

17. Islamic Republic of Pakistan

a. Pengantar

Islamic Republik of Pakistan memiliki jumlah penduduk sebanyak 156.770.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 796.096 km².⁶⁵⁶ Dalam *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*⁶⁵⁷ (UUD tahun 1973, amandemen terakhir adalah *Constitution (Seventeenth Amendment) Act, 2003*) diatur bahwa Pakistan

⁶⁵⁶ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁶⁵⁷ *Constitution of Pakistan*, <http://www.pakistani.org/>, Pasal 265 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

adalah negara republik yang berbentuk federal.⁶⁵⁸ Parlemen Pakistan bernama *Majlis-e-Shoora* terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *National Assembly* dan *Senate*.⁶⁵⁹

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *National Assembly* dan *Senate*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *Majlis-e-Shoora*⁶⁶⁰ yang diatur dalam *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* adalah sebagai berikut:

- (1) Menjadi anggota *National College* yang berwenang memilih presiden.⁶⁶¹
- (2) Menyatakan *vote of no confidence* terhadap Presiden, baik secara individual maupun bersama.⁶⁶²
- (3) Menerima pengunduran diri Presiden.⁶⁶³
- (4) Kewenangan yang dilakukan bersama dalam bentuk *joint sitting*, yaitu:
 - (a) Menyelidiki dan memakzulkan Presiden.⁶⁶⁴
 - (b) Mengeluarkan resolusi tentang berbagai isu yang harus dilakukan oleh Pemerintah Federal.⁶⁶⁵
 - (c) Menyetujui atau menolak pernyataan Negara dalam keadaan bahaya yang dikeluarkan oleh Presiden.⁶⁶⁶
- (5) Mengusulkan RUU tentang perubahan UUD.⁶⁶⁷

⁶⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 50 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁰ *Ibid.* Kewenangan *Majlis-e-Shoora* adalah terutama membuat UU (Lihat antara lain Pasal 97, 98, 141, dan 142 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*), dan yang lainnya, seperti:

1. Menerima pertanggung jawaban Council of Common Interest (Pasal 153), yang tugasnya berdasarkan Pasal 154 adalah: "*The Council shall formulate and regulate policies in relation to matters in Part II of the Federal Legislative List and, in so far as it is in relation to the affairs of the Federation.*"
2. Menjalankan kewenangan pada *Provincial Assembly* dalam hal negara bagian dalam keadaan bahaya (Pasal 234 ayat (1) (b)).
3. Mengubah UUD dengan UU yang dibuat oleh *Majlis-e-Shoora* (Pasal 238).

⁶⁶¹ *Ibid.*, Pasal 41 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶² *Ibid.*, Pasal 41 ayat (8) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶³ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1)-(8) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 154 ayat (4) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 232 ayat (7) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 239 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

Kewenangan formal lainnya dari *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* adalah sebagai berikut:

- (1) Ketua *National Assembly* menjalankan fungsi sebagai Presiden dalam keadaan Presiden tidak berada di Pakistan (berhalangan sementara), dan dalam hal Presiden berhalangan tetap, Ketua *National Assembly* menjabat sebagai Presiden hingga Presiden yang baru terpilih.⁶⁶⁸
- (2) Usulan anggaran belanja negara (*annual budget statement*), diajukan pada *National Assembly*, yang dapat menerima atau menolak usulan subsidi (*grants*) yang diajukan dalam anggaran tersebut.⁶⁶⁹
- (3) Perdana Menteri harus dipilih dari anggota *National Assembly*.⁶⁷⁰
- (4) Kabinet bertanggung jawab pada *National Assembly*.⁶⁷¹
- (5) Menyatakan *vote of no confidence* terhadap Perdana Menteri.⁶⁷²
- (6) Dapat diperpanjang masa jabatannya jika Negara dalam keadaan bahaya diumumkan oleh Presiden.⁶⁷³
- (7) RUU tentang Keuangan (*money Bill*) harus diajukan kepada *National Assembly* dan tidak perlu disampaikan ke *Senate*.⁶⁷⁴

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *National Assembly* dan *Senate*

Dalam Pasal 223 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* diatur larangan rangkap jabatan sebagai anggota *National Assembly* dan *Senate*.⁶⁷⁵

⁶⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (1)-(2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁶⁹ Lihat *ibid.*, Pasal 82 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 91 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*. Dalam Pasal 92 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* diatur bahwa para menteri diangkat dari anggota *Majlis-e-Shoora (Parliament)*. Terdapat ketentuan khusus tentang para menteri yang juga merupakan anggota *National Assembly*, yaitu bahwa mereka harus diberhentikan sebagai menteri jika tidak lagi sebagai anggota *National Assembly* (Pasal 91 ayat (7)), akan tetapi tidak diatur tentang hal ini dalam hal menteri juga merupakan senator (Pasal 91 ayat (8)).

⁶⁷¹ *Ibid.*, Pasal 91 ayat (4) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷² *Ibid.*, Pasal 95 ayat (1)-(4) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

National Assembly dapat dibubarkan Presiden, atas usulan Perdana Menteri, sebagaimana diatur dalam Pasal 58 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷³ *Ibid.*, Pasal 232 ayat (6) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷⁵ Lihat *ibid.*, Pasal 68 (1) (a) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

National Assembly terdiri dari 207 anggota beragama Islam, yang dipilih secara langsung dan bebas,⁶⁷⁶ dan 10 kursi tambahan untuk selain muslim.⁶⁷⁷ Kursi-kursi dalam *National Assembly* dialokasikan untuk setiap propinsi, daerah administrasi (*Federally Administered Tribal Areas*), dan ibu kota federal (*Federal Capital*) berdasarkan jumlah populasi dari sensus terakhir.⁶⁷⁸ Dari kursi-kursi tersebut, 20 kursi dialokasikan untuk perempuan dari tiap propinsi.⁶⁷⁹ Masa jabatan anggota *National Assembly* adalah 5 tahun.⁶⁸⁰

Senat beranggotakan 50 anggota,⁶⁸¹ tidak dapat dibubarkan dengan masa jabatan 6 tahun,⁶⁸² dengan pembagian daerah pemilihan dan pembagian masa jabatan sebagai berikut:

- (1) Empat belas (14) orang dipilih dari anggota Majelis Propinsi (*Provincial Assembly*),⁶⁸³ yang dipilih dengan sistem proporsional (*single transferable vote*),⁶⁸⁴ dengan 7 orang harus berhenti pada 3 tahun pertama dan 7 orang lagi pada 3 tahun berikutnya.⁶⁸⁵

⁶⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 51 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 51 ayat (2A) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* mengatur sebagai berikut: "In addition to the number of seats referred to in clause (1), there shall be in the National Assembly ten additional seats reserved as follows for the person referred to in clause (3) of Article 106:

- Christians
- Hindus and persons belonging to the Scheduled castes
- Sikh, Budhist and Parsi communities and other non-Muslims
- Persons belonging to the Qadiani group or the Lahori group (who call themselves Ahmadis)."

Dalam Pasal 51 ayat (4A) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* diatur tentang cara pemilihan dari kursi tambahan ini, yaitu: "The members to fill the seats referred to in clause (2A) shall be elected, simultaneously with the members to fill the seats referred to in clause (1), on the basis of separate electorates by direct and free vote in accordance with law."

⁶⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 51 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 51 ayat (4) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*. Dalam Pasal 51 ayat (5) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* diatur tentang cara pemilihan dari kursi untuk wanita dari tiap propinsi ini, yaitu: "As soon as practicable after the general election to the National Assembly, the members to fill seats reserved for women which are allocated to a Province under clause (4) shall be elected in accordance with law on the basis of the system of proportional representation by means of a single transferable vote by the electoral college consisting of the persons elected to the Assembly from that Province.]"

⁶⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 52 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸¹ Lihat *ibid.*, Pasal 59 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸² *Ibid.*, Pasal 59 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸³ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (1) huruf (a) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (3) huruf (a) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

- (2) Delapan (8) orang dipilih dari daerah administrasi (*Federally Administered Tribal Areas*) dalam *National Assembly*,⁶⁸⁶ dengan 7 orang harus berhenti pada 3 tahun pertama dan 7 orang lagi pada 3 tahun berikutnya.⁶⁸⁷
- (3) Tiga (3) orang dipilih dari ibu kota Federal (*Federal Capital*),⁶⁸⁸ dengan 1 orang harus berhenti pada 3 tahun pertama dan 2 orang lagi pada 3 tahun berikutnya.⁶⁸⁹
- (4) Lima (5) orang dipilih dari anggota Majelis Propinsi (*Provincial Assembly*) untuk mewakili ulama, teknokrat, dan profesional lainnya,⁶⁹⁰ dengan 2 orang harus berhenti pada 3 tahun pertama dan 3 orang lagi pada 3 tahun berikutnya.⁶⁹¹

c. Mekanisme Hubungan *National Assembly* dan *Senate* dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *National Assembly* dan *Senate* dalam pembentukan UU sebagaimana diatur dalam *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* adalah sebagai berikut:

- (1) RUU dapat diusulkan oleh kedua kamar, dan jika sudah disetujui kamar yang mengusulkan, diajukan pada kamar yang lain, yang bila menyetujui tanpa perubahan, maka diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.⁶⁹²
- (2) Jika RUU yang diusulkan ditolak, atau lewat dari 90 hari sejak diterima tidak disetujui, atau terdapat perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh kamar yang lain, maka kamar yang mengusulkan RUU tersebut meminta diadakan *joint sitting*.⁶⁹³
- (3) Berdasarkan permintaan kamar yang mengusulkan, Presiden mengundang diadakannya *joint sitting*, dan jika RUU disetujui dengan suara mayoritas dari kedua kamar dalam *joint sitting* dengan atau tanpa perubahan, maka diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.⁶⁹⁴

⁶⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (1) huruf (b) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (3) huruf (b) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (1) huruf (c) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (3) huruf (c) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (1) huruf (d) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹¹ *Ibid.*, Pasal 59 ayat (3) huruf (d) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹² *Ibid.*, Pasal 70 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹³ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

- (4) Khusus RUU tentang Keuangan (*Money Bill*), diajukan ke *National Assembly*, dan setelah mendapat persetujuan, maka diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.⁶⁹⁵
- (5) Ketika RUU diajukan pada Presiden untuk mendapat persetujuan, maka Presiden dalam 30 hari harus:⁶⁹⁶
- (a) menyetujui RUU; atau⁶⁹⁷
 - (b) RUU selain RUU tentang Keuangan, dikembalikan ke *Majlis-e-Shoora* dengan permintaan agar RUU dipertimbangkan baik secara keseluruhan maupun sebagian, dengan menyampaikan perubahan yang dimaksud.⁶⁹⁸
 - (c) Ketika RUU dikembalikan oleh Presiden ke *Majlis-e-Shoora*, maka Majelis mempertimbangkannya dalam *joint sitting*, dan apabila disetujui kembali dengan suara mayoritas, dengan atau tanpa perubahan, RUU diajukan ke Presiden dan Presiden tidak harus memberikan persetujuan.⁶⁹⁹
 - (d) Jika Presiden memberikan persetujuan, maka menjadi UU, dengan nama *Act of Majlis-e-Shoora (Parliament)*.⁷⁰⁰
- (6) RUU yang belum mendapat keputusan pada kedua kamar, tidak dapat dihilangkan dengan alasan penutupan masa sidang dari kedua kamar.⁷⁰¹
- (7) RUU yang belum mendapat keputusan di Senat, dan belum melalui *National Assembly*, tidak dapat dihilangkan walau *National Assembly* dibubarkan.⁷⁰²
- (8) RUU yang belum mendapat keputusan di *National Assembly*, atau RUU yang sudah disetujui oleh *National Assembly* tapi belum mendapat keputusan di Senat, harus dihilangkan jika *National Assembly* dibubarkan.⁷⁰³

⁶⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 73 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁶ Lihat *ibid.*, Pasal 75 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁷ Lihat *ibid.*, Pasal 75 ayat (1) huruf (a) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 75 ayat (1) huruf (b) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁶⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 75 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁷⁰⁰ Lihat *ibid.*, Pasal 75 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁷⁰¹ *Ibid.*, Pasal 76 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁷⁰² *Ibid.*, Pasal 76 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁷⁰³ *Ibid.*, Pasal 76 ayat (3) *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

(9) Usulan anggaran belanja negara (*annual budget statement*), diajukan pada *National Assembly*, yang dapat menerima atau menolak usulan subsidi (*grants*) yang diajukan dalam anggaran tersebut.⁷⁰⁴

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Pakistan berdasarkan *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* yaitu:

- (1) Parlemen terdiri dari Presiden dan kedua kamar.
- (2) Ditentukan kriteria mengenai *Money Bill*.
- (3) Presiden membentuk *joint sitting* berdasarkan usulan dari kamar yang mengusulkan RUU, dalam hal terjadi perbedaan pendapat.
- (4) Presiden memiliki hak veto, yang dapat diabaikan dengan suara mayoritas dari parlemen.
- (5) Kamar Pertama memiliki hak veto terhadap RUU anggaran.
- (6) Diatur tentang keberadaan RUU, walaupun kamar-kamar dalam parlemen dibubarkan.

18. Russian Federation

a. Pengantar

Russian Federation memiliki jumlah penduduk sebanyak 142.394.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 17.075.400 km².⁷⁰⁵ Dalam *Constitution of the Russian Federation* (1993), diatur bahwa Rusia adalah negara republik yang berbentuk federal.⁷⁰⁶ Parlemen Rusia bernama *Federal Assembly*, terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)*.⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 82 *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*.

⁷⁰⁵ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷⁰⁶ *Russia-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, Pasal 1 *Constitution of the Russian Federation*.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 95 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation*.

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *Federation Council* dan *House of Representatives*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *Federal Assembly*⁷⁰⁸

yang diatur dalam *Constitution of the Russian Federation* adalah sebagai berikut:

- (1) Presiden segera memberitahukan kepada kedua kamar tentang diberlakukannya UU Perang (*Martial Law*).⁷⁰⁹
- (2) Presiden segera memberitahukan kepada kedua kamar tentang diberlakukannya Negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*).⁷¹⁰
- (3) Memakzulkan Presiden.⁷¹¹
- (4) Melakukan *joint sitting* dalam hal mendengarkan pidato Presiden, Mahkamah Konstitusi, dan pemimpin negara asing.⁷¹²
- (5) Masing-masing kamar menentukan pemimpin dan prosedur organisasi.⁷¹³

(a) *Federation Council*

Kewenangan formal lainnya dari *Federation Council* yang diatur dalam *Constitution of the Russian Federation* adalah:

- (1) Memilih hakim-hakim dari Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Mahkamah Arbitrase, dari calon yang diajukan oleh Presiden.⁷¹⁴
- (2) Memberikan pertimbangan terhadap UU tertentu, agar UU tersebut dapat disahkan.⁷¹⁵

⁷⁰⁸ *Ibid.* Dalam Pasal 94 *Constitution of the Russian Federation* diatur sebagai berikut: "The Federal Assembly -- Parliament of the Russian Federation -- is the supreme representative and legislative body of the Russian Federation." Kewenangan *Federal Assembly* antara lain diatur dalam Pasal 102, Presiden harus berkonsultasi pada *Federal Assembly* sebelum menunjuk dan memanggil kembali (*recall*) para diplomat (Pasal 83 huruf (l)), dan Presiden dalam pidato tahunannya menjelaskan pada *National Assembly* tentang kebijakan politik dalam dan luar negeri (Pasal 84 huruf (l)).

⁷⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 87 ayat (2) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁰ *Ibid.*, Pasal 88 *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹¹ *Ibid.*, Pasal 93 ayat (1)-(3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹² *Ibid.*, Pasal 100 ayat (3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹³ *Ibid.*, Pasal 101 ayat (1)-(5) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁴ *Ibid.*, Pasal 128 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁵ *Ibid.*, Pasal 106 *Constitution of the Russian Federation* mengatur sebagai berikut:

"The federal laws adopted by the House of Representatives [State Duma] are considered by the Federation Council on a mandatory basis if such laws deal with the issues of:

- a) the federal budget;
- b) federal taxes and levies;
- c) financial, monetary, credit and customs regulations and money emission;

(b) *House of Representatives (State Duma)*

Kewenangan formal lainnya dari *House of Representatives [State Duma]* yang diatur dalam *Constitution of the Russian Federation* adalah sebagai berikut:

- (1) Memberikan persetujuan terhadap calon Kepala Pemerintahan Rusia (*Chairman of the Government of the Russian Federation*) yang diangkat oleh Presiden.⁷¹⁶
- (2) Menunjuk dan memecat Ketua Bank Sentral (*Chairman of the Central Bank of the Russian Federation*).⁷¹⁷
- (3) Memberikan keputusan dalam hal *vote of no confidence* pada pemerintah.⁷¹⁸
- (4) Menunjuk dan memecat Ketua dari Kamar Akuntan (*Chairman of the Accounting Chamber*) dan ½ dari auditor yang menjadi bawahannya.⁷¹⁹
- (5) Menunjuk dan memecat Duta besar yang berkuasa penuh untuk hak asasi manusia (*Plenipotentiary for Human Rights*).⁷²⁰
- (6) Memberikan amnesti.⁷²¹
- (7) Menuntut Presiden dalam proses pemakzulan Presiden.⁷²²
- (8) Memberikan resolusi yang berisikan pertimbangan dari *House of Representatives (State Duma)*.⁷²³
- (9) Menerima anggaran federal yang diajukan oleh pemerintah.⁷²⁴

d) *ratification and denunciation of international treaties of the Russian Federation;*

e) *the status and protection of the state border of the Russian Federation;*

f) *war and peace."*

⁷¹⁶ Lihat *ibid.*, Pasal 83 huruf (a), Pasal 103 ayat (1) huruf (a), dan Pasal 111 *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁷ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (c) *Constitution of the Russian Federation*. Lihat pula Pasal 83 huruf (a) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁸ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (b) *Constitution of the Russian Federation*. Lihat pula Pasal 117 *Constitution of the Russian Federation*.

⁷¹⁹ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (d) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁰ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (e) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²¹ Lihat *ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (e) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²² Lihat *ibid.*, Pasal 103 ayat (1) huruf (f) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²³ *Ibid.*, Pasal 103 ayat (2)-(3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁴ *Ibid.*, Pasal 114 ayat (1) huruf (a) *Constitution of the Russian Federation*.

ii. **Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)***

Dalam Pasal 95 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation* diatur tentang larangan rangkap jabatan pada kedua kamar dalam *Federal Assembly*.⁷²⁵

Setiap negara bagian memiliki 2 wakil pada *Federation Council*, dimana 1 orang merupakan hasil pemilihan dan yang lainnya berasal dari pemerintah negara bagian.⁷²⁶ *House of Representatives (State Duma)* terdiri dari 450 anggota (*deputy*),⁷²⁷ dipilih untuk masa jabatan 4 tahun.⁷²⁸ Pengaturan lebih lanjut tentang pembentukan *Federation Council*, dan prosedur pemilihan *deputy House of Representatives (State Duma)* diatur dengan UU.⁷²⁹

Jumlah anggota kamar pertama adalah 450, sedangkan kamar kedua adalah 178.⁷³⁰

c. **Mekanisme Hubungan *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)* dalam Pembentukan UU**

Dalam *Constitution of the Russian Federation* diatur tentang mekanisme hubungan *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)* dalam pembentukan UU, yaitu:

- (1) Kewenangan mengusulkan RUU, dimiliki oleh Presiden, *Federation Council*, anggota *Federation Council*, anggota *House of Representatives (State Duma)*, Pemerintah Federal, dan lembaga perwakilan negara bagian; demikian juga dengan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Arbitrase, sesuai dengan lingkup kewenangannya.⁷³¹
- (2) RUU diajukan ke *House of Representatives (State Duma)*.⁷³²
- (3) RUU tentang pengenaan atau penghapusan pajak, pinjaman negara, yang mengubah kewajiban keuangan negara atau RUU yang berkaitan dengan pengeluaran yang diatur

⁷²⁵ Lihat *ibid.*, Pasal 100 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁶ *Ibid.*, Pasal 95 ayat (2) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁷ Lihat *ibid.*, Pasal 95 ayat (3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁸ Lihat *ibid.*, Pasal 96 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷²⁹ Lihat *ibid.*, Pasal 96 ayat (2) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁰ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷³¹ *Russia-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Pasal 104 ayat (1) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³² *Ibid.*, Pasal 104 ayat (2) *Constitution of the Russian Federation*.

dalam anggaran negara diajukan ke *House of Representatives (State Duma)* dengan resolusi dari pemerintah.⁷³³

- (4) UU Federal harus disetujui oleh mayoritas *deputies House of Representatives (State Duma)*, kecuali diatur hal lain dalam UUD.⁷³⁴
- (5) UU yang sudah disetujui oleh *House of Representatives (State Duma)*, diserahkan untuk ditinjau (*review*) oleh *Federation Council* dalam waktu 5 hari.⁷³⁵
- (6) UU dianggap disetujui oleh *Federation Council* jika disetujui oleh lebih dari separuh *deputies* atau jika sudah lewat dari 14 hari tidak ada pertimbangan dari *Federation Council*, akan tetapi bila UU ditolak maka dibentuk komisi konsiliasi untuk menangani perbedaan, UU kemudian dipertimbangkan kembali oleh *House of Representatives (State Duma)*.⁷³⁶
- (7) Dalam hal *House of Representatives (State Duma)* tidak menyetujui keputusan *Federation Council*, UU tetap disetujui jika UU tersebut disetujui minimal 2/3 *deputies* pada pemungutan suara kedua.⁷³⁷
- (8) UU tertentu yang disetujui oleh *House of Representatives (State Duma)* yang diharuskan untuk mendapatkan pertimbangan dari *Federation Council*, adalah UU yang berkaitan dengan:⁷³⁸
 - (a) anggaran federal;
 - (b) pajak dan retribusi;
 - (c) keuangan, moneter, kredit dan pengaturan bea cukai, dan pengeluaran uang;
 - (d) ratifikasi dan peniadaan perjanjian internasional;
 - (e) status dan proteksi perbatasan; dan
 - (f) perang dan damai.

⁷³³ *Ibid.*, Pasal 104 ayat (3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁴ *Ibid.*, Pasal 105 ayat (1)-(2) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁵ Lihat *ibid.*, Pasal 105 ayat (3) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁶ *Ibid.*, Pasal 105 ayat (4) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁷ *Ibid.*, Pasal 105 ayat (5) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷³⁸ *Ibid.*, Pasal 106 *Constitution of the Russian Federation*.

- (9) UU yang sudah disetujui dikirimkan ke Presiden untuk ditandatangani dan diumumkan dalam waktu 5 hari, yang dalam waktu 14 hari harus menandatangani dan mengumumkannya.⁷³⁹
- (10) Jika Presiden menolak dalam waktu 14 hari sejak dikirimkan, maka *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)* mempertimbangkan kembali, dan dalam dengar pendapat yang kedua tersebut UU disetujui kembali sesuai usulan awalnya oleh minimal 2/3 dari total anggota *Federation Council* dan *House of Representatives (State Duma)*, maka Presiden harus menandatangani dalam waktu 7 hari dan mengumumkannya.⁷⁴⁰

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Rusia berdasarkan *Constitution of the Russian Federation* yaitu:

- (1) Metode seleksi Kamar Kedua adalah setiap negara bagian diwakili oleh 2 wakil, yang pertama dipilih dalam pemilihan umum, dan yang kedua berasal dari pemerintah negara bagian.
- (2) Kewenangan mengusulkan RUU, dimiliki oleh Presiden, anggota Kamar Pertama, Kamar Kedua dan anggotanya, Pemerintah Federal, dan lembaga perwakilan negara bagian; demikian juga dengan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Arbitrase, sesuai dengan lingkup kewenangannya.
- (3) RUU diajukan ke Kamar Pertama, dan RUU tertentu yang berkaitan dengan keuangan negara diajukan beserta resolusi pemerintah.
- (4) Jika terdapat perbedaan pendapat, dibentuk *joint committee*, dan ketidaksetujuan Kamar Kedua dapat diabaikan dengan dukungan 2/3 suara di Kamar Pertama.
- (5) RUU tertentu diharuskan mendapat pertimbangan dari Kamar Kedua.
- (6) Presiden memiliki hak veto, yang dapat diabaikan minimal 2/3 suara dari masing-masing kamar.

⁷³⁹ *Ibid.*, Pasal 107 ayat (1)-(2) *Constitution of the Russian Federation*.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 107 ayat (3) *Constitution of the Russian Federation*.

19. Republic of South Africa

a. Pengantar

Republic of South Africa memiliki jumlah penduduk sebanyak 47.391.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 1.219.912 km².⁷⁴¹ Dalam *Constitution of Republic of South Africa* (1996), diatur bahwa Afrika Selatan adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.⁷⁴² Parlemen Afrika Selatan terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *National Assembly* dan *National Council of Provinces*.⁷⁴³

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *National Assembly* dan *National Council of Provinces*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen⁷⁴⁴ yang diatur dalam *Constitution of Republic of South Africa* sebagai berikut:

- (1) Kedua kamar berperan serta dalam proses legislatif.⁷⁴⁵
- (2) Kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk *joint committee* dalam rangka membuat aturan dan tata tertib tentang prosedur teknis pelaksanaan legislasi, mempertimbangkan bersama UU yang telah dibahas oleh kedua kamar, menilai (*review*) UUD, komisi mediasi, komisi perubahan UUD, dan komisi-komisi lainnya.⁷⁴⁶
- (3) Masing-masing kamar dapat mengusulkan dan mempersiapkan RUU (kecuali RUU tentang Keuangan (*Money Bill*) yang hanya diajukan ke *National Assembly*), mempertimbangkan, menyetujui, mengubah, atau menolak RUU yang diajukan oleh kamar lainnya, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif.⁷⁴⁷

⁷⁴¹ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷⁴² *South Africa Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, Pasal 40 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁴³ *Ibid.*, Pasal 42 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa* mengatur sebagai berikut: "*Parliament consists of the National Assembly; and the National Council of Provinces.*"

⁷⁴⁴ *Ibid.* Dalam UUD diatur beberapa kewenangan Parlemen, antara lain kewenangan legislasi (Pasal 43), dan Kabinet bertanggung jawab pada Parlemen dan secara rutin memberikan laporan detail kepada Parlemen (Pasal 92).

⁷⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 42 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 45 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 55 *Constitution of Republic of South Africa* mengatur sebagai berikut:

"(1) *In exercising its legislative power, the National Assembly may consider, pass, amend or reject any legislation before the Assembly; and initiate or prepare legislation, except money Bills.*

- (4) Masing-masing kamar dapat memaksa seseorang atau institusi untuk memberikan penjelasan, menerima petisi atau pun perwakilan dari perorangan atau institusi.⁷⁴⁸
- (5) Masing-masing kamar membuat pengaturan, cara kerja dan prosedur internal.⁷⁴⁹

(a) *National Assembly*

Kewenangan formal lainnya dari *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of Republic of South Africa* adalah sebagai berikut:

- (1) Memperpanjang masa berlakunya keadaan negara dalam keadaan bahaya.⁷⁵⁰
- (2) Kekuasaan legislatif yang dimiliki Parlemen, memberikan *National Assembly* kewenangan untuk mengubah UUD, legislasi, dan memberikan kekuasaan legislatif (kecuali kekuasaan mengubah UUD) pada lembaga legislatif lainnya di pemerintahan.⁷⁵¹
- (3) Menerima pengajuan *Money Bill* dari Menteri Keuangan.⁷⁵²
- (4) Memilih Presiden dari salah satu anggotanya, dalam hal Presiden berhalangan tetap.⁷⁵³
- (5) Memberhentikan Presiden.⁷⁵⁴
- (6) Wakil Presiden (*Deputy President*) harus dipilih dari anggota *National Assembly*, hanya 2 menteri yang bukan anggota *National Assembly* yang dapat dipilih sebagai menteri,⁷⁵⁵ sedangkan untuk wakil menteri dipilih dari anggota *National Assembly*.⁷⁵⁶
- (7) Menyatakan *vote of no confidence*.⁷⁵⁷

(2) *The National Assembly must provide for mechanisms to ensure that all executive organs of state in the national sphere of government are accountable to it; and to maintain oversight of the exercise of national executive authority, including the implementation of legislation; and any organ of state.*"

Pasal yang mengatur tentang hal tersebut bagi *National Council of Provinces*, diatur pada Pasal 68 *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 56 *Constitution of Republic of South Africa* mengatur untuk *National Assembly*, sedangkan pasal 69 yang mengatur tentang hal tersebut bagi *National Council of Provinces*.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 57 *Constitution of Republic of South Africa* mengatur untuk *National Assembly*, sedangkan pasal 69 yang mengatur tentang hal tersebut bagi *National Council of Provinces*.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 37 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵¹ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵² Pasal 73 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵³ *Ibid.*, Pasal 86 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 89 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 91 ayat (3) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵⁶ Lihat *ibid.*, Pasal 93 *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 102 ayat (1)-(2) *Constitution of Republic of South Africa*.

(b) *National Council of Provinces*

Kewenangan formal lainnya dari *National Council of Provinces* yang diatur dalam *Constitution of Republic of South Africa* adalah sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan legislatif yang dimiliki Parlemen, memberikan *National Council of Provinces* kewenangan untuk berpartisipasi dalam perubahan UUD, legislasi, dan mempertimbangkan RUU yang disetujui oleh *National Assembly*.⁷⁵⁸
- (2) Dalam hal pemerintah pusat mengintervensi pemerintah nasional dalam hal-hal yang diatur dalam UUD, maka pengumuman tentang intervensi tersebut harus dibicarakan dengan *National Council of Provinces*, dan harus diakhiri jika tidak disetujui, atau jika disetujui maka *National Council of Provinces* secara rutin melakukan penilaian dan rekomendasi.⁷⁵⁹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *National Assembly* dan *National Council of Provinces*

National Assembly dipilih untuk mewakili rakyat untuk menjamin pemerintahan berdasarkan rakyat menurut UUD,⁷⁶⁰ terdiri dari 350 hingga 400 anggota,⁷⁶¹ dengan masa jabatan 5 tahun.⁷⁶²

National Council of Provinces mewakili propinsi untuk menjamin kepentingan propinsi diperhitungkan dalam pemerintahan nasional.⁷⁶³ *National Council of Provinces* terdiri dari 1 orang wakil dari setiap propinsi, ditambah dengan 9 wakil yang diperoleh berdasarkan hasil pemilihan umum, hingga kesemuanya berjumlah 10 wakil, yaitu 4 wakil spesial (1 orang adalah kepala provinsi atau anggota dari legislatif provinsi yang

⁷⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 100 *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 42 ayat (3) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶¹ *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶² Lihat *ibid.*, Pasal 49 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶³ *Ibid.*, Pasal 42 ayat (4) *Constitution of Republic of South Africa* mengatur sebagai berikut: "The National Council of Provinces represents the provinces to ensure that provincial interests are taken into account in the national sphere of government. It does this mainly by participating in the national legislative process and by providing a national forum for public consideration of issues affecting the provinces."

ditugaskan oleh kepala provinsi, ditambah dengan 3 wakil spesial) dan 6 wakil permanen.⁷⁶⁴ Wakil spesial dan wakil permanen dipilih dari anggota legislatif provinsi berdasarkan prosentase perolehan partai politik dalam legislatif provinsi dengan tetap memperhatikan perwakilan bagi partai politik minoritas, dimana berbeda dengan wakil permanen, bagi wakil spesial diadakan penggantian secara berkala.⁷⁶⁵ Anggota legislatif provinsi yang terpilih menjadi wakil permanen, harus melepaskan keanggotaannya sebagai anggota legislatif provinsi.⁷⁶⁶

Jumlah anggota kamar pertama adalah 400, sedangkan kamar kedua adalah 90.⁷⁶⁷

c. Mekanisme Hubungan *National Assembly* dan *National Council of Provinces* dalam Pembentukan UU

Dalam *Constitution of Republic of South Africa* diatur tentang mekanisme proses legislasi, dimana dibagi atas semua UU, UU tentang perubahan UUD, UU yang tidak berkaitan dengan provinsi, UU yang berkaitan dengan provinsi, dan RUU tentang Keuangan. Mekanisme hubungan *National Assembly* dan *National Council of Provinces* dalam pembentukan UU yang diatur dalam *Constitution of Republic of South Africa* adalah sebagai berikut:

- (1) Semua RUU (kecuali RUU yang diatur secara khusus)
 - (a) Setiap RUU dapat diusulkan ke *National Assembly*,⁷⁶⁸ RUU dapat diusulkan oleh anggota kabinet atau wakil menteri (*Deputy Minister*), anggota atau komisi dalam *National Assembly*, akan tetapi hanya anggota kabinet atau wakil menteri (*Deputy Minister*) yang dapat mengusulkan RUU tentang Keuangan (*money Bill*).⁷⁶⁹
 - (b) Setiap RUU yang berkaitan dengan provinsi, diusulkan ke *National Council of Provinces*⁷⁷⁰ oleh anggota atau komisi dalam *National Council of Provinces*.⁷⁷¹

⁷⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 60.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 61.

⁷⁶⁶ Lihat *ibid.*, Pasal 62 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶⁷ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷⁶⁸ *South Africa Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Pasal 73 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (3) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷¹ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (4) *Constitution of Republic of South Africa*.

(c) RUU yang disetujui oleh *National Assembly* harus diajukan ke *National Council of Provinces*, jika harus mendapatkan pertimbangan dari *National Council of Provinces*; sedangkan RUU yang disetujui oleh *National Council of Provinces* harus diajukan ke *National Assembly*.⁷⁷²

(2) RUU tentang Perubahan UUD

(a) RUU yang mengubah pasal 1 dan pasal 74 ayat (1) harus disetujui oleh minimal 75% anggota *National Assembly* dan *National Council of Provinces*, dengan didukung minimal 6 provinsi.⁷⁷³

(b) RUU yang mengubah bab 2 harus disetujui oleh minimal 2/3 anggota *National Assembly* dan *National Council of Provinces*, dengan didukung minimal 6 provinsi.⁷⁷⁴

(c) RUU tentang perubahan UUD yang berkaitan dengan *National Council of Provinces*, perbatasan provinsi, kewenangan, fungsi atau lembaga, atau mengubah aturan-aturan yang secara khusus mengenai provinsi, harus disetujui oleh minimal 2/3 anggota *National Assembly* dan *National Council of Provinces*, dengan didukung minimal 6 provinsi.⁷⁷⁵

(d) RUU ini tidak dapat mengubah pengaturan tentang perubahan UUD dan hal lain yang berkaitan dengan perubahan.⁷⁷⁶

(e) 30 hari setelah RUU diusulkan ke *National Assembly*, anggota atau komisi yang mengusulkan RUU mempublikasikannya pada lembaran negara untuk memperoleh masukan dari publik dan legislatif provinsi, dan menyampaikan RUU tersebut pada *National Council of Provinces*.⁷⁷⁷

⁷⁷² *Ibid.*, Pasal 73 ayat (5) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷³ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (3) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (4) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (5) *Constitution of Republic of South Africa*.

- (f) Anggota atau komisi yang mengajukan RUU tersebut harus menyampaikan komentar tertulis yang disampaikan oleh publik dan legislatif provinsi.⁷⁷⁸
- (g) RUU harus disetujui oleh provinsi yang terkait sebelum disetujui oleh *National Council of Provinces* jika perubahan menyangkut provinsi tertentu.⁷⁷⁹
- (h) RUU yang disetujui oleh *National Assembly* dan *National Council of Provinces*, diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.
- (3) RUU yang tidak berkaitan dengan provinsi (*Ordinary Bills not affecting provinces*)
Ketika *National Assembly* menyetujui RUU yang prosedurnya tidak diatur dalam Pasal 74 (pasal yang mengatur prosedur pembentukan semua RUU) dan Pasal 76 (Pasal yang mengatur prosedur pembentukan RUU yang tidak berkaitan dengan provinsi), RUU harus diajukan ke *National Council of Provinces*, dan *National Council of Provinces* harus melakukan salah satu dari hal-hal berikut, yaitu:⁷⁸⁰
- (a) menyetujui, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan,
- (b) menyetujui dengan perubahan, atau menolak, maka *National Assembly* mempertimbangkan kembali RUU tersebut, dan hasilnya dapat berupa kembali menyetujui RUU tersebut dengan atau tanpa perubahan maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan, atau tidak lagi memproses RUU tersebut.
- (4) RUU yang berkaitan dengan provinsi (*Ordinary Bills affecting provinces*)
- (a) RUU tertentu yang berkaitan dengan provinsi⁷⁸¹ yang disetujui oleh *National Assembly*, RUU harus diajukan ke *National Council of Provinces*, dan *National Council of Provinces* harus melakukan salah satu dari hal-hal berikut, yaitu:⁷⁸²
- (i) menyetujui, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan,
- (ii) *National Council of Provinces* menyetujui dengan perubahan, maka jika *National Assembly* menyetujui RUU dengan perubahan tersebut, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan;

⁷⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (6) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (7)-(8) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 75 ayat (1)-(2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁸¹ *Ibid.*, Pasal 76 ayat (3)-(5) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁸² *Ibid.*, Pasal 76 ayat (1) dan (6) *Constitution of Republic of South Africa*.

(iii) jika *National Council of Provinces* menolak, atau jika *National Assembly* menolak RUU dengan perubahan yang diajukan oleh *National Council of Provinces*, maka hal tersebut disampaikan ke Komisi Mediasi,⁷⁸³ yang jika dalam waktu 30 hari tidak dapat memutuskan maka RUU tersebut tidak lagi dibahas, kecuali jika *National Assembly* kembali menyetujui RUU tersebut dengan dukungan 2/3 anggotanya; akan tetapi Komisi Mediasi dapat melakukan hal-hal berikut:

- a) Jika Komisi Mediasi setuju dengan RUU yang disetujui oleh *National Assembly*, maka RUU diajukan ke *National Council of Provinces*, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan, akan tetapi jika *National Council of Provinces* tidak menyetujuinya, maka RUU tersebut tidak akan dibahas lagi kecuali jika RUU tersebut disetujui oleh minimal 2/3 anggota *National Assembly*;
- b) Jika Komisi Mediasi setuju dengan RUU dengan perubahan yang diajukan oleh *National Council of Provinces*, maka RUU diajukan ke *National Assembly*, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan, akan tetapi jika *National Assembly* tidak menyetujuinya, maka RUU tersebut tidak akan dibahas lagi kecuali jika RUU tersebut merupakan usulan *National Assembly*, maka RUU dapat disetujui lagi dengan persetujuan minimal 2/3 anggota *National Assembly*;
- c) Jika Komisi Mediasi setuju dengan versi lain dari RUU, maka RUU diajukan ke kedua kamar, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

(b) RUU tertentu yang berkaitan dengan provinsi yang disetujui oleh *National Council of Provinces*, harus diajukan ke *National Assembly*, dan *National Assembly* harus melakukan salah satu dari hal-hal berikut, yaitu:⁷⁸⁴

- (i) menyetujui, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan,

⁷⁸³ *Ibid.*, Pasal 78 ayat (1)-(2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 76 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

- (ii) *National Assembly* menyetujui dengan perubahan, maka jika *National Council of Provinces* menyetujui RUU dengan perubahan tersebut, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan;
- (iii) jika *National Assembly* menolak, atau jika *National Council of Provinces* menolak RUU dengan perubahan yang diajukan oleh *National Assembly*, maka hal tersebut disampaikan ke Komisi Mediasi, yang jika dalam waktu 30 hari tidak dapat memutuskan maka RUU tersebut tidak lagi dibahas; akan tetapi Komisi Mediasi dapat melakukan hal-hal berikut:
- a) Jika Komisi Mediasi setuju dengan RUU yang disetujui oleh *National Council of Provinces*, maka RUU diajukan ke *National Assembly*, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan, akan tetapi *National Assembly* tidak menyetujuinya, maka RUU tersebut tidak akan dibahas lagi;
 - b) Jika Komisi Mediasi setuju dengan RUU dengan perubahan yang diajukan oleh *National Council of Provinces*, maka RUU diajukan ke *National Assembly*, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.
 - c) Jika Komisi Mediasi setuju dengan versi lain dari RUU, maka RUU diajukan ke kedua kamar, yang jika menyetujuinya, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

(5) RUU tentang Keuangan (*Money Bills*)

RUU *Money Bill* diusulkan oleh Menteri Keuangan kepada *National Assembly*.⁷⁸⁵ Berdasarkan Pasal 76 ayat (6) dan Pasal 77 *Constitution of Republic of South Africa*, maka prosedur pembentukan RUU tentang Keuangan sama dengan RUU yang tidak berkaitan dengan provinsi (*Ordinary Bills not affecting provinces*).⁷⁸⁶

RUU harus disetujui dan ditandatangani oleh Presiden, akan tetapi jika Presiden berkeberatan dengan konstitusionalitas RUU tersebut, maka RUU dikembalikan ke

⁷⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (2) *Constitution of Republic of South Africa*.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 77 ayat (1)-(2) *Constitution of Republic of South Africa*

National Assembly untuk dipertimbangkan, dan jika berkaitan dengan *National Council of Provinces* maka proses pertimbangan tersebut melibatkan *National Council of Provinces*, dan hasilnya adalah:

- (1) Apabila keberatan Presiden diakomodir maka Presiden harus menandatangani RUU tersebut, dan
- (2) Jika keberatan Presiden tidak diakomodir maka Presiden tetap menandatangani, atau Presiden meminta Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas RUU tersebut, dan apabila sesuai dengan UUD, maka Presiden harus menyetujui dan menandatangani.⁷⁸⁷

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Afrika Selatan berdasarkan *Constitution of Republic of South Africa* yaitu:

- (1) Metode seleksi dari Kamar Kedua adalah 9 orang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum legislatif di daerah dan kepala provinsi dari masing-masing daerah.
- (2) Mekanisme pembentukan UU dibagi atas: semua UU, UU tentang perubahan UUD, UU yang tidak berkaitan dengan provinsi, UU yang berkaitan dengan provinsi, dan RUU tentang Keuangan.
- (3) Semua RUU diajukan pada Kamar Pertama, termasuk RUU tentang *Money Bill*, kecuali RUU yang berkaitan dengan provinsi diajukan oleh Kamar Kedua.
- (4) Kamar Kedua memberikan pertimbangan atau penolakan terhadap RUU yang disetujui Kamar Pertama. Dalam hal RUU yang berkaitan dengan provinsi maka harus dibahas di Komisi Mediasi jika terdapat perbedaan pendapat yang hasilnya dapat diabaikan dengan 2/3 suara dari Kamar Pertama, dan jika RUU tidak berkaitan dengan kepentingan provinsi maka tidak diperlukan Komisi Mediasi dan dapat diabaikan dengan suara mayoritas pada Kamar Pertama.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 79 ayat (1)-(5) *Constitution of Republic of South Africa*

- (5) Presiden memiliki hak veto yang dapat diabaikan dengan suara mayoritas Kamar Pertama dan pertimbangan Kamar Kedua jika RUU yang berkaitan dengan kepentingan provinsi.
- (6) Jika hak veto Presiden ditolak, maka Presiden dapat meminta Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas UU tersebut terhadap UUD.

20. *Kingdom of Spain*

a. Pengantar

Kingdom of Spain memiliki jumlah penduduk sebanyak 44.561.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 504.645 km².⁷⁸⁸ Dalam *Spain Constitution* (1978, amandemen terakhir 1992), diatur bahwa Spanyol adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan.⁷⁸⁹ Parlemen Spanyol terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Representatives* dan *Senate*.⁷⁹⁰

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal dari *House of Representatives* dan *Senate*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen⁷⁹¹ yang diatur dalam *Spain Constitution* sebagai berikut:

- (1) Masing-masing kamar mengatur regulasi, anggaran internal, ketua dan anggota komisi-komisi.⁷⁹²
- (2) Kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk *joint session* dalam rangka melaksanakan kewenangan non-legislasi,⁷⁹³ yaitu memilih komisi penyelidikan (*investigating Commissions*).⁷⁹⁴

⁷⁸⁸ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁷⁸⁹ *Spain-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, Article 2.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, Article 66 ayat (1) *Spain Constitution* mengatur sebagai berikut: "The Parliament represents the Spanish people and is formed by the House of Representatives and the Senate."

⁷⁹¹ *Ibid.*, Article 66 ayat (2) *Spain Constitution* mengatur sebagai berikut: "The Parliament exercises the legislative power of the State, approves its budgets, controls the action of the Government, and has the other competences assigned by the Constitution."

⁷⁹² *Ibid.*, Article 72 ayat (1)-(3) *Spain Constitution*.

⁷⁹³ *Ibid.*, Article 74 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, Article 76 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

- (3) Kedua kamar dapat mendelegasikan kewenangan kepada Komisi Legislasi Permanen (*Permanent Legislative Commissions*) dalam hal debat, voting, dan memberikan persetujuan terhadap RUU, kecuali RUU tentang pembaharuan UUD, hubungan internasional, UU organik, dan anggaran.⁷⁹⁵
- (4) Masing-masing kamar dapat mengusulkan RUU.⁷⁹⁶
- (5) Menyetujui perjanjian luar negeri.⁷⁹⁷
- (6) Masing-masing kamar dan komisinya dapat meminta informasi dan bantuan kepada pemerintah dan departemen terkait, serta *Autonomous Communities*.⁷⁹⁸
- (7) Masing-masing kamar dan komisinya dapat meminta pejabat pemerintah untuk hadir dan memberikan informasi dalam sidang.⁷⁹⁹
- (8) Mengajukan interpelasi.⁸⁰⁰
- (a) *House of Representatives*

Kewenangan formal lainnya dari *House of Representatives* yang diatur dalam *Spain Constitution* sebagai berikut:

- (1) Persetujuan, modifikasi, dan pencabutan UU organik harus disetujui oleh mayoritas absolut anggota *House of Representatives*.⁸⁰¹
- (2) Mensahkan referendum.⁸⁰²
- (3) Memberikan persetujuan terhadap calon Presiden yang diajukan Raja.⁸⁰³
- (4) Memberikan persetujuan terhadap tuntutan bagi Presiden dan pejabat pemerintah, dalam hal melakukan kejahatan terhadap keamanan negara.⁸⁰⁴
- (5) Menyatakan *Motion of Censure*.⁸⁰⁵

⁷⁹⁵ *Ibid.*, Article 75 ayat (1)-(3) *Spain Constitution*.

⁷⁹⁶ *Ibid.*, Article 87 *Spain Constitution*.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, Article 94 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁷⁹⁸ *Ibid.*, Article 109 *Spain Constitution*.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, Article 110 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, Article 111 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁸⁰¹ *Ibid.*, Article 81 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁸⁰² *Ibid.*, Article 92 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁸⁰³ *Ibid.*, Article 99 ayat (1)-(5) *Spain Constitution*.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, Article 102 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*.

⁸⁰⁵ *Ibid.*, Article 113 ayat (1)-(4) *Spain Constitution*.

- (6) Memperpanjang masa berlakunya keadaan negara dalam keadaan bahaya (*state of alarm*) yang dinyatakan oleh pemerintah.⁸⁰⁶
- (7) Menyetujui pernyataan negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*) yang dinyatakan oleh pemerintah, dan memberikan persetujuan jika masa berlakunya akan diperpanjang.⁸⁰⁷
- (8) Menyatakan negara dalam keadaan terkepung atau perang (*state of siege*).⁸⁰⁸
- (9) Mengusulkan 4 calon hakim untuk menjadi anggota pada *General Council of the Judicial Power*.⁸⁰⁹
- (10) Usulan tentang anggaran negara harus diajukan ke *House of Representatives*.⁸¹⁰

(b) Senate

Kewenangan formal lainnya dari *Senate* yang diatur dalam *Spain Constitution* adalah mengusulkan 4 calon hakim untuk menjadi anggota pada *General Council of the Judicial Power*.⁸¹¹

ii Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *House of Representatives* dan *Senate*

Dalam *Spain Constitution* diatur tentang larangan rangkap keanggotaan terhadap kedua kamar.⁸¹²

House of Representatives terdiri dari 300 hingga 400 anggota yang dipilih secara umum, bebas, setara, langsung, dan rahasia, dengan masa jabatan 4 tahun, dan menggunakan sistem proporsional.⁸¹³

Senate merupakan kamar dari perwakilan teritorial, dengan wakil 4 senator pada tiap provinsi yang dipilih secara umum, bebas, setara, langsung, dan rahasia, dengan masa jabatan 4 tahun.⁸¹⁴

⁸⁰⁶ *Ibid.*, Article 116 ayat (2) *Spain Constitution*

⁸⁰⁷ *Ibid.*, Article 116 ayat (3) *Spain Constitution*

⁸⁰⁸ *Ibid.*, Article 116 ayat (4) *Spain Constitution*

⁸⁰⁹ *Ibid.*, Article 122 ayat (3) *Spain Constitution*

⁸¹⁰ *Ibid.*, Article 134 ayat (3) *Spain Constitution*

⁸¹¹ Lihat *ibid.*, Article 122 ayat (3) *Spain Constitution*.

⁸¹² *Ibid.*, Article 67 ayat (1) *Spain Constitution*

⁸¹³ *Ibid.*, Article 68 ayat (1)-(4) *Spain Constitution*

⁸¹⁴ *Ibid.*, Article 69 ayat (1)-(6) *Spain Constitution*.

Jumlah anggota kamar pertama adalah 350, sedangkan kamar kedua adalah 259.⁸¹⁵

c. Mekanisme Hubungan *House of Representatives* dan *Senate* dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *House of Representatives* dan *Senate* dalam pembentukan UU yang diatur dalam *Spain Constitution* adalah sebagai berikut:

- (1) Usulan RUU dapat berasal dari pemerintah, *House of Representatives*, *Senate*, Majelis pada *Autonomous Communities*, dan inisiatif publik.⁸¹⁶
- (2) RUU harus disetujui oleh Dewan Menteri, yang mengusulkan RUU tersebut pada *House of Representatives*.⁸¹⁷
- (3) RUU harus dikirimkan ke kedua kamar untuk mendapatkan pertimbangan.⁸¹⁸
- (4) Jika RUU disetujui oleh *House of Representatives*, Ketua *House of Representatives* segera memberitahukan Ketua Senat, yang harus menyampaikan sebagai bahan pertimbangan.⁸¹⁹
- (5) Senat dalam waktu 2 bulan setelah menerima teks RUU, menyetujui atau melakukan perubahan terhadap teks RUU, dan jika *House of Representatives* meratifikasi teks awal RUU, maka RUU dikirimkan ke Raja untuk mendapatkan persetujuan.⁸²⁰
- (6) Raja harus menyetujui UU yang disetujui Parlemen dalam waktu 15 hari dan harus mengundangkannya.⁸²¹
- (7) Pengaturan tentang pembentukan UU Anggaran (*Budget Law*) adalah bahwa Pemerintah mengajukan anggaran negara pada *House of Representatives*, jika Parlemen menolak anggaran tersebut maka digunakan anggaran tahun sebelumnya hingga disetujuinya anggaran yang baru, akan tetapi jika Parlemen menerima, maka

⁸¹⁵ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁸¹⁶ *Spain-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Article 87 ayat (1)-(3) *Spain Constitution*.

⁸¹⁷ *Ibid.*, Article 88 *Spain Constitution*.

⁸¹⁸ *Ibid.*, Article 89 ayat (2) *Spain Constitution*.

⁸¹⁹ *Ibid.*, Article 90 ayat (1) *Spain Constitution*.

⁸²⁰ *Ibid.*, Article 90 ayat (2)-(3) *Spain Constitution*.

⁸²¹ *Ibid.*, Article 91 *Spain Constitution*.

pemerintah menyampaikan RUU yang akan berdampak pada peningkatan pengeluaran negara dan pengurangan penghasilan.⁸²²

(8) Pengaturan tentang pembentukan UU Daerah Otonom, yaitu:⁸²³

- (a) Pemerintah mengundang *deputy* dan senator yang berasal dari daerah tersebut dalam sebuah Majelis, untuk membahas dan menyetujui RUU pembentukan daerah otonom.
- (b) Setelah disetujui oleh majelis, maka RUU dikirimkan ke *Constitutional Commission* dari *House of Representatives*.
- (c) Jika disetujui maka diadakan referendum pada wilayah yang akan menjadi daerah otonom.
- (d) Jika hasil referendum menyetujui, maka diajukan ke Parlemen untuk mendapat persetujuan kedua kamar, dan jika disetujui maka Raja harus menyetujui dan mengundangkannya.

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Spanyol berdasarkan *Spain Constitution* yaitu:

- (1) Kamar Kedua mewakili daerah (4 orang) dengan masa jabatan 4 tahun.
- (2) Usulan RUU dapat berasal dari pemerintah, Kamar Pertama, Kamar Kedua, Majelis di daerah, dan inisiatif publik
- (3) Kamar Kedua memiliki hak membahas dan hak amandemen, akan tetapi keputusan terakhir pada Kamar Pertama.
- (4) Dalam hal pembentukan daerah otonom, RUU disetujui dan dibahas oleh anggota Kamar Pertama dan anggota Kamar Kedua yang berasal dari daerah tersebut, yang selanjutnya diajukan ke Komisi Konstitusional Kamar Pertama, dan jika disetujui maka pada daerah tersebut diadakan referendum, dan selanjutnya dibentuk UU yang disetujui kedua kamar.

⁸²² *Ibid.*, Article 134 ayat (1)-(7) *Spain Constitution*.

⁸²³ *Ibid.*, Article 151 ayat (1)-(2) *Spain Constitution*

(5) Raja tidak memiliki hak veto.

21. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*⁸²⁴

a. Pengantar

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland memiliki jumlah penduduk sebanyak 60.501.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 242.495 km².⁸²⁵ Inggris tidak memiliki UUD dalam satu dokumen khusus, akan tetapi Kedutaan Inggris mengeluarkan dokumen resmi yang memberikan penjelasan tentang sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan Inggris.⁸²⁶ Inggris adalah negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Dalam dokumen tersebut diatur bahwa Parlemen Inggris⁸²⁷ terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Commons* dan *House of Lords*.⁸²⁸

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal *House of Commons* dan *House of Lords*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen,⁸²⁹ yaitu:

- (1) Membentuk *joint committee* untuk membahas perkembangan *European Community*.⁸³⁰
- (2) Secara umum UU disetujui oleh kedua kamar.⁸³¹

⁸²⁴ Nama resmi *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* dapat dilihat dalam <http://www.eu2009.cz/en/about-the-eu/eu-member-states-524/>, diakses 19 Juni 2009.

⁸²⁵ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁸²⁶ *United Kingdom-“Constitution”*, <http://www.oeFRE.unibe.ch/law/icv/>. Dinyatakan bahwa: “*Information Source: This document is not a written Constitution (cf. Section 1), but rather a compilation of information material originally provided by the British Embassy for purposes of publication.*”

⁸²⁷ *Ibid.*, Section 31 (3) mengatur sebagai berikut: “*Three elements make up Parliament - the Queen, the House of Lords and the elected House of Commons. The agreement of all three is normally required for legislation. As there are no legal restraints imposed by a written constitution, Parliament can make or change any law. It can even prolong its own life beyond the normal period without consulting the electorate. In practice, however, Parliament does not assert its supremacy in this way.*”

⁸²⁸ *Ibid.*, Section 20 (4).

⁸²⁹ *Ibid.*, Section 31 (3) mengatur sebagai berikut: “*...Parliament can make or change any law. It can even prolong its own life beyond the normal period without consulting the electorate...*”

⁸³⁰ *Ibid.*, Section 39.

⁸³¹ *Ibid.*, Section 35 (3) mengatur sebagai berikut: “*Bills must normally be passed by both Houses. They must then receive the Royal Assent before becoming Acts. In practice this is a formality.*”

(a) *House of Commons*

Kewenangan formal *House of Commons* adalah:

- (1) Memaksa pemerintah berhenti dengan mengeluarkan *vote of no-confidence*.⁸³²
- (2) Meneliti pengeluaran negara, dalam kaitannya dengan RUU Keuangan (*Finance Act*).⁸³³
- (3) Debat *joint committee* tentang usulan legislatif dari *European Community* dilakukan di *House of Commons*.⁸³⁴
- (4) Sebagian besar menteri merupakan anggota *House of Commons*.⁸³⁵

(b) *House of Lords*

Kewenangan formal *House of Lords* adalah:

- (1) *House of Lords* berwenang menunda diundangkannya sebuah UU.⁸³⁶
- (2) Mengkritik dan meminta penjelasan dari pemerintah tentang kebijakan pemerintah.⁸³⁷
- (3) Anggota *House of Lords* dapat diangkat menjadi menteri.⁸³⁸
- (4) Menjadi pengadilan banding terakhir bagi semua kasus, baik pidana maupun perdata.⁸³⁹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *House of Commons* dan *House of Lords*

Pemerintah bertanggung jawab pada rakyat melalui wakil yang dipilih oleh rakyat, yaitu *House of Commons*.⁸⁴⁰ Masa jabatannya adalah 5 tahun.⁸⁴¹ Daerah pemilihan dibagi

⁸³² Lihat *ibid.*, Section 20 (4).

⁸³³ *Ibid.*, Section 38.

⁸³⁴ Lihat *ibid.*, Section 39.

⁸³⁵ *Ibid.*, Section 42 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "The Prime Minister is appointed by the Queen, and all other ministers are appointed by the Queen on the recommendation of the Prime Minister. Most ministers are members of the Commons, although the Government is also fully represented by ministers in the Lords. The Lord Chancellor is always a member of the House of Lords."

⁸³⁶ Lihat *ibid.*, Section 20 (4). Penundaan tersebut selama 1 tahun. Lihat Samuel C. Patterson, dan Anthony Mughan, eds. *Senates...*, op cit., hal. 25.

⁸³⁷ *Ibid.*, Section 37.

⁸³⁸ Lihat *ibid.*, Section 42 ayat (1).

⁸³⁹ Lihat *ibid.*, Section 48 untuk Pengadilan Pidana, dan Section 49 untuk Pengadilan Perdata.

⁸⁴⁰ Lihat *ibid.*, Section 20 (4).

⁸⁴¹ *Ibid.*, Section 31 (5) mengatur sebagai berikut: "A Parliament has a maximum duration of five years, but in practice general elections are usually held before the end of this term. The maximum life has been prolonged by legislation in rare circumstances such as the two world wars."

atas 651 daerah, dengan 1 wakil untuk menjadi anggota *House of Commons* dari tiap daerah.⁸⁴²

House of Lords tidak dipilih oleh rakyat.⁸⁴³ Anggota *House of Lords* diangkat untuk mewakili golongan bangsawan dan uskup.⁸⁴⁴

Jumlah anggota kamar pertama adalah 646, sedangkan anggota kamar kedua pada Maret 2009 adalah 726.⁸⁴⁵

c. Mekanisme Hubungan House of Commons dan House of Lords dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *House of Commons* dan *House of Lords* dalam pembentukan UU, adalah bahwa RUU pertama kali diajukan dan dibaca oleh *House of Commons*, didiskusikan, selanjutnya secara formalitas, RUU harus disetujui oleh kedua kamar, kemudian diajukan ke Kerajaan untuk mendapatkan persetujuan.⁸⁴⁶ *House of Lords* tidak memiliki kewenangan menolak, hanya dapat menunda selama 1 tahun RUU Non Finansial

⁸⁴² *Ibid.*, Section 32 (3) mengatur sebagai berikut: "Elections: For electoral purposes Britain is divided into 651 constituencies, each of which returns one member to the House of Commons. Each elector may cast one vote, normally in person at a polling station. Voting is not compulsory; 76.9 per cent of a total electorate of 43.3 million people voted in the general election in April 1992. The simple majority system of voting is used. Candidates are elected if they have more votes than any of the other candidates. although not necessarily an absolute majority over all other candidates."

⁸⁴³ Lihat *Ibid.*, Section 20 (4).

⁸⁴⁴ Lihat Patterson dan Mughan, *Senate...*, *op cit.*, hal. 205-206. *House of Lords Act 1999* meniadakan keanggotaan otomatis dari keturunan bangsawan (*hereditary peers*) dalam *House of Lords*. Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 2, Spring 2001, hal. 41.

⁸⁴⁵ "United Kingdom", http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom, diakses 30 April 2009.

⁸⁴⁶ *United Kingdom- "Constitution"*, <http://www.ocfric.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Section 35 mengatur sebagai berikut:

- "(1) Bills: Draft laws take the form of parliamentary Bills. Most are public Bills involving measures relating to public policy. Private Bills deal with matters of individual, corporate or local interest. Proposals for legislative changes are sometimes set out in government 'White Papers'. Consultation papers, sometimes called 'Green Papers', set out government proposals which are still taking shape and seek comments from the public.
- (2) A draft law is given a first reading in the House of Commons without debate; this is followed by a thorough debate on general principles at second reading. It is then given detailed consideration, clause by clause, by a Commons committee before report stage in the whole House, and a third and final reading.
- (3) Bills must normally be passed by both Houses. They must then receive the Royal Assent before becoming Acts. In practice this is a formality."

yang diajukan kepadanya oleh *House of Commons*,⁸⁴⁷ dan menunda RUU Finansial selama 1 bulan.⁸⁴⁸

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Inggris yaitu:

- (1) Parlemen terdiri dari Ratu, Kamar Pertama, dan Kamar Kedua.
- (2) Kamar Kedua diangkat untuk mewakili golongan bangsawan dan uskup, dengan jumlah anggota yang hampir sama banyak dengan kamar pertama.
- (3) RUU diajukan dan dibahas pertama kali di Kamar Pertama.
- (4) Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan menolak, hanya dapat menunda selama 1 tahun RUU Non Finansial yang diajukan kepadanya oleh Kamar Pertama.

22. *United States of America*

a. Pengantar

United States of America memiliki jumlah penduduk sebanyak 29.330.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 9.522.057 km².⁸⁴⁹ Dalam *Constitution of United States of America* (1787), diatur bahwa Amerika Serikat adalah negara republik yang berbentuk federal. Parlemen Amerika Serikat bernama *Congress* yang terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *Senate* dan *House of Representatives*.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: an Introduction*, 5th ed., (Great Britain: Antony Rowe Ltd., 2001), hal. 221.

⁸⁴⁸ Lihat Lijphart, *Democracies*.....

⁸⁴⁹ *Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁸⁵⁰ *United States-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>., Section 1 *Constitution of United States of America*.

b. Struktur Parlemen

i. Kewenangan Formal *Senate* dan *House of Representatives*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *Congress*⁸⁵¹ yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk UU.⁸⁵²
- (2) Menyetujui perubahan UUD.⁸⁵³
- (3) Menyetujui Wakil Presiden yang diusulkan Presiden, dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.⁸⁵⁴
- (4) Memutuskan bahwa Presiden tidak mampu menjalankan kekuasaan dan tugas-tugas jabatannya.⁸⁵⁵
- (5) Memberikan keputusan akhir dalam pembentukan UU, dimana walaupun Presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh *Senate* dan *House of Representatives*, jika 2/3 anggota *House of Representatives* dan *Senate* tetap menyetujui RUU tersebut, maka menjadi UU.⁸⁵⁶

(a) *House of Representatives*

Kewenangan formal lainnya dari *House of Representatives* yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut:

- (1) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan presiden, jika lebih dari 1 calon presiden mendapat suara yang sama banyak.⁸⁵⁷
- (2) Memilih ketua dan pegawai-pegawainya.⁸⁵⁸
- (3) Melakukan pemakzulan.⁸⁵⁹

⁸⁵¹ *Ibid.* Kewenangan Kongres diatur dalam *Article 1 Section 8*, Amendemen XVI, dan beberapa pasal lainnya, sedangkan pembatasan terhadap Kongres diatur antara lain dalam Amendemen I *Constitution of United States of America* yaitu: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

⁸⁵² *Ibid.*, *Article 1 Section 7 (2) Constitution of United States of America.*

⁸⁵³ *Ibid.*, *Article V Constitution of United States of America.*

⁸⁵⁴ *Ibid.*, *Amendment XV Section 2 Constitution of United States of America.*

⁸⁵⁵ *Ibid.*, *Amendment XXV Section 4 Constitution of United States of America.*

⁸⁵⁶ Lihat *ibid.*, *Article 1 Section 7 (2) Constitution of United States of America.*

⁸⁵⁷ *Ibid.*, *Amendment XII Constitution of United States of America.*

⁸⁵⁸ *Ibid.*, *Article 1 Section 2 (5) Constitution of United States of America.*

(4) RUU tentang menaikkan pendapatan, harus berasal dari *House of Representatives*.⁸⁶⁰

(b) Senate

Kewenangan formal lainnya dari *Senate* yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut:

- (1) Ketua *Senate* dihadapan *Senate* dan *House of Representatives* membuka surat suara pemilihan presiden.⁸⁶¹
- (2) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan wakil presiden, jika lebih dari 1 calon wakil presiden mendapat suara yang sama banyak.⁸⁶²
- (3) Memberikan saran dan persetujuan terhadap perjanjian luar negeri, pengangkatan duta besar, duta dan konsul, hakim Mahkamah Agung dan semua pejabat negara lainnya yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden, yang penunjukannya tidak diatur dalam UUD ini.⁸⁶³
- (4) Memilih pejabat-pejabat internal, dan ketua sementara jika Wakil Presiden berhalangan.⁸⁶⁴
- (5) Melakukan penuntutan pemakzulan, termasuk terhadap Presiden.⁸⁶⁵

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Senate* dan *House of Representatives*

House of Representatives dipilih oleh rakyat dari negara bagian, untuk jangka waktu 2 tahun.⁸⁶⁶ Anggota *House of Representatives* harus dibagi di antara negara-negara bagian sesuai dengan jumlah masing-masing menurut penghitungan seluruh jumlah orang pada setiap negara bagian.⁸⁶⁷

⁸⁵⁹ *Ibid.*

⁸⁶⁰ Lihat *ibid.*, Article I Section 7 (1) *Constitution of United States of America*.

⁸⁶¹ Lihat *ibid.*, Amendment XII *Constitution of United States of America*.

⁸⁶² Lihat *ibid.*, Amendment XII *Constitution of United States of America*.

⁸⁶³ *Ibid.*, Article II Section 2 (2) *Constitution of United States of America*.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, Article I Section 3 (5) *Constitution of United States of America*

⁸⁶⁵ *Ibid.*, Article I Section 3 (6) *Constitution of United States of America*

⁸⁶⁶ *Ibid.*, Article I Section 2 (1) *Constitution of United States of America*

⁸⁶⁷ *Ibid.*, Amendment XIV Section 2 *Constitution of United States of America*

Senat terdiri dari 2 senator dari setiap negara bagian, dipilih oleh rakyat dari masing-masing negara bagian, untuk jangka waktu 6 tahun.⁸⁶⁸ Sepertiga dari anggota *Senat*, bisa dipilih pada setiap tahun kedua.⁸⁶⁹

Waktu, tempat, dan teknis pelaksanaan pemilihan senator dan wakil rakyat dilaksanakan pada masing-masing-negara bagian.⁸⁷⁰

Jumlah anggota kamar pertama adalah 435, sedangkan kamar kedua adalah 100.⁸⁷¹

c. Mekanisme Hubungan *Senate* dan *House of Representatives* dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *Senate* dan *House of Representatives* dalam pembentukan UU adalah sebagai berikut:

- (1) RUU dapat berasal dari *Senate* maupun *House of Representatives*, kecuali RUU mengenai penerimaan pendapatan negara, harus berasal dari *House of Representatives*.⁸⁷²
- (2) Setiap RUU yang disetujui *House of Representatives* dan *Senate*, diajukan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan; jika Presiden menyetujui maka akan ditandatangani, akan tetapi jika Presiden menolak maka dikembalikan disertai alasan penolakan, RUU dibahas kembali dan jika 2/3 anggota *House of Representatives* dan *Senate* tetap menyetujui RUU tersebut, maka menjadi UU.⁸⁷³

Dalam *Constitution of United States of America* tidak diatur tentang mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU. Mekanisme organisasi dibuat dalam aturan tidak tertulis dalam *Congress*, sehingga *Congress* dapat secara efektif melaksanakan kewenangannya.⁸⁷⁴ Mekanisme tersebut, termasuk mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU. Dalam hal kamar yang lain menyetujui

⁸⁶⁸ *Ibid.*, Amendment XVII (1) *Constitution of United States of America*

⁸⁶⁹ *Ibid.*, Article I Section 3 (2) *Constitution of United States of America*

⁸⁷⁰ *Ibid.*, Article I Section 4 (1) *Constitution of United States of America*

⁸⁷¹ *a Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD.*

⁸⁷² *United States-Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>, *loc cit.*, Article I Section 7 (1) *Constitution of United States of America.*

⁸⁷³ *Ibid.*, Article I Section 7 (2) *Constitution of United States of America.*

⁸⁷⁴ Grant T. Ball dan Lee J. Rosch, *Civics New Revised Edition*, (Chicago: Follet Publishing Company, 1973), hal. 173.

RUU akan tetapi terdapat perbedaan-perbedaan, maka dibentuk *joint committee* yang akan membicarakan RUU, hasilnya dikirimkan pada kedua kamar, yang jika menyetujuinya maka akan dikirimkan ke Presiden.⁸⁷⁵

d. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Amerika Serikat berdasarkan *Constitution of United States of America* yaitu:

- (1) Kamar Kedua terdiri dari 2 senator dari setiap negara bagian, dipilih oleh rakyat dari masing-masing negara bagian, untuk jangka waktu 6 tahun, dan 1/3 dari anggota Senat, bisa dipilih pada setiap tahun kedua.
- (2) Kedua kamar memiliki hak mengusulkan RUU, kecuali RUU mengenai penerimaan pendapatan negara harus diusulkan oleh Kamar Pertama.
- (3) Setiap RUU memerlukan persetujuan kedua kamar.
- (4) Presiden memiliki hak veto yang dapat diabaikan oleh 2/3 suara dari masing-masing kamar.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, hal. 178-179.

B. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM TRIKAMERAL DI BERBAGAI NEGARA

Pembahasan tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan sistem trikameral mencakup pembahasan terhadap UUD pada tiga negara. Negara pertama adalah negara *Islamic Republic of Afghanistan*, dimana UUD yang mengatur tentang sistem trikameral tersebut masih berlaku. Negara lainnya adalah negara dimana UUD yang mengatur tentang sistem trikameral sudah tidak berlaku, yaitu negara Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*), dan negara lainnya adalah negara Republik Cina-Taiwan (*Constitution of the Republic of China 1946*), dimana UUD masih berlaku akan tetapi sudah mengalami perubahan pada tahun 1994, sehingga tidak lagi menggunakan sistem trikameral.

1. *Islamic Republic of Afghanistan*

a. Pengantar

Islamic Republic of Afghanistan memiliki jumlah penduduk sebanyak 645.807 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 24.592.000 km².⁸⁷⁶ Dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* (2004), diatur bahwa Afganistan adalah negara republik yang berbentuk kesatuan.⁸⁷⁷ Walaupun dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* diatur bahwa parlemen Afganistan yang bernama *National Assembly*⁸⁷⁸ hanya terdiri dari *House of Representatives* (*Wolesi*

⁸⁷⁶ *Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD*.

⁸⁷⁷ Pasal 1 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Buku 1, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 1. Pasal 1 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, hal. 10. Pasal 90 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* mengatur kewenangan formal *National Assembly* sebagai berikut: "The National assembly has the following powers:

- Ratification, modification, or abrogation of laws and or legislative decrees.
- Approval of plans for economics, social, cultural, and technological development.
- Approval of state budget, permission for obtaining and granting loans.
- Creation, modification of an administrative units.
- Ratification of international treaties agreements, or abrogation of the membership of Afghanistan to them.

Jirga) dan Senate (*Meshrano Jirga*),⁸⁷⁹ akan tetapi dalam UUD Afganistan terdapat sebuah lembaga yang juga memiliki fungsi parlemen, yaitu *Grand Council (Loya Jirga)*.

b. Kewenangan Formal dari *Grand Council (Loya Jirga)*, *House of Representatives (Wolesi Jirga)*, dan *Senate (Meshrano Jirga)*

i. *Grand Council (Loya Jirga)*

Grand Council (Loya Jirga) merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan.⁸⁸⁰ Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 111 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, maka kewenangan formal *Grand Council (Loya Jirga)* adalah sebagai berikut.⁸⁸¹

- (1) Mengambil keputusan tentang hal-hal terkait dengan kemerdekaan, kedaulatan nasional, integritas wilayah, dan kepentingan tertinggi dari negara.
- (2) Mengubah UUD.
- (3) Memutuskan pemakzulan presiden.

ii. *House of Representatives (Wolesi Jirga)*

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, maka kewenangan formal *House of Representatives* adalah sebagai berikut:

- (1) Melakukan interpelasi terhadap para menteri, yang dapat ditindaklanjuti dengan mengeluarkan *vote of no confidence*.⁸⁸²
- (2) Pengambil keputusan akhir tentang program-program pembangunan negara (*the state's development programs*) dan anggaran negara (*state budget*), dalam hal tidak terjadi kesepakatan antara *House of Representatives* dan *Senate*.⁸⁸³
- (3) Memberikan persetujuan terhadap perjanjian-perjanjian sesuai dengan yang diatur dalam UUD.⁸⁸⁴

- *Other authorities specified in this Constitution.*"

⁸⁷⁹ *Ibid.*, hal. 9. Pasal 82 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* yang mengatur sebagai berikut: "The National Assembly consists of two Houses: House of Representatives [*Wolesi Jirga*] (the House of People) and Senate [*Meshrano Jirga*] (House of Elders)."

⁸⁸⁰ Pasal 110 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*

⁸⁸¹ Pasal 111 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸² *Ibid.* Lihat Pasal 91 dan 92 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸³ *Ibid.* Lihat Pasal 91 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸⁴ *Ibid.*

(4) Komisi-komisi dalam *House of Representatives* dapat mengajukan pertanyaan (*questioning*) terhadap para menteri.⁸⁸⁵

(5) Menyetujui RUU bersama-sama dengan *Senate*.⁸⁸⁶

iii. *Senate (Meshrano Jirga)*

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, maka kewenangan formal *Senate* adalah sebagai berikut:

(1) Komisi-komisi dalam *Senate* dapat mengajukan pertanyaan (*questioning*) terhadap para menteri.⁸⁸⁷

(2) Menyetujui RUU bersama-sama dengan *House of Representatives*.⁸⁸⁸

House of Representatives (Wolesi Jirga) dan *Senate (Meshrano Jirga)* memiliki kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk *joint session*, yaitu:⁸⁸⁹

(1) saat sesi legislatif;

(2) ketika Presiden mengundang kedua kamar untuk mengadakan *joint session*.

c. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Grand Council (Loya Jirga)*, *House of Representatives (Wolesi Jirga)*, dan *Senate (Meshrano Jirga)*

Dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* diatur tentang metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili dari *Grand Council (Loya Jirga)*, *House of Representatives*, dan *Senate*.

Dalam Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* diatur bahwa *Grand Council [Loya Jirga]* yang merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan, terdiri dari anggota-anggota *National Assembly* dan Ketua Dewan Provinsi dan Distrik.⁸⁹⁰

Pasal 82 ayat (2) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* mengatur bahwa: “*No one can become member of both houses simultaneously.*”

⁸⁸⁵ *Ibid.*, Lihat Pasal 93 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸⁶ *Ibid.* Pasal 94 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸⁷ *Ibid.* Lihat Pasal 93 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸⁸ *Ibid.* Lihat Pasal 94 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁸⁹ Untuk hal-hal tertentu, dalam UUD diatur tentang *joint session*, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 104 ayat (2) dan (3) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹⁰ *Ibid.*, hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*

Berdasarkan Pasal 83 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, anggota dari *House of Representatives* dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang bebas, umum, rahasia, dan langsung, dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan tidak lebih dari 250 orang dengan 2 wakil perempuan dari setiap propinsi, berdasarkan proporsionalitas jumlah penduduk tiap distrik.⁸⁹¹ Berbeda dengan *House of Representatives*, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili dari *Senate* berdasarkan Pasal 84 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, yaitu:

- (1) dari tiap dewan provinsi dipilih 1 orang wakil untuk masa jabatan 4 tahun;
- (2) dari tiap dewan distrik dipilih 1 orang wakil untuk masa jabatan 3 tahun;
- (3) Presiden menunjuk 1/3 anggota dengan prosentase 50% adalah perempuan, yang berasal dari mereka yang memiliki keahlian dan mereka yang memiliki pengalaman.⁸⁹²

d. Mekanisme Hubungan Antar House of Representatives (Wolesi Jirga) dan Senate (Meshrano Jirga) dalam Pembentukan UU

Pasal 94 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* mengatur bahwa: “*Law is what both Houses of the National Assembly approve and the President endorses unless this Constitution states otherwise.*”⁸⁹³ RUU dapat diajukan oleh pemerintah atau oleh anggota *National Assembly*, kecuali dalam hal pengaturan yudisial mengenai *Supreme Court*, maka harus diajukan oleh pemerintah,⁸⁹⁴ demikian juga pengajuan RUU mengenai keuangan dan anggaran negara.⁸⁹⁵

Pembentukan UU secara umum diatur dalam Pasal 97 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, yaitu:⁸⁹⁶

- (1) RUU dari pemerintah diusulkan pertama kali pada *House of Representatives*, yang jika RUU tersebut termasuk didalamnya penetapan pajak baru atau pengurangan pendapatan negara, maka agendanya termasuk pembahasan tentang sumber alternatif.

⁸⁹¹ *Ibid.*, hal. 9. Pasal 83 ayat (1)-(6) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*

⁸⁹² *Ibid.* Pasal 84 ayat (2)-(5) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹³ *Ibid.*, hal. 10. Pasal 94 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*. Dalam hal Presiden tidak setuju maka Pasal ini mengatur lebih lanjut dalam ayat (2)-(3).

⁸⁹⁴ *Ibid.* Lihat Pasal 95 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹⁵ *Ibid.* Lihat Pasal 96 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹⁶ *Ibid.* Lihat Pasal 97 ayat (1)-(8) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*

- (2) *House of Representatives* menerima atau menolak RUU yang diusulkan, termasuk RUU tentang anggaran dan keuangan, serta usulan untuk menerima atau memberikan pinjaman.
- (3) Usulan RUU tidak dapat ditunda oleh *House of Representatives* untuk jangka waktu lebih dari 1 bulan.
- (4) Jika *House of Representatives* menyetujui RUU, maka RUU tersebut disampaikan ke *Senate (Meshrano Jirga)*, yang harus memutuskannya dalam waktu 15 hari.
- (5) *House of Representatives* harus memberikan prioritas pada pengundangan UU, perjanjian, rencana pembangunan pemerintah, yang dianggap penting oleh pemerintah atau diminta khusus oleh pemerintah.
- (6) Jika usulan RUU diajukan oleh 10 anggota dan disetujui oleh 1/5 anggota, maka RUU tersebut dibahas dalam kamar tersebut.

Dalam hal RUU tentang anggaran negara dan rencana pembangunan pemerintah (*state budget and development plan of the government*), RUU diajukan kepada *Senate* sepanjang ada usulan (*advisory comments*) dari *House of Representatives*, dan keputusan dari *House of Representatives* yang didasarkan pada persetujuan *Senate* mempunyai kekuatan mengikat setelah ditandatangani oleh Presiden.⁸⁹⁷ Penundaan persetujuan oleh *House of Representatives* paling lama 1 bulan dalam hal RUU anggaran negara dan 15 hari dalam hal memberi dan menerima pinjaman, yang jika dalam jangka waktu tersebut tidak diambil keputusan maka *House of Representatives* dianggap menerima usulan pinjaman tersebut.⁸⁹⁸

Pengaturan tentang mekanisme penyelesaian jika terjadi perbedaan antara *House of Representatives* dan *Senate* diatur dalam Pasal 100 UUD *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, yaitu:⁸⁹⁹

⁸⁹⁷ *Ibid.* Lihat Pasal 98 ayat (1) dan (2) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹⁸ *Ibid.* Lihat Pasal 98 ayat (6) dan (7) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

⁸⁹⁹ *Ibid.* Pasal 100 ayat (1)-(6) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

- (1) Dalam hal keputusan dari salah satu kamar ditolak oleh kamar yang lainnya, dibentuk *combined committee* yang berisikan anggota yang sama dari kedua kamar, untuk memecahkan masalah.
- (2) Keputusan *combined committee* mengikat jika disetujui oleh Presiden. . .
- (3) Dalam hal *combined committee* tidak dapat mencapai persetujuan, maka resolusi menjadi batal.

2. South Africa (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*)

a. Pengantar

Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983 mengatur bahwa struktur parlemennya terdiri dari 3 kamar, yaitu *House of Assembly*, *House of Representatives*, dan *House of Delegates*.⁹⁰⁰

b. Kewenangan Formal House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates

Ketiga kamar dalam Parlemen⁹⁰¹ mempunyai kewenangan sebagaimana yang diatur dalam *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, yaitu:

- (1) Menjadi anggota *Electoral College* untuk memilih Presiden,⁹⁰² dan *Electoral College* dapat mengeluarkan resolusi untuk memberhentikan Presiden.⁹⁰³
- (2) Masing-masing kamar dapat mengusulkan pada Hakim Agung agar Presiden diberhentikan dengan alasan perbuatan tercela dan tidak dapat melaksanakan tugasnya.⁹⁰⁴

⁹⁰⁰ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983", <http://www.sahistory.org.za/pages/sources/docs/1983-constitution.htm>, diakses pada 11 Oktober 2006. *Section 37 (1) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*

⁹⁰¹ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983", *loc cit. Section 30 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983* mengatur sebagai berikut: "The legislative power of the Republic is vested in the State President and the Parliament of the Republic, which, as the sovereign legislative authority in and over the Republic, shall have full power to make laws for the peace, order and good government of the Republic: Provided that the powers of Parliament in respect of any bill contemplated in section 31 shall be exercised as provided by that section."

⁹⁰² *Ibid.*, *Section 7 (1) (b) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹⁰³ *Ibid.*, *Section 9 (3) (a) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

(3) Masing-masing kamar dapat menyatakan *motion of no confidence* pada kabinet.⁹⁰⁵

(4) Masing-masing kamar memilih ketuanya.⁹⁰⁶

c. Metode Seleksi dan kategori Warga Negara yang diwakili Pada *House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates*

Masa jabatan anggota Parlemen adalah 5 tahun.⁹⁰⁷ Berdasarkan *Section 52 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, pemilih yang berkulit putih (*White person*) memilih untuk anggota *House of Assembly*, pemilih berkulit berwarna (*Coloured person*) memilih untuk anggota *House of Representatives*, dan pemilih India memilih untuk anggota *House of Delegates*.⁹⁰⁸

House of Assembly terdiri dari 166 anggota yang dipilih langsung, 4 anggota dicalonkan oleh Presiden, dan 8 orang dipilih oleh anggota yang dipilih langsung berdasarkan prinsip perwakilan proporsional, dimana setiap pemilih memiliki 1 *transferable vote*.⁹⁰⁹

House of Representatives terdiri dari 80 anggota yang dipilih langsung, 2 anggota dicalonkan oleh Presiden, dan 3 orang dipilih oleh anggota yang dipilih langsung berdasarkan prinsip perwakilan proporsional, dimana setiap pemilih memiliki 1 *transferable vote*.⁹¹⁰

House of Delegates terdiri dari 40 anggota yang dipilih langsung, 2 anggota dicalonkan oleh Presiden, dan 3 orang dipilih oleh anggota yang dipilih langsung berdasarkan prinsip perwakilan proporsional, dimana setiap pemilih memiliki 1 *transferable vote*.⁹¹¹

d. Mekanisme Hubungan *House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates* dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *House of Assembly, House of Representatives, dan House of Delegates* sebagaimana diatur *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983* dalam pembentukan UU⁹¹² adalah sebagai berikut:

⁹⁰⁴ *Ibid.*

⁹⁰⁵ *Ibid.*, *Section 39 (2) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹⁰⁶ Lihat *ibid.*, *Section 60 (1) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹⁰⁷ *Ibid.*, *Section 39 (1) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹⁰⁸ *Ibid.*, *Section 52 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹⁰⁹ *Ibid.*, *Section 41 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹¹⁰ *Ibid.*, *Section 42 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

⁹¹¹ *Ibid.*, *Section 43 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983.*

- (1) RUU diajukan pada salah satu kamar sesuai dengan hal-hal yang berhubungan dengan golongan masyarakat yang diwakili oleh kamar tersebut, yang jika disetujui atau disetujui dengan perubahan, diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.⁹¹³
- (2) Jika terdapat perbedaan antar kamar tentang RUU, maka RUU diajukan ke *President's Council*⁹¹⁴ untuk mendapatkan keputusan, dan jika *President's Council* menyetujui, maka RUU diserahkan ke masing-masing kamar yang dianggap menyetujuinya, dan diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.⁹¹⁵
- (3) Presiden dapat mengembalikan RUU yang dimintakan persetujuan padanya kepada kamar dalam parlemen, jika tidak menyetujuinya.⁹¹⁶

3. Republic of China (Constitution of the Republic of China 1946)

a. Pengantar

*Republic of China (Taiwan)*⁹¹⁷ merupakan adalah negara republik yang berbentuk kesatuan. *Constitution of the Republic of China* disahkan oleh Majelis Nasional pada tanggal 25 Desember 1946 dan diberlakukan pada tanggal 25 Desember 1947.⁹¹⁸ UUD ini telah direvisi beberapa kali, dan revisi keenam adalah pada tahun 2000.⁹¹⁹ Dalam *Constitution of the Republic of China 1946* (sebelum amandemen tahun 1994) terdapat 3

⁹¹² *Ibid.*, Section 34 ayat (1) *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*.

⁹¹³ *Ibid.*, Section 31 *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*.

⁹¹⁴ *Ibid.* Berdasarkan Section 70 (1) *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, anggota *President's Council* terdiri dari: 20 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Assembly*, 10 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Representatives*, 5 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Delegates*. 25 anggota yang diangkat oleh Presiden.

⁹¹⁵ *Ibid.*, Section 32 *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*.

⁹¹⁶ *Ibid.*, Section 33 *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*.

⁹¹⁷ Perbedaan penamaan antara UUD *China (Taiwan)* dengan *China* adalah bahwa *China* menggunakan nama *People's Republic of China*. Lihat Article 1 *Constitution of the People's Republic of China*, <http://www.usconstitution.net/china.html>.

⁹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 42. Lihat pula *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibe/icl/>.

⁹¹⁹ *Taiwan-Constitution – Additional Articles*, <http://www.woefre.unibe/icl/>.

lembaga yang memiliki fungsi parlemen, yaitu *National Assembly*, *Legislative Yuan*, dan *Control Yuan*.⁹²⁰

b. Kewenangan Formal *National Assembly*, *Legislative Yuan*, dan *Control Yuan*

i. *National Assembly*

Kewenangan formal *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China* adalah sebagai berikut:

- (1) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.⁹²¹
- (2) Memanggil kembali (*recall*) Presiden dan Wakil Presiden.⁹²²
- (3) Mengubah UUD.⁹²³
- (4) Memutuskan usulan untuk melakukan perubahan UUD yang diajukan di *Legislative Yuan*.⁹²⁴
- (5) Memutuskan pemakzulan terhadap Presiden atau Wakil Presiden.⁹²⁵
- (6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, dalam hal jabatan: Presiden dan Wakil Presiden kosong.⁹²⁶

ii. *Legislative Yuan*

Kewenangan formal *Legislative Yuan* yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China* adalah sebagai berikut:

- (1) Sebagai lembaga legislatif tertinggi.⁹²⁷
- (2) Menyetujui RUU.⁹²⁸

⁹²⁰ Setelah revisi *Constitution of the Republic of China* 1946 pada tahun 1994, maka *Control Yuan* tidak lagi dipilih, akan tetapi diangkat oleh Presiden dengan persetujuan *Legislative Yuan*. *Article 6* ayat (2) *Additional Articles to the Constitution of the Republic of China* (1994) mengatur sebagai berikut: "The *Control Yuan* shall have 29 members, including a president and a vice president, all of whom shall serve a term of six years and shall be nominated and, with the consent of the *National Assembly*, appointed by the President. The provisions from *Article 91* through *Article 93* of the *Constitution* shall not apply."

⁹²¹ Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/>, *loc cit.*, *Article 27* ayat (1) angka 1 *Constitution of the Republic of China*.

⁹²² Lihat *ibid.*, *Article 27* ayat (1) angka 2 *Constitution of the Republic of China*.

⁹²³ Lihat *ibid.*, *Article 27* ayat (1) angka 3 *Constitution of the Republic of China*. Lihat pula *Article 174*.

⁹²⁴ *Ibid.*, *Article 27* ayat (1) angka 4 *Constitution of the Republic of China*.

⁹²⁵ *Ibid.*, *Article 30* ayat (1) angka 2 *Constitution of the Republic of China*.

⁹²⁶ *Ibid.*, *Article 49* *Constitution of the Republic of China*.

⁹²⁷ *Ibid.*, *Article 62* *Constitution of the Republic of China*.

- (3) Memberikan persetujuan terhadap *martial law* yang diumumkan oleh presiden.⁹²⁹
- (4) Memberikan persetujuan terhadap pencalonan Ketua *Executive Yuan* yang diangkat oleh Presiden.⁹³⁰
- (5) *Executive Yuan*⁹³¹ bertanggung jawab pada *Legislative Yuan*.⁹³²
- (6) Menerima RUU anggaran untuk tahun fiskal berikutnya dari *Executive Yuan*,⁹³³ dan 4 bulan sebelum tahun fiskal berakhir menerima pernyataan tentang laporan akhir keuangan tahun tersebut.⁹³⁴
- (7) Memilih Ketua dan Wakil ketua diantara para anggotanya.⁹³⁵
- (8) Mengundang pribadi dan institusi pemerintah untuk hadir dalam persidangan komisi.⁹³⁶
- (9) Menerima draft RUU dari *Examination Yuan*.⁹³⁷
- (10) Menerima laporan dari auditor umum.⁹³⁸
- (11) Mengatasi perselisihan tentang yurisdiksi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.⁹³⁹
- (12) Mengusulkan perubahan UUD.⁹⁴⁰

iii. *Control Yuan*

Kewenangan formal *Control Yuan* yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China* adalah sebagai berikut:

- (1) Lembaga pengawas tertinggi, dan memiliki kewenangan memberikan persetujuan dalam pengangkatan pejabat, memakzulkan, menghukum, dan melakukan audit.⁹⁴¹

⁹²⁸ *Ibid.*, Article 63 *Constitution of the Republic of China*.

⁹²⁹ *Ibid.*, Article 39 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁰ *Ibid.*, Article 55 ayat (1) *Constitution of the Republic of China*.

⁹³¹ *Ibid.*, Article 58 ayat (1) *Constitution of the Republic of China*.

⁹³² *Ibid.*, Article 57 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³³ *Ibid.*, Article 59 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁴ *Ibid.*, Article 60 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁵ *Ibid.*, Article 66 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁶ *Ibid.*, Article 67 ayat (2) *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁷ *Ibid.*, Article 87 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁸ *Ibid.*, Article 105 *Constitution of the Republic of China*.

⁹³⁹ *Ibid.*, Article 111 *Constitution of the Republic of China*.

⁹⁴⁰ Lihat *ibid.*, Article 174 *Constitution of the Republic of China*.

⁹⁴¹ *Ibid.*, Article 90 *Constitution of the Republic of China*.

- (2) Memberikan persetujuan terhadap calon ketua, wakil ketua, dan anggota dari *Examine Yuan* dari calon yang diangkat oleh Presiden.⁹⁴²
- (3) Memilih Ketua dan Wakil Ketua diantara anggotanya,⁹⁴³ serta membentuk komisi-komisi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugasnya.⁹⁴⁴
- (4) Meminta segala hal yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugasnya kepada *Executive Yuan* dan para menteri serta komisi-komisi.⁹⁴⁵
- (5) Mengusulkan pemakzulan pejabat publik di tingkat pusat dan daerah,⁹⁴⁶ termasuk pejabat di *Judicial Yuan* dan *Examine Yuan*.⁹⁴⁷
- (6) Mengusulkan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden kepada *National Assembly*.⁹⁴⁸
- (7) Memiliki Auditor Umum.⁹⁴⁹
- (8) Menerima pernyataan tahunan keuangan dari *Executive Yuan*.⁹⁵⁰

c. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *National Assembly*, *Legislative Yuan*, dan *Control Yuan*

National Assembly melaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat.⁹⁵¹ Anggota *National Assembly* dipilih dengan ketentuan sebagai berikut:⁹⁵²

- (1) Satu anggota dipilih dari setiap kota, akan tetapi jika terdapat lebih dari 500.000 penduduk, maka terjadi penambahan 1 wakil setiap penambahan 500.000 penduduk.
- (2) Empat anggota mewakili perkumpulan Mongolia dan 1 wakil khusus.
- (3) Wakil dari Tibet ditentukan dengan UU.
- (4) Wakil dari berbagai etnis di perbatasan ditentukan dengan UU.

⁹⁴² *Ibid.*, Article 84 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴³ *Ibid.*, Article 92 Constitution of the Republic of China. Dalam Article 96 Constitution of the Republic of China mengatur sebagai berikut: "The Control Yuan may, according to the work of the Executive Yuan and its Ministries and Commissions, set up a number of committees to look into all aspects of their activities to see whether there is any violation of law or dereliction of duty."

⁹⁴⁴ *Ibid.*, Article 96 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, Article 95 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, Article 97 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴⁷ *Ibid.*, Article 99 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴⁸ *Ibid.*, Article 100 Constitution of the Republic of China.

⁹⁴⁹ *Ibid.*, Article 104 Constitution of the Republic of China.

Article 105 Constitution of the Republic of China.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, Article 60 Constitution of the Republic of China.

⁹⁵¹ *Ibid.*, Article 25 Constitution of the Republic of China.

⁹⁵² *Ibid.*, Article 26 Constitution of the Republic of China.

- (5) Wakil dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri ditentukan dengan UU.
 - (6) Wakil dari kelompok profesi ditentukan dengan UU.
 - (7) Wakil dari kelompok perempuan ditentukan dengan UU.
- Masa jabatan anggota *National Assembly* adalah 6 tahun.⁹⁵³

Anggota *Legislative Yuan* dipilih dengan ketentuan sebagai berikut:⁹⁵⁴

- (1) Lima anggota dipilih dari seluruh provinsi atau kotamadya, dengan jumlah penduduk 3.000.000, dan jika melebihi 3.000.000 penduduk, maka ditambah 1 wakil setiap penambahan 1.000.000 penduduk.
- (2) Mereka yang dipilih untuk mewakili perkumpulan Mongolia.
- (3) Mereka yang dipilih untuk mewakili Tibet.
- (4) Mereka yang dipilih untuk mewakili berbagai etnis di perbatasan.
- (5) Mereka yang dipilih untuk mewakili warga negara Cina yang tinggal di luar negeri.
- (6) Mereka yang dipilih untuk mewakili kelompok profesi.
- (7) Mereka yang dipilih untuk mewakili kelompok perempuan.

Masa jabatan anggota *Legislative Yuan* adalah 3 tahun.⁹⁵⁵

Anggota *Control Yuan* dipilih dari Provinsi, Kotamadya, dan Dewan Lokal dari Mongolia dan Tibet, dan warga Negara China yang tinggal di luar negeri, dengan pembagian sebagai berikut:⁹⁵⁶

- (1) Lima anggota setiap provinsi.
- (2) Dua anggota dari kotamadya.
- (3) Delapan anggota dari perkumpulan Mongolia.
- (4) Delapan anggota dari Tibet.
- (5) Delapan anggota dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri.

Masa jabatan anggota *Control Yuan* adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali.⁹⁵⁷

⁹⁵³ Lihat *ibid.*, Article 28 ayat (1) *Constitution of the Republic of China*.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, Article 64 *Constitution of the Republic of China*.

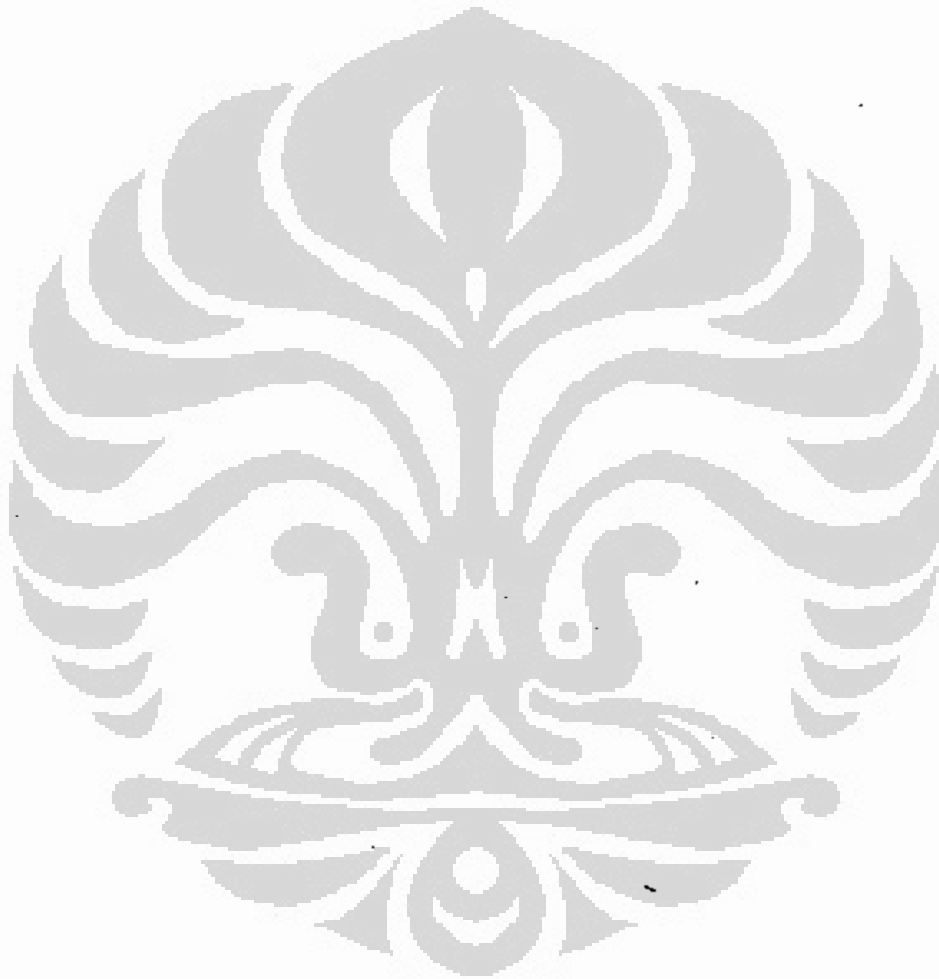
⁹⁵⁵ *Ibid.*, Article 65 *Constitution of the Republic of China*.

⁹⁵⁶ *Ibid.*, Article 91 *Constitution of the Republic of China*.

⁹⁵⁷ Lihat *ibid.*, Article 93 *Constitution of the Republic of China*.

d. Pembentukan UU

Dalam *Constitution of the Republic of China* diatur bahwa fungsi legislatif hanya dilaksanakan oleh *Legislative Yuan*.⁹⁵⁸



⁹⁵⁸ *Ibid.*, Article 170 *Constitution of the Republic of China*. Article 67 dan 72 mengatur tentang pembentukan UU dan penatangerannya oleh Presiden.

C. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM PENTAKAMERAL MENURUT *THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA* (1963)

1. Pengantar

Dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (disahkan 7 April 1963) diatur bahwa Yugoslavia adalah negara federal yang berbentuk republic sosialis.⁹⁵⁹ *Federal Assembly*, yang terdiri dari 5 kamar yaitu *Federal Chamber*, *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, *Chamber of Social Welfare and Health*, dan *Organizational-Political Chamber*.⁹⁶⁰

2. Kewenangan Formal *Federal Chamber*, *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, *Chamber of Social Welfare and Health*, dan *Organizational-Political Chamber*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kelima kamar dalam *Federal Assembly*⁹⁶¹ yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah sebagai berikut:

- a. Urusan yang menjadi yurisdiksi dari *Federal Assembly* dilaksanakan oleh *Federal Chamber* dan kamar lainnya yang kompeten berdasarkan prinsip kesetaraan, baik secara mandiri maupun dalam *joint session*, yang dilaksanakan dalam struktur organisasi dari masing-masing kamar dan *Federal Assembly*.⁹⁶²
- b. Kewenangan yang dilakukan dalam bentuk *joint session*, yaitu:

⁹⁵⁹ THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA, http://www.worldstatemen.org/Yugoslavia_1963.doc, Article 1 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁶⁰ Lihat *ibid.*, Article 165 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁶¹ *Ibid.*, Article 163 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* mengatur sebagai berikut: "The Federal Assembly is the supreme organ of power and organ of social self-government within the framework of the rights and duties of the Federation." Dalam Article 74 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* diatur sebagai berikut: "The functions of power and government of social affairs shall be exercised by representative bodies, as the general organs of social self-government of the social-political communities, and by the organs responsible to them."

Kewenangan *Federal Assembly* diatur dalam Article 164 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* yaitu antara lain menentukan perubahan UUD, menyetujui UU Federal, mengadakan referendum, penafsir otentik dari UU Federal, memberikan amnesti, dan lain-lain.

⁹⁶² *Ibid.*, Article 173 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

- (1) Memilih Presiden dan Wakil Presiden Republik.⁹⁶³
 - (2) Memilih Ketua dan Wakil Ketua *Federal Assembly*.⁹⁶⁴
 - (3) Pembahasan kepentingan bersama.⁹⁶⁵
 - (4) Membahas hal-hal umum tentang perpolitikan yang dianggap penting.⁹⁶⁶
 - (5) Membahas mosi dari Presiden atau dari kamar-kamar.⁹⁶⁷
- c. Mengajukan RUU dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁶⁸
 - d. Mendiskusikan RUU, rancangan rencana sosial dan anggaran, serta mengajukan pertanyaan pada kamar yang berwenang dalam pembahasan RUU, kemudian kamar tersebut menjawab pertanyaan yang diajukan.⁹⁶⁹
 - e. Masing-masing kamar yang dapat mengundang perwakilan dari organisasi otonom dan organisasi sosial politik, serta asosiasi-asosiasi untuk memberikan opini dan usulan selama perdebatan pembahasan RUU.⁹⁷⁰
 - f. Masing-masing kamar berkedudukan dan membahas secara terpisah pada persidangnya, akan tetapi dapat ditentukan agar duduk dan bekerja bersama.⁹⁷¹
 - g. Masing-masing kamar membentuk aturan tentang prosedur kerja internal.⁹⁷²

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political*

⁹⁶³ *Ibid.*, Article 180 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ *Ibid.*, Article 185 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia mengatur sebagai berikut: "Two or more chambers may resolve to debate affairs of common concern at a joint session."

⁹⁶⁶ *Ibid.*, Article 195 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁶⁷ *Ibid.*, Article 195 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia mengatur sebagai berikut: "The president of the assembly shall convene all the chambers in a joint session upon the motion of the President of the Republic or of not less than three chambers of the assembly, and he shall convene a joint session of two or more chambers on the motion of two chambers."

⁹⁶⁸ *Ibid.*, Article 182 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁶⁹ Lihat *ibid.*, Article 183 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁷⁰ Lihat *ibid.*, Article 184 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁷¹ *Ibid.*, Article 185 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia mengatur sebagai berikut: "Each chamber shall sit and deliberate separately in its sessions; but the chambers may also decide to sit and work together."

Two chambers participating on terms of equality in the enactment of a law or other act may decide to debate the law or act or to pass it at a joint session."

⁹⁷² *Ibid.*, Article 186 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

Chamber (kamar yang mewakili kelompok pekerja) dalam *Federal Assembly* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah sebagai berikut:

- a. Masing-masing kamar melakukan debat tentang hal-hal yang menyangkut diundangkannya UU Federal dan putusan dari majelis lainnya, dan hal umum lainnya yang berkaitan dengan komunitas pekerja, dalam rangka melakukan koordinasi hubungan dan mengembangkan kerja sama saling menguntungkan, kemudian mengeluarkan rekomendasi berkaitan dengan hal tersebut kepada organisasi otonom, organisasi pekerja, dan lembaga negara.⁹⁷³
- b. Masing-masing kamar menerima laporan dari *Federal Executive Council* dan mengajukan pertanyaan tentang itu.⁹⁷⁴
- c. Masing-masing kamar menerima laporan dan penjelasan dari menteri federal, sekretaris federal, dan pejabat lainnya dalam organ pemerintahan.⁹⁷⁵
- d. Masing-masing kamar membentuk komisi internal untuk membahas RUU dan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya dan untuk membahas hal-hal yang menjadi yurisdiksinya.⁹⁷⁶

a. *Federal Chamber*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Federal Chamber* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah sebagai berikut:

- (1) Bersama-sama dengan *Economic Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁷⁷
 - (a) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang ekonomi dan keuangan.
 - (b) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang ekonomi dan keuangan.
 - (c) Menyetujui rencana sosial dari negara Yugoslavia.

⁹⁷³ *Ibid.*, Article 179 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁷⁴ *Ibid.*

⁹⁷⁵ *Ibid.*

⁹⁷⁶ *Ibid.*, Article 207 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, Article 174 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

- (2) Bersama-sama dengan *Chamber of Education and Culture* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁷⁸
- (a) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang pendidikan, sains, seni, dan bidang budaya lainnya, dan hal-hal lain dalam bidang ini.
 - (b) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang tersebut di atas.
- (3) Bersama-sama dengan *Chamber of Social Welfare and Health* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁷⁹
- (a) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang kesehatan dan jaminan sosial, dan hal-hal lain dalam bidang ini.
 - (b) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang tersebut di atas.
- (4) Bersama-sama dengan *Organizational-Political Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁸⁰
- (a) Hal-hal yang berhubungan dengan sistem sosial-politik dan hal-hal lain dalam bidang ini yang merupakan yurisdiksi *Federal Assembly*, dengan pengecualian bahwa hal tersebut bukan merupakan kewenangan dari kamar lain atau kewenangan dari salah satu kamar.
 - (b) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya, dengan pengecualian bukan merupakan kewenangan dari kamar lain.
 - (c) Menyetujui anggaran federal dan pernyataan keuangan tahunan.
- (5) Hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan internasional, pertahanan nasional, dan kebijakan umum internal.⁹⁸¹

⁹⁷⁸ *Ibid.*, Article 175 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, Article 176 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁸⁰ *Ibid.*, Article 177 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁸¹ *Ibid.*, Article 178 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

- (6) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan meratifikasi perjanjian internasional dalam bidang hubungan politik internasional, pertahanan nasional, dan keamanan negara.⁹⁸²
- (7) Memilih dan memberhentikan Presiden dan anggota *Federal Executive Council*, Ketua dan hakim Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung Ekonomi; mencalonkan dan memberhentikan pejabat negara tertentu yang diatur dalam *Article 178*.⁹⁸³
- (8) Memberikan persetujuan terhadap keputusan pembayaran gaji wakil rakyat.⁹⁸⁴
- (9) Melaksanakan kewenangan lainnya yang merupakan yurisdiksi dari *Federal Assembly* yang bukan merupakan kewenangan kamar lainnya.⁹⁸⁵
- (10) Ketua, wakil ketua, dan sekretaris *Federal Assembly* dipilih dari anggota *Federal Chamber*.⁹⁸⁶
- (11) Anggota *Council of National Defense* dicalonkan dan diberhentikan oleh *Federal Chamber*, dari calon yang diajukan oleh Presiden.⁹⁸⁷

b. Economic Chamber

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Economic Chamber* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah bersama-sama dengan *Federal Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁸⁸

- (a) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang ekonomi dan keuangan.
- (b) Menyetujui UU dalam bidang ekonomi dan keuangan.
- (c) Menyetujui rencana sosial dari negara Yugoslavia.

⁹⁸² *Ibid.*

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ *Ibid.*

⁹⁸⁵ *Ibid.*

⁹⁸⁶ *Ibid.*, *Article 193 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.*

⁹⁸⁷ *Ibid.*, *Article 257 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.*

⁹⁸⁸ Lihat *ibid.*, *Article 174 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.*

c. Chamber of Education and Culture

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Chamber of Education and Culture* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah bersama-sama dengan *Federal Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁸⁹

- (1) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang pendidikan, sains, seni, dan bidang budaya lainnya, dan hal-hal lain dalam bidang ini.
- (2) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang tersebut di atas.

d. Chamber of Social Welfare and Health

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Chamber of Social Welfare and Health* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah bersama-sama dengan *Federal Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁹⁰

- (1) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang kesehatan dan jaminan sosial, dan hal-hal lain dalam bidang ini.
- (2) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang tersebut di atas.

e. Organizational-Political Chamber

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Organizational-Political Chamber* yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah bersama-sama dengan *Federal Chamber* berdasarkan prinsip kesetaraan, mempertimbangkan:⁹⁹¹

- (1) Hal-hal yang berhubungan dengan sistem sosial-politik dan hal-hal lain dalam bidang ini yang merupakan yurisdiksi *Federal Assembly*, dengan pengecualian bahwa hal tersebut bukan merupakan kewenangan dari kamar lain atau kewenangan dari salah satu kamar.

⁹⁸⁹ Lihat *ibid.*, Article 175 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁹⁰ Lihat *ibid.*, Article 176 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

⁹⁹¹ Lihat *ibid.*, Article 177 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

- (2) Menyetujui UU dan peraturan perundang-undangan lainnya, dengan pengecualian bukan merupakan kewenangan dari kamar lain atau kewenangan dari *Federal Chamber*.
- (3) Menyetujui anggaran federal dan pernyataan keuangan tahunan.

3. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Federal Chamber*, *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, *Chamber of Social Welfare and Health*, dan *Organizational-Political Chamber*

Federal Chamber merupakan kamar yang berisikan utusan warga negara dari *communes* dan *republics*, sedangkan *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, *Chamber of Social Welfare and Health*, dan *Organizational-Political Chamber* merupakan kamar yang berisikan utusan dari orang-orang yang bekerja (pekerja) dalam komunitas pekerja (*represent working communities*).⁹⁹²

Warga Negara yang memiliki hak pilih dapat dipilih sebagai anggota *Federal Chamber*; Anggota *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, dan *Chamber of Social Welfare and Health* dipilih dari setiap pekerja, anggota dari organisasi pekerja atau komunitas pekerja, setiap anggota dari asosiasi organisasi pekerja, dan pejabat dari setiap persekutuan dagang; sedangkan anggota *Organizational-Political Chamber* dipilih dari setiap anggota dari organisasi pekerja atau komunitas pekerja, setiap anggota organisasi asosiasi pekerja, dan setiap organisasi sosial-politik atau asosiasi yang aktifitasnya bergerak pada sistem politik.⁹⁹³

Anggota *Federal Chamber* dipilih oleh *communal assemblies* dan selanjutnya dipilih oleh rakyat secara langsung berdasarkan suara terbanyak, sedangkan anggota dari kamar-kamar lainnya dipilih oleh *communal assemblies*.⁹⁹⁴ Anggota dari *Federal Assembly*

⁹⁹² *Ibid.*, Article 165 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. mengatur sebagai berikut: "The Federal Assembly shall comprise the Federal Chamber as a chamber of delegates of the citizens in the communes and republics; and the Economic Chamber, the Chamber of Education and Culture, the Chamber of Social Welfare and Health, and the Organizational-Political Chamber as chambers of delegates of the working people in the working communities."

⁹⁹³ *Ibid.*, Article 168 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, Article 167 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Tentang ini dijelaskan lebih lanjut dalam Article 169 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia yang mengatur sebagai berikut: "A candidate shall become a member of the Federal Chamber when he is elected in the communal assembly or communal assemblies by a legally determined majority and when after that election

dipilih untuk masa jabatan 4 tahun yang $\frac{1}{2}$ anggota diperbaharui setiap 2 tahun,⁹⁹⁵ dan setiap kamar memiliki 120 anggota.⁹⁹⁶

4. Mekanisme Hubungan *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political Chamber* dalam Pembentukan UU

Mekanisme hubungan *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political Chamber* dalam pembentukan UU sebagaimana yang diatur dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* adalah sebagai berikut:

- a. RUU dapat diusulkan oleh anggota (*deputy*) dari setiap kamar, *Federal Executive Council*, setiap kamar, organisasi otonom, organisasi sosial-politik dan asosiasi, serta warga negara.⁹⁹⁷
- b. Masing-masing mendiskusikan RUU, mengajukan pertanyaan pada kamar yang berwenang dalam pembahasan RUU, kemudian kamar tersebut menjawab pertanyaan yang diajukan.⁹⁹⁸
- c. Kamar yang berwenang dapat memutuskan untuk menyerahkan RUU sebelum diskusi publik, atau mengundang perwakilan dari organisasi otonom dan organisasi sosial politik, serta asosiasi-asosiasi untuk memberikan opini dan usulan selama perdebatan pembahasan RUU.⁹⁹⁹
- d. Masing-masing kamar berkedudukan dan membahas secara terpisah pada persidangannya, akan tetapi dapat ditentukan agar duduk dan bekerja bersama.¹⁰⁰⁰
- e. Jika terjadi perbedaan, maka diselesaikan melalui *joint committee*, dan jika belum dapat diselesaikan perbedaan dipecahkan melalui *joint session* antara 2 kamar atau

he receives the vote of the majority of all the voters in the constituency; and if several candidates are elected, that candidate shall become a member who has received the largest number of votes in the constituency. A candidate shall become a member of the Economic Chamber, the Chamber of Education and Culture, the Chamber of Social Welfare and Health, or the Organizational-Political Chamber when he is elected by a legally determined majority in the communal assembly or communal assemblies."

⁹⁹⁵ *Ibid.*, Article 81 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, Article 166 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, Article 182 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

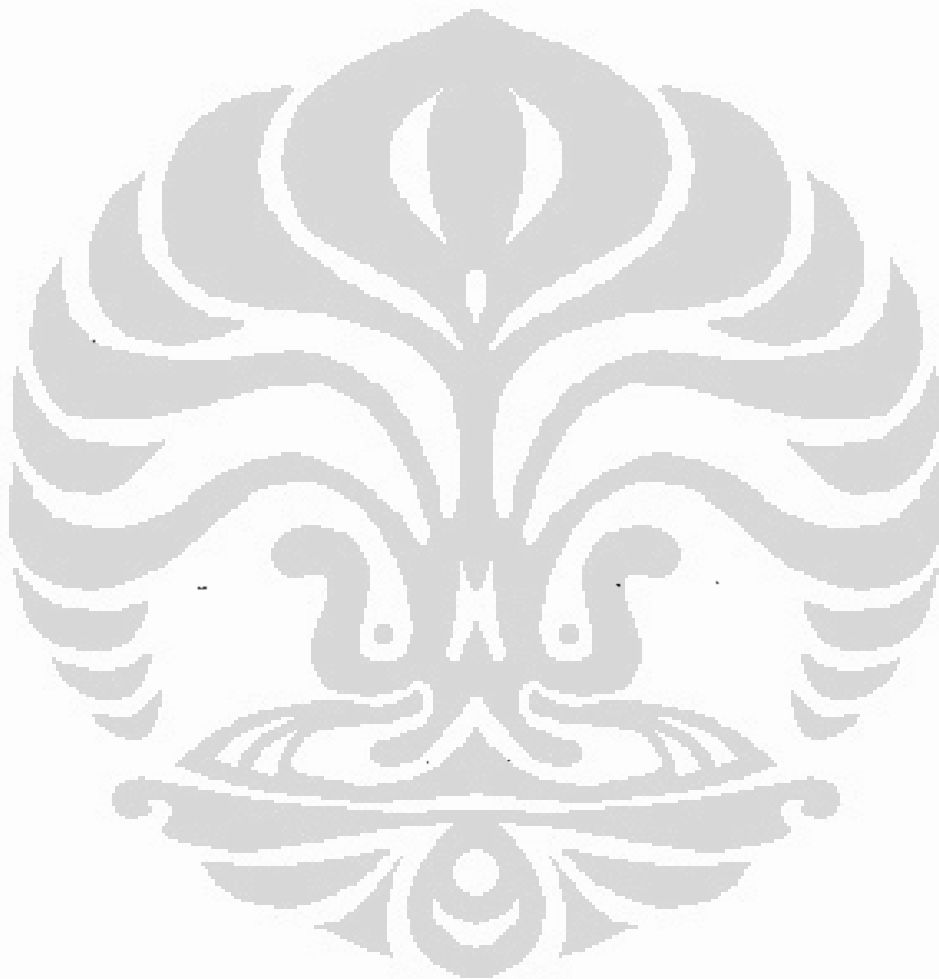
⁹⁹⁸ *Ibid.*, Article 183 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, Article 184 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, Article 185 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

lebih, sesuai dengan yurisdiksinya; akan tetapi jika tidak juga terdapat persetujuan maka RUU tersebut tidak dimasukkan lagi dalam agenda persidangan.¹⁰⁰¹

- f. Dalam hal rencana sosial dan anggaran tidak disetujui oleh *Federal Chamber* dan *Economic Chamber* pada waktu yang telah ditentukan, maka kedua kamar dibubarkan, dan rencana sosial dan anggaran tersebut dianggap disetujui, sesuai dengan naskah yang disetujui oleh *Federal Chamber*.¹⁰⁰²



¹⁰⁰¹ *Ibid.*, Article 188 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Lihat pula Article 185 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

¹⁰⁰² *Ibid.*, Article 189 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

D. ANALISIS PERBANDINGAN STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN DENGAN SISTEM MULTIKAMERAL DI BERBAGAI NEGARA

1. Analisis Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Bikameral di Berbagai Negara

Dalam penulisan ini, struktur dan fungsi legislasi parlemen dianalisis, dimana struktur parlemen dianalisis berdasarkan kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili dari masing-masing kamar, sedangkan fungsi legislasi parlemen dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen.

Berdasarkan pembahasan dari 22 negara terlihat bahwa tidak terdapat korelasi antara bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan dengan penggunaan *bicameralism*. Ke-22 negara yang menggunakan *bicameralism* tersebut, tidak hanya memiliki bentuk pemerintahan republik tetapi juga monarki konstitusional.¹⁰⁰³ Demikian pula dengan sistem pemerintahan, karena selain sistem pemerintahan parlementer, terdapat pula tujuh (7) negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil (*United States of America, Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, United Mexican States, dan Federal Republic of Nigeria* adalah negara yang berbentuk federal yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan *Republic of Colombia, dan Republic of South Africa* adalah negara yang berbentuk kesatuan yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil) dan enam (6) negara yang menggunakan sistem pemerintahan semi presidensiil (*Russian Federation dan Islamic Republic of Pakistan* adalah negara yang berbentuk federal yang menggunakan sistem pemerintahan semi presidensiil, sedangkan *People's Democratic Republic of Algeria, Democratic Republic of Congo, Republic of*

¹⁰⁰³ *Canada dan Kingdom of Spain* untuk negara monarki konstitusional yang memiliki jumlah penduduk melebihi 25 juta dengan luas wilayah melebihi 500.000 km². Negara lain yang berbentuk monarki konstitusional adalah *Japan, Kingdom of the Netherlands, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, dan Commonwealth of Australia*.

Egypt dan *France Republic* adalah negara yang berbentuk kesatuan yang menggunakan sistem pemerintahan semi presidensial).

a. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi, dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari Masing-Masing Kamar

Dari perbandingan tentang struktur parlemen dari 22 negara yang berdasarkan UUD-nya menggunakan sistem bikameral, maka perbandingan struktur parlemen yang dianalisis didasarkan pada kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili dari masing-masing kamar berdasarkan teori yang dikemukakan Arend Lijphart.

i. Kewenangan Formal

Lijphart membagi *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism*, dan *weak bicameralism* berdasarkan antara lain kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar.¹⁰⁰⁴ Dari ke-22 negara tersebut, maka kewenangan formal yang setara/sama atau hampir sama pada kedua kamar terdapat pada 12 negara yaitu: *Argentine Republic*, *Commonwealth of Australia*, *Federative Republic of Brazil*, *Canada*, *Republic of Colombia*, *Democratic Republic of Congo*, *Federal Republic of Germany*, *Japan*, *United Mexican States*, *Federal Republic of Nigeria*, *Islamic Republic of Pakistan*, dan *United States of America*. Sedangkan 10 negara lainnya memiliki kewenangan formal yang tidak setara, yaitu *People's Democratic Republic of Algeria*, *Arab Republic of Egypt*, *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, *France Republic*, *Republic of India*, *Russian Federation*, *Republic of South Africa*, *Kingdom of Spain*, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, dan *Kingdom of the Netherlands*.

ii. Metode Seleksi

Dari 12 negara yang memiliki kewenangan yang sama atau hampir sama antara Kamar Pertama dan Kamar Kedua, ternyata hanya 9 negara yang Kamar Kedua dipilih oleh warga negara dalam pemilihan umum (baik nasional maupun daerah atau negara bagian), yaitu *Argentine Republic*, *Commonwealth of Australia*, *Federative Republic of Brazil*, *Republic*

¹⁰⁰⁴ Lihat Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 206 dan 211.

of Colombia, Democratic Republic of Congo, Japan, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, dan United States of America.

Berdasarkan kewenangan formal dan legitimasi demokratis, maka 12 negara yang dikategorikan Kamar Pertamanya memiliki kewenangan simetris dengan Kamar Kedua, adalah: *Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Federative Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Federal Republic of Germany, Japan, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, dan United States of America.* Walaupun pada negara *Canada* dan *Federal Republic of Germany*, anggota Kamar Keduanya tidak dipilih secara langsung, akan tetapi dimasukkan ke dalam kewenangan simetris karena kewenangan Kamar Kedua hampir sama dengan kewenangan Kamar Pertama. Selain ke-12 negara tersebut dimasukkan ke dalam kamar yang asimetris.

iii. Kategori Warga Negara yang Diwakili

Dari 12 negara yang memiliki kewenangan yang sama atau hampir sama antara Kamar Pertama dan Kamar Kedua, ternyata hanya 11 negara yang Kamar Keduanya mewakili kategori yang berbeda dengan warga negara yang diwakili pada Kamar Pertama (inkongruen), yaitu: *Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Federal Republic of Germany, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, dan United States of America.*¹⁰⁰⁵ Sedangkan dari 10 negara yang kewenangannya tidak setara, seluruh anggota dari Kamar Kedua pada negara-negara tersebut mewakili kategori yang berbeda dengan warga negara yang diwakili pada Kamar Pertama (inkongruen).

Berdasarkan ketiga ciri tersebut (kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili), maka Lijphart membagi *strong bicameralism, medium-strength bicameralism, between medium-strength and weak bicameralism* dan *weak*

¹⁰⁰⁵ Kamar Pertama dan Kamar Kedua di negara Jepang mewakili seluruh rakyat Jepang (kongruen) berdasarkan *Article 43 (1) the Constitution of Japan.*

bicameralism.¹⁰⁰⁶ Berdasarkan teori yang dikemukakan Lijphart, maka dari apa yang telah dikemukakan, maka dari 22 negara yang diteliti, 11 negara menggunakan *strong bicameralism* (*Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Republic of Brazil, Canada, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, Federal Republic of Germany, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, dan United States of America*) dan 10 negara menggunakan *medium-strength bicameralism* (*People's Democratic Republic of Algeria, Republic of South Africa, Arab Republic of Egypt, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republic, Republic of India, Japan, Kingdom of the Netherlands, Russian Federation, dan Kingdom of Spain*), sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* menggunakan *between medium-strength and weak bicameralism*.

Pada 22 negara yang dibahas, seluruh negara yang menggunakan *strong bicameralism*, dan separuh dari negara-negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism* memiliki kewenangan setara atau hampir setara antara kamar pertama dengan kamar kedua. Dari 7 negara yang kamar keduanya memiliki kewenangan yang tidak setara dengan kamar pertama,¹⁰⁰⁷ hanya 2 negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU, yaitu *Arab Republic of Egypt* dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, akan tetapi sebaliknya pada *People's Democratic Republic of Algeria*, dimana RUU harus disetujui oleh kedua kamar akan tetapi Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU dan mengawasi pemerintah.

Dari berbagai variasi yang dikemukakan tentang metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili pada 22 negara yang dibahas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tidak semua anggota kamar kedua merupakan wakil dari rakyat di daerah atau negara bagian, seperti yang dipraktekkan di Jepang, dimana anggota kamar kedua dipilih

¹⁰⁰⁶ Lihat Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 211-212. Lijphart membuat indeks, dimana untuk *strong bicameralism* diberi nilai 4,0, *medium-strength bicameralism* diberi nilai 3,0, *between medium-strength and weak bicameralism* diberi nilai 2,5, dan *weak bicameralism* diberi nilai 2,0, sedangkan *unicameralism* diberi nilai 1,0.

¹⁰⁰⁷ Negara-negara tersebut adalah *People's Democratic Republic of Algeria, Republic of Egypt, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Kingdom of the Netherlands, Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, dan Kingdom of Spain*.

pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional. Pada *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Kamar Kedua untuk mewakili para bangsawan dan uskup. Kamar Kedua mewakili rakyat di daerah atau negara bagian pada negara *Arab Republic of Egypt*, *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, *Republic of Colombia*, *Republic of South Africa*, dan *Federal Republic of Germany* dipraktekkan secara berbeda bila di bandingkan negara-negara lainnya. Pada *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, kamar kedua dipilih untuk mewakili suku-suku, sedangkan pada *Federal Republic of Germany* menteri-menteri dari pemerintahan negara-negara bagian diangkat untuk mewakili negara bagian. Di negara *Arab Republic of Egypt*, anggota kamar kedua 2/3 dipilih oleh rakyat di daerah, dan dari 2/3 tersebut, 1/2 harus berasal dari buruh dan petani, sedangkan 1/3 anggota lainnya diangkat oleh Presiden.¹⁰⁰⁸ *Republic of Colombia* memiliki kamar kedua yang tidak hanya mewakili daerah, tapi juga 2 senator tambahan untuk komunitas Indian.¹⁰⁰⁹

2. Metode seleksi anggota kamar kedua yang paling banyak digunakan pada Negara yang menggunakan *strong bicameralism* adalah dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah (8 dari 11 negara¹⁰¹⁰). Negara lainnya bervariasi, yaitu diangkat oleh Gubernur Jenderal atas nama Ratu,¹⁰¹¹ dipilih dari parlemen daerah, wakil dari ibu kota, dan wakil daerah yang berasal dari Kamar Pertama,¹⁰¹² dan diwakili oleh menteri-menteri dari pemerintah negara bagian.¹⁰¹³
3. Untuk negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism*, metode seleksi anggota kamar kedua tersebar secara merata yaitu 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional,¹⁰¹⁴ 1 negara

¹⁰⁰⁸ Kamar pertama juga mensyaratkan adanya wakil dari buruh dan petani.

¹⁰⁰⁹ Kamar pertama juga membolehkan adanya wakil dari *social movements* dan *significant group of citizens*, selain wakil dari partai politik.

¹⁰¹⁰ *Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Federative Republic of Brazil, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, dan United States of America.*

¹⁰¹¹ *Canada.*

¹⁰¹² *Islamic Republic of Pakistan.*

¹⁰¹³ *Federal Republic of Germany.*

¹⁰¹⁴ *Japan.*

yang anggota kamar keduanya dipilih dalam pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah,¹⁰¹⁵ 2 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala Negara,¹⁰¹⁶ 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih oleh parlemen di negara bagian atau di daerah,¹⁰¹⁷ 2 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara dipilih oleh parlemen di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala Negara,¹⁰¹⁸ 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih oleh *electoral college*,¹⁰¹⁹ dan 1 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara anggota parlemen di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala Negara,¹⁰²⁰ sedangkan pada *Federal Democratic Republic of Ethiopia* diatur bahwa anggota kamar kedua dapat dipilih oleh warga negara di negara bagian atau diangkat oleh parlemen negara bagian.

4. Bagi negara *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, alasan dimasukkan dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism* adalah karena masih dipertahankannya Kamar Kedua mewakili pada bangsawan dan uskup, yang merupakan kategori yang dikenal pada masa sebelum dikenalnya konsep demokrasi.¹⁰²¹

Mengenai jumlah anggota Kamar Kedua dibandingkan dengan Kamar Pertama, seluruh negara memiliki jumlah anggota Kamar Pertama yang lebih banyak dibandingkan dengan anggota Kamar Kedua sebagaimana yang dikemukakan oleh Lijphart, kecuali pada *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, yang jumlah anggota Kamar Kedua lebih banyak dibandingkan dengan jumlah anggota pada Kamar Pertama.

Penentuan jumlah anggota Kamar Kedua dalam UUD ke-22 negara dapat dikelompokkan sebagai berikut:

¹⁰¹⁵ *Kingdom of Spain*.

¹⁰¹⁶ *Arab Republic of Egypt* dan *Russian Federation*.

¹⁰¹⁷ *Kingdom of the Netherlands*.

¹⁰¹⁸ *People's Democratic Republic of Algeria* dan *Republic of India*.

¹⁰¹⁹ *France Republic*.

¹⁰²⁰ *Republic of South Africa*.

¹⁰²¹ Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 213.

1. Ditentukan perbandingan antara jumlah anggota kamar pertama dengan anggota kamar kedua (*Democratic Republic of Algeria*¹⁰²² dan *Commonwealth of Australia*¹⁰²³).
2. Ditentukan secara pasti jumlah wakil dari setiap daerah atau negara bagian (*Argentine Republic*,¹⁰²⁴ *Federative Republic of Brazil*,¹⁰²⁵ *Arab Republic of Egypt*,¹⁰²⁶ *Federal Republic of Germany*,¹⁰²⁷ *United Mexican States*,¹⁰²⁸ *Federal Republic of Nigeria*,¹⁰²⁹ *Russian Federation*,¹⁰³⁰ *Republic of South Africa*,¹⁰³¹ *Kingdom of Spain*,¹⁰³² dan *United States of America*¹⁰³³).
3. Ditentukan jumlah wakil secara keseluruhan dari daerah atau negara bagian (*Canada*,¹⁰³⁴ *Republic of Colombia*,¹⁰³⁵ *Republic of India*,¹⁰³⁶ dan *Islamic Republic of Pakistan*¹⁰³⁷).

¹⁰²² Jumlah anggota Kamar Kedua separuh dari jumlah anggota Kamar Pertama. Masa jabatan 6 tahun dengan ½ anggota diperbaharui setiap 3 tahun.

¹⁰²³ Jumlah anggota Kamar Kedua separuh dari jumlah anggota Kamar Pertama, dengan minimal jumlah senator adalah 6 orang pada setiap negara bagian. Masa jabatan 6 tahun, dengan keanggotaan dibagi dalam 2 bagian yang sama, dimana keanggotaan bagian yang pertama berakhir setelah 3 tahun, sedangkan bagian yang kedua berakhir setelah 6 tahun.

¹⁰²⁴ Setiap propinsi diwakili oleh 3 orang yang dipilih dalam pemilihan umum. Masa jabatan para *senators* adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali, akan tetapi sepertiga anggota akan diperbaharui setiap 2 tahun.

¹⁰²⁵ 3 senator dari tiap Distrik Federal dengan masa jabatan 8 tahun yang setiap 1 orang dari 3 wakil Negara Bagian, diperbaharui setiap 4 tahun.

¹⁰²⁶ Masa jabatan 6 tahun, dan setengahnya diperbaharui setiap 3 tahun dan dapat dipilih kembali, dengan anggota ditentukan oleh UU, dengan minimal jumlah 132 anggota.

¹⁰²⁷ Minimal 3 wakil dari setiap negara bagian, dalam prakteknya 3 hingga 6 wakil.

¹⁰²⁸ *Chamber of Senators* berisikan 2 wakil dari setiap negara bagian dan 2 wakil untuk negara Federal, yang kesemuanya dipilih secara langsung untuk masa jabatan 6 tahun.

¹⁰²⁹ *Senate* terdiri dari 3 orang senator dari setiap negara bagian dan 1 senator dari Abuja yang merupakan daerah ibu kota Federal.

¹⁰³⁰ Setiap negara bagian memiliki 2 wakil pada *Federation Council*, dimana 1 orang merupakan hasil pemilihan dan yang lainnya berasal dari pemerintah negara bagian.

¹⁰³¹ *National Council of Provinces* terdiri dari 1 orang wakil dari setiap propinsi, ditambah dengan 9 wakil yang diperoleh berdasarkan hasil pemilihan umum, hingga kesemuanya berjumlah 10 wakil.

¹⁰³² *Senate* merupakan kamar dari perwakilan teritorial, dengan wakil 4 senator pada tiap provinsi yang dipilih secara umum, bebas, setara, langsung, dan rahasia, dengan masa jabatan 4 tahun.

¹⁰³³ *Senat* terdiri dari 2 senator dari setiap negara bagian, dipilih oleh rakyat dari masing-masing negara bagian, untuk jangka waktu 6 tahun dengan 1/3 dari anggota Senat, bisa dipilih pada setiap tahun kedua.

¹⁰³⁴ Jumlah *senators* adalah 105-213 orang, diangkat oleh *Governor General* dengan masa jabatan hingga seseorang berumur 75 tahun.

¹⁰³⁵ *Senate of the Republic* terdiri dari 100 anggota yang dipilih berdasarkan sistem distrik, dengan 2 senator tambahan untuk komunitas Indian, dan dipilih setiap 4 tahun.

¹⁰³⁶ Tidak melebihi dari 238 wakil dari *States* dan *Union territories*, tidak dapat dibubarkan, dan 1/3 anggota diganti pada setiap tahun kedua.

¹⁰³⁷ Senat beranggotakan 50 anggota dan tidak dapat dibubarkan dengan masa jabatan 6 tahun.

4. Tidak diatur dalam UUD (*Democratic Republic of Congo, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republic, Japan, Kingdom of the Netherlands, dan United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*)

Dari variasi yang ada tentang masa jabatan dan tahapan pemilihan, terlihat bahwa bagi negara yang menggunakan *strong bicameralism*, lebih banyak negara yang menggunakan masa jabatan kamar pertama lebih pendek dari masa jabatan kamar kedua, dan kamar kedua pemilihannya dilakukan bertahap (6 negara), sedangkan pada negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism*, lebih banyak negara yang menggunakan masa jabatan kamar pertama sama dengan masa jabatan kamar kedua, tanpa adanya tahapan pemilihan pada kamar kedua.¹⁰³⁸ sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang merupakan negara yang dimasukkan dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism*, anggota kamar keduanya dipilih untuk masa jabatan seumur hidup dan jumlah anggota Kamar Kedua lebih banyak dari pada jumlah anggota pada Kamar Pertama.

Tujuh belas negara yang dibahas memiliki luas wilayah di atas 500.000 km² dan jumlah penduduk melebihi 25 juta jiwa. Ketujuh belas negara tersebut terbagi atas:

1. Negara yang menggunakan *strong bicameralism*: 6 negara adalah negara federal (*Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Islamic Republic of Pakistan, dan United States of America*) dan 2 negara adalah negara kesatuan (*Democratic Republic of Congo dan Republic of Colombia*).
2. *Medium strength bicameralism*: 4 negara adalah negara federal (*Canada, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Republic of India, dan Russian Federation*) dan 5

¹⁰³⁸ Negara tersebut adalah: *People's Democratic Republic of Algeria, Arab Republic of Egypt, France Republic, Republic of India, dan Japan*. Terdapat tiga negara yang tidak bertahap pemilihan anggota kamar keduanya dan jumlah masa jabatan anggota Kamar Pertama sama dengan anggota Kamar Kedua (*Federal Democratic Republic of Ethiopia, Kingdom of Spain, dan Kingdom of the Netherlands*) dan juga dua negara yang tidak mengatur dalam UUD-nya mengenai tahapan pemilihan anggota Kamar Kedua dan masa jabatan Kamar Kedua (*Republic of South Africa dan Russian Federation*).

negara adalah negara kesatuan (*People's Democratic Republic of Algeria, France Republic, Republic of South Africa, Arab Republic of Egypt, dan Kingdom of Spain*).

Pola tersebut di atas menjelaskan bahwa *bicameralism*, baik *strong* maupun *medium strength* digunakan tidak hanya pada negara federal, tapi juga negara kesatuan. bahkan tidak ada satu pun dari negara kesatuan yang memiliki jumlah penduduk cukup banyak dan wilayah yang cukup luas tersebut yang menggunakan *weak bicameralism*. Dalam penelitian ini tidak hanya dibahas negara yang menggunakan sistem bikameral dengan jumlah penduduk cukup banyak dan wilayah yang cukup luas saja, tetapi juga beberapa negara yang menjadi pembahasan dari berbagai literatur. Dari kelima negara tersebut,¹⁰³⁹ 3 negara (*Federal Republic of Germany, Kingdom of the Netherlands, dan Japan*) ternyata menggunakan *bicameralism*, walaupun jumlah penduduknya di bawah 25 juta, demikian juga luas wilayahnya tidak mencapai 500.000 km², bahkan salah satu dari negara tersebut, yaitu *Federal Republic of Germany* menggunakan *strong bicameralism*. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan Lijphart, bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral,¹⁰⁴⁰ dimana pada negara-negara besar (*large countries*) cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*).¹⁰⁴¹

¹⁰³⁹ Negara lainnya adalah *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* dan *Commonwealth of Australia*. *Commonwealth of Australia* memiliki jumlah penduduk di bawah 25 juta dengan luas wilayah melebihi 500.000 km², menggunakan *Strong Bicameralism*, sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang memiliki jumlah penduduk lebih dari 25 juta dengan luas wilayah kurang dari 500.000 km², menggunakan *Between Medium-Strength and Weak Bicameralism*.

¹⁰⁴⁰ Lijphart., *Patterns...*, *op cit.*, hal. 213.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*

Tabel 1.
Bentuk negara dan sistem pemerintahan dikaitkan dengan kriteria *Bicameralism* menurut Arend Lijphart

No	Presidensil		Semi Presidensil		Parlementer	
	Federal	Kesatuan	Federal	Kesatuan	Federal	Kesatuan
1	<i>Argentine Republic (S)</i>	<i>Republic of Colombia (S)</i>	<i>Russian Federation (MS)</i>	<i>Arab Republic of Egypt (MS)</i>	<i>Commonwealth of Australia (S)</i>	<i>Japan (MS)</i>
2	<i>Federative Republic of Brazil (S)</i>	<i>Republic of South Africa (MS)</i>	<i>Islamic Republic of Pakistan (S)</i>	<i>France Republic (MS)</i>	<i>Canada (S)</i>	<i>Kingdom of the Netherlands (MS)</i>
3	<i>United Mexican States (S)</i>			<i>People's Democratic Republic of Algeria (MS)</i>	<i>Federal Democratic Republic of Ethiopia (MS)</i>	<i>Kingdom of Spain (MS)</i>
4	<i>Federal Republic of Nigeria (S)</i>			<i>Democratic Republic of Congo (S)</i>	<i>Federal Republic of Germany (S)</i>	<i>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (BMW)</i>
5	<i>United States of America (S)</i>				<i>Republic of India (MS)</i>	

Keterangan:

S: *Strong Bicameralism*

MS: *Medium-Strength Bicameralism*

BMW: *Between Medium and Weak Bicameralism*

b. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Fungsi Legislasi Parlemen yaitu Mekanisme Hubungan Antarkamar dalam Pembentukan UU

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia, bahkan pada negara yang struktur parlemennya multikameral. *Constitution of the Republic of China* (1946) sebelum tahun 1994, mengatur struktur parlemennya terdiri dari 3 kamar, tapi hanya satu kamar yang memiliki kewenangan membentuk UU (*Legislative Yuan*), sedangkan *Islamic Republic of Afghanistan 2004* dan *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963*, walaupun masing-masing terdiri dari 3 dan 5 kamar,

mekanisme hubungan dalam pembentukan UU hanya terjadi antara dua kamar. Hanya Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*) yang mengatur mekanisme hubungan ketiga kamar dalam parlemennya pada pembentukan UU.

Kewenangan kamar kedua yang subordinat terhadap kamar pertama pada 22 negara yang dibahas bervariasi dalam kaitannya dengan pembentukan UU, yaitu:

1. Kamar Kedua memiliki kewenangan membentuk UU yang terbatas, yang terbagi atas:
 - a. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan.¹⁰⁴²
 - b. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan kecuali terhadap RUU Finansial.¹⁰⁴³
 - c. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan jika yang dibahas adalah RUU Organik yang berkaitan dengan kamar kedua.¹⁰⁴⁴
 - d. Kamar Kedua hanya memiliki kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan provinsi, serta memiliki kewenangan membahas dan memutus semua RUU.¹⁰⁴⁵
 - e. Kamar Kedua memiliki kewenangan membahas dan memutuskan.¹⁰⁴⁶
 - f. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan jika bersama dengan Kamar Pertama dalam *joint session*, memiliki kewenangan membahas dan memutuskan.¹⁰⁴⁷
 - g. Kamar Kedua memiliki kewenangan membahas dan menunda pelaksanaan RUU Non Finansial selama 1 tahun.¹⁰⁴⁸
2. Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan membentuk UU.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴² *Russian Federation, Kingdom of Spain dan Republic of India.*

¹⁰⁴³ *Islamic Republic of Pakistan.*

¹⁰⁴⁴ *France Republic.*

¹⁰⁴⁵ *Republic of South Africa dan Federal Republic of Germany.*

¹⁰⁴⁶ *People's Democratic Republic of Algeria.*

¹⁰⁴⁷ *Kingdom of the Netherlands.*

¹⁰⁴⁸ *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.*

¹⁰⁴⁹ *Arab Republic of Egypt dan Federal Democratic Republic of Ethiopia.*

Dalam hal struktur parlemen ke-22 negara tersebut dianalisis berdasarkan fungsi legislasi parlemen yang dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, maka dari 22 negara tersebut hanya 20 negara yang kedua kamarnya memiliki kewenangan membentuk UU, sedangkan pada 2 negara hanya Kamar Pertama yang memiliki kewenangan membentuk UU.¹⁰⁵⁰

Berdasarkan kriteria yang dikemukakan Sartori,¹⁰⁵¹ maka dari 20 negara tersebut, 2 negara yang merupakan *perfect bicameralism*,¹⁰⁵² 7 negara yang merupakan *strong bicameralism*,¹⁰⁵³ dan 11 negara yang merupakan *weak bicameralism*.¹⁰⁵⁴ Dua (2) negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU, yang penulis kategorikan sebagai *very weak bicameralism*, yaitu negara *Democratic Republic of Congo* dan *Arab Republic of Egypt*.

i. Negara yang menggunakan sistem *perfect bicameralism*

Pada negara yang menggunakan sistem *perfect bicameralism*, tidak ada perbedaan antara mekanisme pembentukan UU Finansial dan Non Finansial. Kedua Kamar memiliki kewenangan yang sama dalam mengusulkan, membahas, dan menyetujui kedua jenis UU tersebut. Negara yang merupakan *perfect bicameralism* adalah: *Federative Republic of Brazil* dan *Federal Republic of Nigeria*.

Pada semua negara yang dibahas, mengatur bahwa kedua kamar membahas RUU. Semua negara tersebut menggunakan *navette (shuttle) system*, yaitu bahwa kamar yang

¹⁰⁵⁰ *Democratic Republic of Ethiopia* dan *Republic of Egypt*.

¹⁰⁵¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*.

¹⁰⁵² *Federative Republic of Brazil*, dan *Federal Republic of Nigeria*.

¹⁰⁵³ *People's Democratic Republic of Algeria*, *Argentine Republic*, *Commonwealth of Australia*, *Canada*, *Republic of Colombia*, *United Mexican States*, *Kingdom of the Netherlands*, dan *United States of America*.

¹⁰⁵⁴ *Democratic Republic of Congo*, *France Republik*, *Federal Republic of Germany*, *Republic of India*, *Japan*, *Islamic Republic of Pakistan*, *Russian Federation*, *Republic of South Africa*, *Kingdom of Spain* dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

mengusulkan RUU memberikan pada kamar yang lain RUU tersebut untuk dibahas, dan kemudian kamar tersebut memberikan pertimbangannya tentang RUU tersebut kepada kamar yang mengusulkan.

Perbedaannya adalah dalam hal pemutus terakhir jika terdapat perbedaan diantara kedua kamar, yaitu:

1. Disetujui oleh kedua kamar dalam UU Non Finansial dan UU Finansial disetujui dalam *joint session* (*Federative Republic of Brazil*).
2. *Joint Session* (*Federal Republic of Nigeria*).

ii. Negara yang menggunakan sistem *strong bicameralism*

Negara yang merupakan *strong bicameralism* adalah: *People's Democratic Republic of Algeria, Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Canada, Republic of Colombia, United Mexican States, dan United States of America*. Pada negara-negara tersebut, kedua kamar memiliki kewenangan yang hampir setara dalam pembentukan UU. Secara umum, keseluruhan negara tersebut hanya memiliki perbedaan dalam hal pengusulan pertama kali RUU tertentu,¹⁰⁵⁵ kecuali pada *People's Democratic Republic of Algeria*.¹⁰⁵⁶

Pada semua negara yang dibahas, mengatur bahwa kedua kamar membahas RUU. Semua negara tersebut menggunakan *navette (shuttle) system*, yaitu bahwa kamar yang mengusulkan RUU memberikan pada kamar yang lain RUU tersebut untuk dibahas, dan kemudian kamar tersebut memberikan pertimbangannya tentang RUU tersebut kepada kamar yang mengusulkan.

¹⁰⁵⁵ Pada negara *Argentine Republic*. RUU tentang peningkatan pajak dan rekrutmen pasukan harus diajukan oleh Kamar Pertama.

Pada negara *Commonwealth of Australia*, RUU tentang pendapatan atau keuangan dan pembebanan pajak harus diajukan oleh Kamar Pertama.

Pada negara *Canada* RUU tentang pendapatan Negara dan pembebanan lainnya termasuk pajak harus diajukan oleh Kamar Pertama.

Pada negara *Republic of Colombia* RUU tentang anggaran negara dan pajak harus diajukan oleh Kamar Pertama, sedangkan RUU tentang hubungan luar negeri diajukan oleh Kamar Kedua.

Pada negara *United Mexican States* RUU tentang pinjaman, pajak dan pembebanan lainnya serta rekrutmen tentara harus diajukan oleh Kamar Pertama.

Pada negara *United States of America* RUU tentang pendapatan negara harus diajukan oleh Kamar Pertama.

¹⁰⁵⁶ Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU.

Perbedaannya adalah dalam hal pemutus terakhir jika terdapat perbedaan diantara kedua kamar. Dalam hal ini, 2 negara yang menggunakan *one chamber decision system*, dengan berbagai variasi, yaitu:

1. Penentu adalah kamar yang mengusulkan (*Argentine Republic*).
2. Penentu adalah kamar yang melakukan *review* (*Commonwealth of Australia*).

Selain itu, digunakan pula persetujuan dari kedua kamar (*Canada* dan *United States of America*), *conference committee* (*Republic of Colombia* dan *People's Democratic Republic of Algeria*), dan gabungan antara *one chamber decision* dan *joint session* (*United Mexican States*).

iii. Negara yang menggunakan sistem *weak bicameralism*

Sebelas (11) negara yang merupakan *weak bicameralism* adalah *Democratic Republic of Congo*, *France Republic*, *Federal Republic of Germany*, *Republic of India*, *Japan*, *Kingdom of Netherlands*, *Islamic Republic of Pakistan*, *Russian Federation*, *Republic of South Africa*, *Kingdom of Spain* dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

Pada kesebelas negara tersebut, kewenangan pembentukan UU sangat tidak setara. Pemutus terakhir jika terdapat perbedaan diantara kedua kamar adalah berdasarkan mekanisme *one chamber decision* -dalam hal ini Kamar Pertama yang menentukan, walaupun pengecualian tertentu pada negara *Republic of India* dan *Islamic Republic of Pakistan*, dimana pada kedua negara tersebut kewenangan Kamar Pertama dan Kedua sama dalam hal RUU Non Finansial yaitu keputusan akhir apabila ada perbedaan diambil dalam *Joint Session*, akan tetapi RUU tentang anggaran dan keuangan harus diajukan, dibahas, serta disetujui hanya oleh Kamar Pertama pada negara *Islamic Republic of Pakistan*, sedangkan pada negara *Republic of India*. Kamar Kedua dapat membahas dan penolakan Kamar Kedua dapat diabaikan oleh Kamar Pertama (juga dalam hal Kamar Kedua tidak mengembalikan RUU lebih dari 14 hari maka dianggap menyetujui).

iv. Negara yang menggunakan sistem *very weak bicameralism*

Dua negara yang hanya Kamar Pertama yang memiliki kewenangan membentuk UU, yaitu *Democratic Republic of Ethiopia* dan *Republic of Egypt*.

Dari 20 negara yang kedua kamarnya memiliki kewenangan membentuk UU, baik yang menggunakan *perfect bicameralism*, *strong bicameralism* maupun *weak bicameralism*, tidak terdapat suatu pola yang baku. Hanya terdapat beberapa pola yang umum dalam hal hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, yaitu bahwa sebagian besar negara yang menggunakan sistem bikameral, mengatur bahwa dalam pembahasan RUU, baik Finansial maupun Non Finansial, kedua kamar ikut serta dalam pembahasan.¹⁰⁵⁷ Selain itu, persamaan lainnya adalah bahwa pada sebagian besar negara tersebut, UUD nya mengatur bahwa dalam hal RUU Finansial, kewenangan untuk mengusulkan dan memutuskan jika terjadi perbedaan antarkamar, terletak pada Kamar Pertama.

Lima belas (15) negara yang dibahas memiliki luas wilayah di atas 500.000 km² dan jumlah penduduk melebihi 25 juta jiwa, yang terbagi atas:

1. Negara yang menggunakan *perfect bicameralism*, keduanya adalah negara federal (*Federative Republic of Brazil* dan *Republic of Nigeria*).
2. Negara yang menggunakan *strong bicameralism*: 4 negara federal (*Argentine Republic*, *Canada*, *United Mexican States*, dan *United States of America*) dan 2 negara kesatuan (*People's Democratic Republic of Algeria* dan *Republic of Colombia*).
3. Negara yang menggunakan *weak bicameralism*: 3 negara federal (*Republic of India*, *Islamic Republic of Pakistan*, dan *Russian Federation*) dan 4 negara kesatuan (*Democratic Republic of Congo*, *France Republic*, *Republic of South Africa*, dan *Kingdom of Spain*).

¹⁰⁵⁷ Kecuali pada *Islamic Republic of Pakistan* dan *France Republic*. Kamar Kedua pada Negara *Islamic Republic of Pakistan* tidak dapat mengusulkan maupun membahas RUU Finansial karena hal tersebut merupakan kewenangan Kamar Pertama. *France Republic* mengatur bahwa jika dalam jangka waktu tertentu Kamar Pertama tidak menyetujui, maka pemerintah mengajukan ke Senat untuk mendapatkan persetujuan.

Pola tersebut menjelaskan bahwa *perfect bicameralism* hanya digunakan di negara federal, sedangkan baik *strong* maupun *weak bicameralism* digunakan tidak hanya pada negara federal, tapi juga negara kesatuan, sedangkan negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan pembentukan UU masing-masing adalah negara federal (*Democratic Republic of Ethiopia*) dan negara kesatuan (*Arab Republic of Egypt*).

Dalam penelitian ini tidak hanya dibahas negara yang menggunakan sistem bikameral dengan jumlah penduduk cukup banyak dan wilayah yang cukup luas saja, tetapi juga beberapa negara yang menjadi pembahasan dari berbagai literatur. Dari kelima negara tersebut,¹⁰⁵⁸ 3 negara (*Federal Republic of Germany, Kingdom of the Netherlands, dan Japan*) ternyata menggunakan *Bicameralism*, walaupun jumlah penduduknya di bawah 25 juta, demikian juga luas wilayahnya tidak mencapai 500.000 km², bahkan salah satu dari negara tersebut, yaitu *Kingdom of the Netherlands* menggunakan *Strong Bicameralism*.

Dari dua puluh (20) negara yang kedua kamarnya memiliki kewenangan membentuk UU, empat (4) negara merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan parlementer,¹⁰⁵⁹ lima (5) negara merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan presidensial,¹⁰⁶⁰ dua (2) negara merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial,¹⁰⁶¹ tiga (3) negara merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan semi presidensial,¹⁰⁶² dua (2) negara merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan semi presidensial,¹⁰⁶³ dan empat (4) negara merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan parlementer.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁵⁸ Negara lainnya adalah *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* dan *Commonwealth of Australia*. *Commonwealth of Australia* memiliki jumlah penduduk di bawah 25 juta dengan luas wilayah melebihi 500.000 km², menggunakan *Strong Bicameralism* sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang memiliki jumlah penduduk lebih dari 25 juta dengan luas wilayah kurang dari 500.000 km², menggunakan *Weak Bicameralism*.

¹⁰⁵⁹ *Canada, Commonwealth of Australia, Republic of India, dan Federal Republic of Germany*.

¹⁰⁶⁰ *Federative Republic of Brazil, Republic of Nigeria, Argentine Republic, United Mexican States, dan United States of America*.

¹⁰⁶¹ *Republic of Colombia dan Republic of South Africa*.

¹⁰⁶² *People's Democratic Republic of Algeria, Democratic Republic of Congo dan France Republic*.

¹⁰⁶³ *Islamic Republic of Pakistan dan Russian Federation*.

¹⁰⁶⁴ *Japan, Kingdom of the Netherlands, Kingdom of Spain dan United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

Jika dikaitkan dengan teori yang dikemukakan Giovanni Sartori bahwa pada negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya dipilih menggunakan *weak bicameralism*,¹⁰⁶⁵ terdapat kesesuaian. Tidak satupun dari 5 negara yang merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan parlementer yang menggunakan *perfect bicameralism*, hanya 2 negara federal dengan sistem pemerintahan parlementer yang menggunakan *strong bicameralism* (*Canada* dan *Commonwealth of Australia*), dan negara lainnya yang merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan parlementer menggunakan *weak bicameralism* (*Republic of India* dan *Federal Republic of Germany*). Hal tersebut berkebalikan dengan negara federal yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, dimana tidak ada satupun dari negara tersebut yang merupakan *weak bicameralism*.

Tabel. 2.

Bentuk negara dan sistem pemerintahan dikaitkan dengan kriteria *Bicameralism* menurut Giovanni Sartori

No	Presidensial		Semi Presidensial		Parlementer	
	Federal	Kesatuan	Federal	Kesatuan	Federal	Kesatuan
1	<i>Argentine Republic</i> (S)	<i>Republic of Colombia</i> (S)	<i>Russian Federation</i> (W)	<i>France Republic</i> (W)	<i>Commonwealth of Australia</i> (S)	<i>Japan</i> (W)
2	<i>Federative Republic of Brazil</i> (P)	<i>Republic of South Africa</i> (W)	<i>Islamic Republic of Pakistan</i> (W)	<i>People's Democratic Republic of Algeria</i> (S)	<i>Canada</i> (S)	<i>Kingdom of the Netherlands</i> (W)
3	<i>United Mexican States</i> (S)			<i>Democratic Republic of Congo</i> (W)	<i>Federal Republic of Germany</i> (W)	<i>Kingdom of Spain</i> (W)
4	<i>Federal Republic of Nigeria</i> (P)				<i>Republic of India</i> (W)	<i>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland</i> (W)
5	<i>United States of America</i> (S)					

Keterangan:

S: *Strong Bicameralism*

W: *Weak Bicameralism*

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, hal. 188-189.

2. Analisis Perbandingan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Trikameral dan Pentakameral di Berbagai Negara

Dari perbandingan berbagai negara, ditemukan 3 negara yang menggunakan sistem trikameral, dimana pada negara *Islamic Republic of Afghanistan* sistem ini masih berlaku, sedangkan pada negara *Republic of South Africa* dan *Republic of China*, sistem trikameral sudah tidak berlaku lagi sejak tahun 1994. Sedangkan sistem pentakameral pernah berlaku pada negara *Socialist Federal Republic of Yugoslavia*.

a. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi, dan Kategori Warga Negara yang Diwakili dari Masing-Masing Kamar

i. Kewenangan Formal

Pada negara yang menggunakan sistem trikameral, terlihat bahwa kewenangan salah satu kamar lebih tinggi dari kedua kamar yang lainnya tergambar dari pengaturan dalam UUD bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi dalam negara tersebut. Kamar ketiga (*Loya Jirga*) di negara Afganistan berdasarkan Pasal 110 ayat (1) *Constitution Islamic Republic of Afghanistan* (2004) merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan.¹⁰⁶⁶ Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 25 *Constitution of the Republic of China* yang mengatur bahwa *National Assembly* melaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat.¹⁰⁶⁷ Pada UUD yang tidak mengatur bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi, maka kedudukannya setara dengan yang lain karena kewenangannya secara umum adalah sama, kecuali pada *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983* dimana secara umum kewenangan ketiga kamar sama, akan tetapi apabila terjadi perbedaan pendapat dalam pembentukan UU, maka kamar yang

¹⁰⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia Buku 1*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

¹⁰⁶⁷ Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibe.ch/>, loc cit. Article 25 *Constitution of the Republic of China*.

mewakili kategori warga negara kulit putih yang memiliki kedudukan lebih tinggi karena jumlah perwakilannya lebih banyak dalam *joint committee* yang dibentuk.¹⁰⁶⁸

Pada negara yang UUD-nya mengatur bahwa kamar ketiganya merupakan lembaga negara tertinggi, kewenangan kamar kedua subordinat dibandingkan kamar pertamanya.¹⁰⁶⁹

ii. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili

Komposisi anggota pada Kamar Ketiga berdasarkan Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* terdiri dari anggota-anggota *National Assembly* dan Ketua Dewan Provinsi dan Distrik.¹⁰⁷⁰

Berdasarkan *Section 52 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, pemilih yang berkulit putih (*White person*) memilih untuk anggota *House of Assembly*, pemilih berkulit berwarna (*Coloured person*) memilih untuk anggota *House of Representatives*, dan pemilih India memilih untuk anggota *House of Delegates*.¹⁰⁷¹

Anggota *National Assembly* pada negara *Republic of China* terdiri dari wakil rakyat (setiap 500.000 penduduk dalam 1 kota memperoleh 1 wakil), wakil dari berbagai etnis, wakil dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri ditentukan dengan UU, wakil golongan dari golongan profesi dan golongan perempuan.¹⁰⁷²

Parlemen pada negara *Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, terdiri dari 5 kamar yaitu *Federal Chamber* merupakan kamar yang berisikan utusan warga negara dari *communes* dan *republics*, sedangkan *Economic Chamber*, *Chamber of Education and Culture*, *Chamber of Social Welfare and Health*, dan *Organizational-Political Chamber*

¹⁰⁶⁸ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983". *loc cit.* Berdasarkan *Section 70 (1) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, anggota *President's Council* terdiri dari: 20 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Assembly*, 10 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Representatives*, 5 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Delegates*, 25 anggota yang diangkat oleh Presiden.

¹⁰⁶⁹ Dalam *Constitution of the Republic of China* kewenangannya tidak setara dengan kamar pertama karena auditor umum yang menjadi anggota kamar kedua melaporkan auditnya kepada kamar pertama. Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibe/icl/>, *loc cit.* *Article 105 Constitution of the Republic of China*.

¹⁰⁷⁰ Lihat Jimly Asshiddiqie, *et. al., ed., Kompilasi...Buku 2, op cit.*, hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

¹⁰⁷¹ *Ibid.*, *Section 52 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*.

¹⁰⁷² Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibe/icl/>, *loc cit.* *Article 26 Constitution of the Republic of China*.

merupakan kamar yang berisikan utusan dari orang-orang yang bekerja (pekerja) dalam komunitas pekerja (*represent working communities*).¹⁰⁷³

Parlemen pada negara *Islamic Republic of Afghanistan* memiliki kamar-kamar yang asimetris dan inkongruen, sehingga dikategorikan sebagai *medium-strength tricameralism*, begitu pula parlemen menurut *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, sedangkan parlemen menurut *Constitution of the Republic of China* sebelum tahun 1994 menggunakan *weak tricameralism* (asimetris dan kongruen, dimana hanya *Control Yuan* yang tidak memiliki wakil dari kelompok profesi dan kelompok perempuan, selain itu wakil-wakil yang lain sama dengan kamar-kamar lainnya). Parlemen menurut *Constitutions of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963* adalah *medium-strength pentacameralism*.

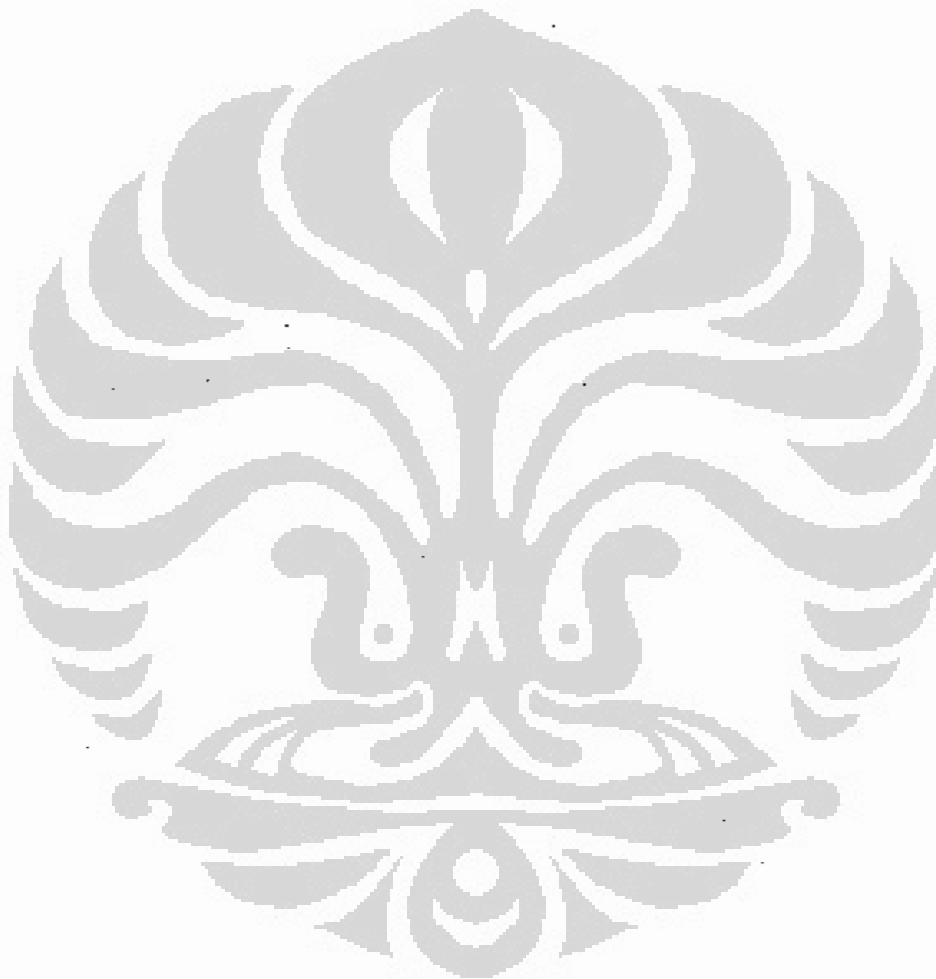
b. Analisis Struktur Parlemen Berdasarkan Fungsi Legislasi Parlemen yaitu Mekanisme Hubungan Antarkamar dalam Pembentukan UU

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia, bahkan pada negara yang struktur parlemennya multikameral. *Constitution of the Republic of China* (1946) sebelum tahun 1994, mengatur struktur parlemennya terdiri dari 3 kamar, tapi hanya satu kamar yang memiliki kewenangan membentuk UU (*Legislative Yuan*), sedangkan *Islamic Republic of Afghanistan 2004* dan *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963*, walaupun masing-masing terdiri dari 3 dan 5 kamar, mekanisme hubungan dalam pembentukan UU hanya terjadi antara dua kamar. Hanya Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*) yang mengatur mekanisme hubungan ketiga kamar dalam parlemennya pada pembentukan UU.

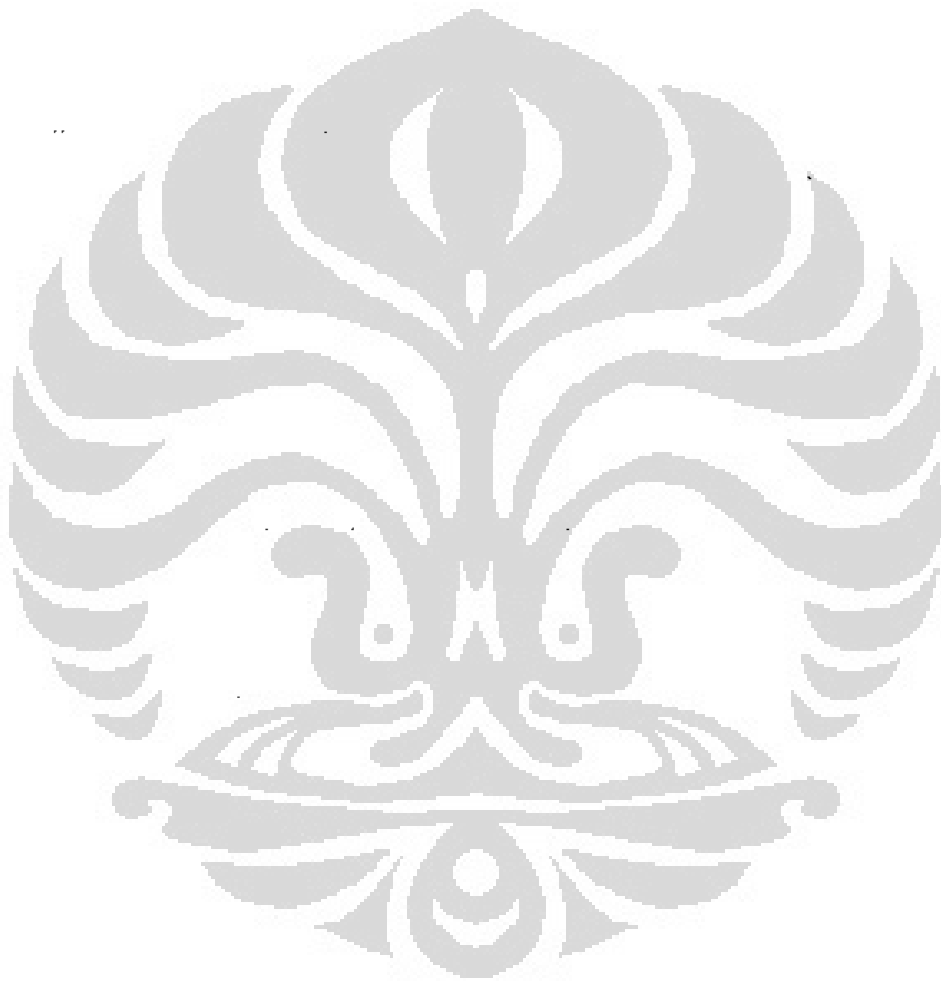
Dari keempat negara tersebut, hanya negara *Islamic Republic of Afghanistan*, *Republic of South Africa* dan *Socialist Federal Republic of Yugoslavia* yang mengatur hubungan antarkamar dalam pembentukan UU. Negara *Islamic Republic of Afghanistan*

¹⁰⁷³ *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, loc cit., Article 165.*

dan *Socialist Federal Republic of Yugoslavia* merupakan *weak bicameralism*, karena hanya 2 kamar yang terlibat dalam pembentukan UU dan keputusan terletak pada Kamar Pertama. Sedangkan pada negara *Republic of South Africa*, menggunakan *weak tricameralism*, karena dalam hal terjadi perbedaan pendapat, dibentuk komisi, akan tetapi jumlah anggota Kamar Pertama lebih banyak dibandingkan dengan yang lainnya.¹⁰⁷⁴



¹⁰⁷⁴ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983", *loc cit.*, Section 70 (1) *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, anggota *President's Council* terdiri dari: 20 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Assembly*, 10 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Representatives*, 5 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Delegates*, 25 anggota yang diangkat oleh Presiden.



BAB IV
PERBANDINGAN STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN
MENURUT UUD 1945 DENGAN BERBAGAI NEGARA
YANG MENGGUNAKAN SISTEM MULTIKAMERAL

A. PENGATURAN STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN RI

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengaturan mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen RI selain diatur dalam UUD 1945, juga diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain ketiga UU tersebut pengaturan mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen RI diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD RI (Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005), Peraturan Tata Tertib DPR RI (Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006), dan Peraturan Tata Tertib MPR RI (Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI).

Pengaturan UU harus sesuai dengan apa yang diinginkan diatur oleh pembentuk UUD, sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo dalam rapat BPUPK: "Karena tadi dikemukakan undang-undang dasar disebut sesupel-supelnya, memuat aturan-aturan yang pokok; yang diuraikan itu sudah tentu sudah tercatat dalam perslag dalam pembicaraan hari ini. Ini tentu akan diperingati kemudian kalau membentuk undang-undang..."¹

¹ Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei*

1. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam UU ini diatur tentang DPR, DPD, dan MPR. Pengaturan mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen RI dalam UU ini adalah berupa pengaturan mengenai susunan dan keanggotaan, kedudukan dan fungsi, tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban.

Pengaturan UU harus sesuai dengan apa yang diinginkan diatur oleh pembentuk UUD, sebagaimana dikemukakan oleh Sopomo dalam rapat BPUPK.² Secara umum, UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur hal-hal yang kurang lebih sama mengenai struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan hal-hal yang diatur dalam UUD 1945. Akan tetapi terdapat beberapa hal jika dikaitkan dengan pengaturan tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945, yaitu:

a. Ditegaskannya MPR sebagai salah satu kamar dalam parlemen RI

Mengenai MPR, dalam risalah sidang Perubahan UUD 1945, Fraksi PDI-P,³ Fraksi PDU,⁴ Fraksi KKI,⁵ Fraksi TNI/POLRI,⁶ dan Fraksi Utusan Golongan⁷ mengusulkan MPR sebagai lembaga yang permanen, sedangkan yang lainnya mengusulkan agar MPR berkedudukan sebagai *joint session* antara DPR dan DPD. Mengenai keanggotaan MPR

1945-22 Agustus 1945, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hal. 376. Hal yang sama juga dapat dilihat pada R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Oentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 288.

² Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 376. Hal yang sama juga dapat dilihat pada R.M. A.B. Kusuma. *ibid.*, hal. 288.

³ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR Panitia Ad Hock I BP MPR 19 September 2001*, Nomor 230/28/2001, hal. 30-31.

⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hock I BP MPR Panitia Ad Hock I BP MPR 30 Mei 2000*, hal. 24-25.

⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hock I BP MPR 10 September 2001*, Nomor MJ 230/22/2001, hal. 37-39.

⁶ Lihat *ibid.*, hal. 5-7. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR 17 Mei 2000*, hal. 48.

⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hock I BP MPR 7 Juni 2000*, hal. 20-21.

pun para fraksi bervariasi dalam pengusulannya, yaitu:

1. MPR terdiri dari DPR dan DPD, diusulkan oleh Fraksi PG,⁸ Fraksi PBB,⁹ Fraksi PDKB,¹⁰ dan Fraksi Reformasi.¹¹
2. MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, diusulkan oleh Fraksi PDI-P,¹² Fraksi PKB,¹³ Fraksi Utusan Daerah,¹⁴ dan Fraksi PPP.¹⁵
3. MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih, dan anggota Utusan Golongan yang diangkat, diusulkan Fraksi Utusan Golongan¹⁶ dan Fraksi KKI.¹⁷
4. MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum serta anggota TNI/POLRI yang diangkat, diusulkan oleh Fraksi TNI/POLRI.¹⁸
5. MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah, diusulkan oleh Fraksi PDU.¹⁹

Bila dipelajari risalah perubahan UUD 1945, para anggota MPR sepertinya tidak menyadari konsekuensi bahwa MPR yang memiliki anggota tersendiri akan menjadi sebuah kamar (lembaga permanen). Hal ini dapat dilihat pada pendapat Fraksi PPP, Fraksi PKB, dan Fraksi Utusan Daerah yang menyatakan bahwa MPR merupakan *joint session* tapi mengusulkan memiliki anggota tersendiri. Hal tersebut juga dapat dilihat pada Fraksi

⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000, op cit.*, hal. 17-18. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 22 Mei 2000*, hal. 4.

⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 23.

¹⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 September 2001*, Nomor MJ 230/21/2001, hal. 7 dan hal. 35.

¹¹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000, op cit.*, hal. 26.

¹² Lihat *ibid.*, hal. 15.

¹³ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 25 Juli 2002*, Nomor 240/38/ST/2002, hal. 29-30.

¹⁴ Lihat *ibid.*, hal. 39.

¹⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 6. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 18.

¹⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 5-6.

¹⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 37-39.

¹⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 19 September 2001*, Nomor 230/28/2001, hal. 17.

¹⁹ Lihat *ibid.*, hal. 36.

TNI/POLRI, dan Fraksi Utusan Golongan yang menyatakan bahwa parlemen RI menggunakan sistem bikameral, tapi mengusulkan agar MPR memiliki anggota tersendiri. Diantara hal tersebut, yang paling menarik adalah pendapat dari Fraksi PDI-P, yaitu bahwa parlemen setelah perubahan UUD 1945 masih bercirikan unikameral karena DPD bukan merupakan sebuah kamar, akan tetapi terdapat inkonsistensi berkaitan hal tersebut, yaitu:

1. Jika DPD bukan merupakan kamar karena tidak memiliki fungsi legislasi, maka DPR yang mempunyai fungsi legislasi adalah kamar tersendiri, sedangkan MPR yang juga memiliki anggota juga merupakan kamar tersendiri, sehingga tidak lagi merupakan unikameral.
2. Jika yang dimaksud adalah dalam MPR bercirikan unikameral karena hanya DPR yang merupakan kamar, maka MPR merupakan forum yang didalamnya terdiri dari 1 kamar yaitu DPR, tetapi hal ini juga tidak jelas, karena yang merupakan bagian dari MPR adalah anggota-anggota DPR, dan bukan DPR sebagai sebuah badan.²⁰

Kriteria lain sebuah kamar adalah memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga masing-masing. Baik DPR, DPD, maupun MPR memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaganya masing-masing.

Berbeda dengan DPR dan DPD yang sejak awal sudah merupakan lembaga yang berdiri sendiri, maka MPR merupakan lembaga yang sudah ada sejak sebelum perubahan UUD 1945, akan tetapi keinginan pembentuk UUD 1945 berbeda dengan setelah perubahan dalam hal struktur organisasi MPR dan DPR. Berdasarkan apa yang dikemukakan dalam rapat BPUPK dan PPKI terlihat bahwa MPR adalah lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPR adalah lembaga pembentuk UU, dimana hubungan keduanya adalah atasan-bawahan.²¹ MPR yang dipilih oleh rakyat kemudian mengangkat

²⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 Juni 2002*, Nomor 230/24/PAH-I/2002, hal. 26-27.

²¹ Lihat A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 374-375. Soekiman mengemukakan sebagai berikut: "Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka saya mengusulkan, supaya ditetapkan dalam undang-undang dasar ini, bahwa prinsip pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat. Jadi saya usulkan supaya pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai prinsip dipilih

DPR.²² Dikemukakan bahwa MPR adalah perluasan dari pada DPR, maka Ketua MPR sama dengan Ketua DPR.²³

Pada Perubahan UUD 1945, Pimpinan MPR yang tersendiri yang terpisah dengan DPR sudah diusulkan sejak pembahasan dalam perubahan pertama UUD 1945. Usulan agar pimpinan MPR terpisah dari pimpinan DPR dan DPD, dikemukakan oleh Fraksi PKB²⁴ dan Fraksi PG.²⁵

Struktur parlemen yang terdiri dari tiga (3) kamar tersebut semakin dipertegas lagi dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 dengan diaturnya tentang pimpinan MPR, dan prosedur

langsung oleh rakyat. Dalam pandangan saya maka kedaulatan Majelis Permusyawaratan itu paling sedikit sama kedudukannya dengan *Rijksdag* Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon atau *Tweede Kamer* dari *Staten Generaal* Belanda, pemilihan badan-badan perwakilan mana ditetapkan oleh undang-undang dasar masing-masing negeri itu langsung oleh rakyat (konstitusi Jerman Art. 22 Konstitusi Dai Nippon Art. 35, Belanda art 83-84) Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat ini tidak dapat dibubarkan dalam bentuk konstruksi rancangan ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kedudukan lebih rendah daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena pekerjaannya itu membikin undang-undang biasa, *organieke wet* (pasal 20-21)." Soekiman merupakan salah satu anggota Panitia Kecil Perancang UUD. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 285-287. "Dikemukakan oleh Soepomo dalam rapat PPKI, yaitu: "Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat itu dapat disebut badan yang bersama – sama dengan Presiden, bersetujuan dengan Presiden, membentuk Undang – Undang, jadi satu badan "legislative". Untuk mengadakan Undang – Undang harus ada pekerjaan bersama – sama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat." A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 477. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 424.

²² A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 482. "Anggota IWA KOESOEMA SOEMANTRI : Tentang pasal 3. Juga untuk menyempurnakan peraturan dalam Undang – Undang ini, mengenai bab ini saya usulkan untuk ayat 2 pasal 3, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat anggota Dewan Pertimbangan Agung. Sebab kemudian dibicarakan Dewan Perwakilan Rakyat secara sekonyong – konyong, tidak tahu darimana datangnya. Dewan Perwakilan Rakyat harus disebut dahulu dalam Undang – Undang. Saya usulkan sebagai ayat 2, ketentuan, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat Dewan Perwakilan Rakyat." Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 430. Hatta juga mengemukakan bahwa anggota MPR dipilih oleh rakyat. Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 495. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 450.

²³ A.B. Kusuma, *ibid.* "Anggota AMIR : *Opmerking* saudara Supomo tadi, saya rasa, mengenai *bestuurs techniek*, tetapi lebih penting ditetapkan, siapa yang menjadi Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat. Menurut pikiran saya, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat sama dengan Ketua Dewan Rakyat. Kalau banyak pembesar tinggi, banyak konflik. Permusyawaratan rakyat itu *uitbreiding* daripada Perwakilan Rakyat." Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*

²⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hock III BP MPR 8 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/5/99, hal. 12. Fraksi PKB sejak rapat tahun 1999 mengemukakan: "Jadi Pimpinan MPR ditegaskan terpisah dari Pimpinan DPR sehingga tidak kemudian mudah dirubah-rubah hanya sekedar karena pertimbangan-pertimbangan sesaat..."

²⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hock III BP MPR 10 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/9/99, hal. 68-70.

kelembagaan tersendiri di luar DPR dan DPD.²⁶ Pimpinan MPR diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pimpinan DPR "Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR."²⁷

Mengenai struktur DPR, DPD, dan MPR ini tidak terdapat perubahan dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam arti bahwa pimpinan MPR tetap terpisah dari pimpinan DPR dan DPD, kecuali usulan alternatif II dari PPP.²⁸ Akan tetapi pada tanggal 6 Mei 2009, disetujui oleh Panitia

²⁶ Pendapat ini antara lain dikemukakan antara lain oleh Fraksi PDU, Pemerintah, Fraksi PG. Lihat Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja IV RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 28 Juni 2003, hal. 53. Asnawi Latief merupakan salah satu anggota PAH I dalam Perubahan UUD 1945.

"F.PDU (DRS.H. ASNAWI LATIEF)

Pimpinan, inilah resiko kita itu mengambil satu sistem yang bukan-bukan. Bukan bikameral, bukan unikameral, jadinya trikameral. Sejak kita bahas Pimpinan itu begitu. Komprominya itu kan lalu Anggota. Kalau tadinya lembaga itu jelas sudah bikameral..." Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Rapat Kerja III RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 21 Mei 2003, hal. 6.

"PEMERINTAH:

...Terhadap usulan F.KB ini pemerintah berpendapat bahwa sesuai dengan Pasal 2 UUD'45, keberadaan MPR sebagai institusi terdiri atas Anggota DPR, dan Anggota DPD, yang memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD'45, dari ketiga pasal itu maka dapat dikatakan bahwa MPR dari sudut kelembagaan mempunyai kedudukan dan kewenangan tersendiri yang berbeda sama sekali dengan kedudukan DPR dan DPD, dengan demikian MPR bukan hanya merupakan persidangan gabungan tetapi lembaga tersendiri,..." Hal ini juga dikemukakan dalam *Rapat Kerja X*, hal. 6. Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja III RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 27 Juni 2003, hal. 31-32.

"FPG (DRS. H. BAHARUDDIN ARITONANG):

Ini memang sesudah saya renungkan kemudian inilah konsekuensinya kalau kita jadikan MPR itu seperti persepsi kita sekarang, satu lembaga sendiri, pimpinan sendiri, kode etik sendiri, tata tertib sendiri, itu makanya dari awal, tapi memang akhirnya terjebak kesitu, makanya kemudian pertanyaan Pak Ali Masykur itu menjadi relevan karena nanti kan di DPR ada kode etik sendiri, DPD juga sendiri,..."

²⁷ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 22, LN No. 92, LN Tahun 2003, TLN No. 4310, ps. 7 ayat (1).

²⁸ Lihat (Cluster) DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, hal. 26. Fraksi PPP mengusulkan 2 alternatif, yaitu:

"Alternatif I.

Pimpinan MPR terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR.

Alternatif II

Pimpinan MPR terdiri atas Pimpinan DPR dan Pimpinan DPD.

Kerja (Panja) RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa pimpinan MPR terdiri dari satu orang ketua dari DPR dan dua orang wakil ketua yang masing-masing satu orang dari DPR satu orang dari wakil DPD.²⁹ Ketegasan MPR sebagai lembaga juga diatur dalam Pasal 3 RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang disetujui Panja pada tanggal 6 Mei 2009, yang mengatur sebagai berikut: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara."³⁰

b. Pembatasan mengenai kewenangan DPD dalam "ikut membahas" RUU tertentu

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, berbeda dengan kewenangan untuk "mengusulkan RUU" dimana terdapat 1 fraksi, yaitu Fraksi PDU yang mengusulkan agar hanya DPR yang memiliki kewenangan mengusulkan RUU dalam parlemen,³¹ seluruh fraksi sepakat bahwa DPD memiliki kewenangan ikut membahas RUU bersama DPR, RUU 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,³² bahkan Fraksi PBB mengusulkan agar DPD juga membahas RUU dengan Presiden.³³ Fraksi TNI/POLRI mengemukakan bahwa: "...serta ikut membahas itu kewenangan dalam rangka ikut bersama-sama dalam pembentukan Undang-undang berkenaan dengan hal-hal yang sifatnya nasional, ikut mencermati dalam rangka keutuhan, kesatuan bangsa dan negara."³⁴ Fraksi Reformasi menguraikan sebagai berikut:

²⁹ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 49 ayat (1), disetujui dalam Panja 6 Mei 2009.

³⁰ *Ibid.*, ps. 3.

³¹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 36.

³² Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 13, LN Tahun 2006, ps. 22D ayat (2).

³³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR 29 Juli 2000*, hal. 49.

³⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 27-28. Dikemukakan oleh Affandy.

...kecuali itu kami juga menginginkan karena memang kepentingan undang-undang itu jelas ada kaitannya dengan kepentingan daerah-daerah di mana satu undang-undang itu adalah merupakan satu kesatuan yang mengatur seluruh masalah-masalah yang berada di republik ini maka kami pun berpendapat bahwa **DPD bersama-sama dengan DPR itu memiliki hak untuk membahas rancangan undang-undang (cetak tebal-*pen*)** serta juga mempunyai hak untuk mengawasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.³⁵

Fraksi PDKB menjelaskan bahwa "ikut membahas" yaitu bahwa dibentuk panitia khusus dari DPR dan DPD, dan akan dibahas pula dalam rapat bersama yang dihadiri DPR dan DPD,³⁶ sedangkan Fraksi PG mengemukakan bahwa DPD membahas RUU dan mengajukan RUU tersebut dengan persetujuan DPR kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.³⁷ Dari pendapat tersebut dapat dikemukakan bahwa menurut Fraksi PBB dan Fraksi TNI/POLRI, DPD ikut membahas berarti ikut dalam pembentukan UU bersama-sama dengan DPR dan Presiden, sedangkan Fraksi PG, Fraksi Reformasi, dan Fraksi PDKB, DPD membahas RUU hanya bersama DPR dalam hal RUU tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD.

Dalam Pasal 42³⁸ dan Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 2003,³⁹ diatur tentang kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU tertentu. Berdasarkan Pasal 42 dan 43

³⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 31 Mei 2000*, hal. 22.

³⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 7. "Tetapi sebagai catatan menurut hemat saya memang sebaiknya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislatif yang penuh sebagaimana DPR karena itu artinya lalu DPR sama saja dan menjadi sangat luas ini akan mempersulit pembahasan Undang-undang karena itu berarti setiap Undang-undang harus dibahas oleh sebagian banyak orang meskipun nanti Pansusnya katakanlah nantinya bisa diperkecil tapi mempersulit begitu karena itu perlu dipikirkan bahwa DPD dia memiliki kekuasaan atau hak atas kekuasaan legislatif dalam hal-hal tertentu saja yang begitu yang erat kaitannya dengan kepentingan langsung Daerah."

³⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. "Pasal 22 mengenai tugas dan wewenang Dewan Utusan Daerah :

Ayat (1) Membahas rancangan undang-undang dan dengan persetujuan DPR mengajukan undang-undang untuk disetujui oleh Presiden."

³⁸ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 22, LN No. 92, LN Tahun 2003, TLN No. 4310, Pasal 42 mengatur sebagai berikut:

tersebut, maka dalam pembentukan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, “DPD ikut membahas” memiliki pengertian bahwa DPD membahas dengan DPR hanya dalam hal DPD mengusulkan RUU dan diundang oleh DPR untuk membahas bersama, dan ketika DPR membahas bersama-sama dengan pemerintah, maka dalam pembicaraan Tingkat I DPD menyampaikan tanggapan, pandangan dan pendapat yang dilakukan dalam rapat bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah. Jika RUU berasal dari pemerintah atau DPR, walaupun RUU tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD, DPD tidak membahas dengan DPR, tetapi hanya menyampaikan tanggapan, pandangan dan pendapat atas RUU tersebut yang dilakukan dalam pembicaraan Tingkat I yang dilakukan dalam rapat bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah.

Pengaturan dalam Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 2003 tersebut berarti bahwa pembahasan hanya terjadi antara DPR dan DPD saja dan itupun jika usulan RUU yang dibahas tersebut berasal dari DPD. Hal tersebut berbeda dengan apa yang mengemuka dalam pembahasan Perubahan UUD 1945 dan pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003 tersebut. Dalam pembahasan Perubahan UUD 1945, pembahasan bersama antara DPR dan DPD terjadi dalam hal RUU yang dibahas merupakan kewenangan DPD

“(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR 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 dengan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.

(3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.”

³⁹ *Ibid.*, Pasal 43 mengatur sebagai berikut:

“(1) 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 dengan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.”

(2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.

(3) Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atau pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.

(4) Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.”

untuk ikut memahasnya, terlepas apakah RUU yang sedang dibahas adalah RUU Usulan DPD atau yang lainnya (DPR atau Presiden). Demikian juga dalam pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003, semua fraksi mengusulkan hal yang sama. Para fraksi dalam pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003 hanya berbeda pendapat dalam hal hanya DPR dan DPD yang membahas atau terjadi pembahasan RUU tidak hanya antara DPR dan DPD, tetapi juga dengan pemerintah. Fraksi yang menginginkan DPD hanya membahas RUU dengan DPR agar sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 yang dikemukakan oleh Fraksi PDU,⁴⁰ Fraksi PDI-P,⁴¹ Fraksi PPP,⁴² dan Fraksi BB,⁴³ sedangkan pendapat lainnya adalah bahwa terjadi pembahasan RUU antara DPD,

⁴⁰ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja IV RUU Susunan...28 Juni 2003, loc cit.*, hal. 36.

"F.PDU (DRS. H. ASNAWI LATIEF):

Saudara Pimpinan, apa yang dijelaskan oleh pemerintah itu memang benar dalam praktek bahkan dalam jiwa Pasal 2 ayat (2) juga disitu merangkaikan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan, jadi ini rupanya mengadopsi ayat (1) dan (2) dijadikan satu sehingga bahwa DPR tugas dan wewenangnya itu adalah membentuk UU tapi diambil lagi Pasal ayat (2) itu persetujuan itu artinya dibahas dalam praktek selama ini juga dari UUD ini bersama presiden, bahwa presiden menugaskan seorang menteri itu memang dalam prakteknya begitu, saya pikir ini saya berpandangan bahwa juga sudah bagus dan cukup, terima kasih."

⁴¹ *Ibid.*, hal. 45.

"F.PDIP (HOBBS SINAGA):

Kami juga setuju kalau misalnya apa yang diusulkan Pak Asnawi tadi itu sangat tepat sekali artinya memang didalam sini memang yang berkaitan dengan bidang tertentu, bidang tertentu ini adalah otonomi daerah dan keuangan pusat daerah yang nanti masuk di penjelasan, sebenarnya yang menjadi sangat penting dibicarakan dan satupun tidak ada usul mengenai ini saya lihat adalah bagaimana membahas ini dengan DPD, saya kira inilah waktu yang tepat untuk memasukan satu ayat apakah disini nanti atukah di penjelasan itu nanti ini perlu rumusan tapi saya kira nanti ikut membahas itu bukan dengan pemerintah, ikut membahas itu adalah DPD dengan DPR,...."

⁴² *Ibid.*, hal. 49.

⁴³ *Ibid.*, hal. 52-53.

"F.BB (H.M. ZUBAIR BAKRY)

Begitu Pimpinan, saya interupsi. Memang ini berdebat ya, tapi gambarannya tidak. Saya mencoba maju ke depan dulu ... ada 3 ayat. Saya bacakan kali ini karena tadi DPD, pemerintah ... Begini : DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, pengembangan daerah, itu semua ada. Nah ayat (2) : DPD mengusulkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR, kan ada jaring, dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai dengan Tata Tertib DPR. Jadi ada, kembali kepada Tata Tertib DPR itu tadi. Kemudian ada lagi : Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas Rancangan Undang-Undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah."

DPR, dan pemerintah yang dikemukakan oleh Fraksi PG,⁴⁴ Fraksi TNI/POLRI,⁴⁵ dan Fraksi PKB.⁴⁶ Sehingga menjadi hal yang aneh ketika hal tersebut tidak diatur dalam UU.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 37.

"F.PG (DRS. H. BAHARUDDIN ARITONANG):

Sebenarnya hampir sama cuma saya hanya cara berfikirnya, sebenarnya kalau mau kita jadikan kalimat secara keseluruhan seperti disampaikan tadi, karena di Pasal 22 tentang DPD ikut membahas atau berhak mengajukan rancangan, ada juga kan rancangan yang bersama DPD perannya dia juga hanya pemerintah sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) tadi, karena itu sebenarnya kalau mau dibuat lengkapnya, misalnya begini membentuk UU yang dibahas bersama presiden dan dalam menyusun UU tertentu mengikutsertakan DPD kan begitu kemudian, inikan sebenarnya untuk singkat katanya wewenang itu sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) itu adalah memang menjadi membentuk UU, bagaimana nanti prosesnya UU yang umpunya yang menyangkut dengan daerah DPD ikut membahas atau berhak mengajukan rancangan, jadi sebenarnya makanya kami usulkan seperti ini, namun demikian kalau teman-teman yang lain punya pendapat lain ya silahkan, terima kasih." Lihat pula *ibid.*, hal. 42 dan 50. Anggota lain dari Fraksi PG (Evita Asmalda) juga mengemukakan agar DPD ikut membahas bersama-sama dengan DPR dan pemerintah. melihat kedudukan DPD juga sebagai wakil rakyat. Lihat *ibid.*, hal. 47-48

"Kemudian juga keberadaan dari DPD kalau kita sudah pelajari bersama di pasal 22D ayat (1), (2), (3). Kemudian juga mengenai DPD itu sendiri, kita tahu memang DPD itu sama sebetulnya dengan DPR. Dia berdasarkan hasil Pemilu. Jadi dia duduk itu sama dengan kita juga dipilih. Nah hanya bedanya seperti yang lalu kita sudah jelaskan bahwa DPR itu membedakan adalah wakil rakyat, walaupun DPD juga wakil rakyat, tapi dia adalah dari daerah propinsi. Oleh karena itu disebutnya wakil daerah. Nah, saya melihat bahwa ada garis benang merah antara DPD dan DPR ini yang konsisten dalam satu garis. Kalau saya melihat bahwa fungsi dalam legislasinya itu walaupun tadi dalam bidang tertentu dan di situ disebutkan keikutsertaan. Memang kita akui lah bahwa rumusan Undang-Undang Dasar ini tidak secara tegas menyebutkan fungsi perannya sama memang karena bikin beda kewenangan membentuk seperti pasal 20 ayat (1) terhadap DPR. Tapi di situ juga diberi peluang bahwa keikutsertaannya itu dalam membahas kemudian juga dapat mengajukannya itu. Nah saya melihat kalau kita melihat berangkatnya DPD ini dengan keberadaan DPR itu sama...."

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 45-46.

"F.TNI/POLRI (KOHIRIN SUGANDA S, M,Sc.):

...ternyata usulan kami yang mengatakan filosofi DPD diadakan adalah untuk lebih mengkristalkan dalam rangka memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah sehingga disambut pula oleh Pak Hobbes bahwa perlu juga mekanismenya karena kalau membaca Pasal 22d UUD itu jelas ikut membahas, jadi pada sore ini saya termasuk yang cukup berbahagia andaikata usulan pemerintah itu akan diisikan pada penjelasan saya terima dan saran Pak Hobbes untuk dimasukkan cara atau proses membahasnya untuk pada berikutnya, demikian Pimpinan terima kasih."

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 46.

"F.KB (DRS. ALI MASYKUR MUSA):

...sepintas kalau kita memahami huruf d di DIM 119 ada hirarkis antara DPR dan DPD, ya DPD menerima dan dibahas sehingga dengan demikian maka DPD tidak berlaku atau tidak melaksanakan fungsi yang ikut membahas, jadi dia hanya mengusulkan tapi tidak ikut membahas yang membahas adalah DPR, menurut pandangan saya ini tidak sejalan dengan semangat dari Pasal 22d ayat (2), apakah forum ini sekaligus kita akan simulasikan antara DPR dan DPD dalam konteks legislasi baik itu mengajukan maupun membahas atau nanti itu saya terserah pada forum ini -tapi sebagai pancingan saja saya mengusulkan bahwa kalau fungsi DPD itu hanya institusi diluar DPR dan dia dapat mengajukan saja maka DPD itu tidak ada bedanya dengan lembaga-lembaga perguruan tinggi, LSM yang akan mengajukan draft akademik tapi tidak ikut membahas, ayat (2)-nya kan ikut membahas, pertanyaanya dalam tahap dan gradasi seberapa bahwa DPD itu ikut membahas. sebetulnya rumusan sementara dari F.PG bisa mengilhami jawaban hubungan antara DPR dan

Pengaturan mengenai mekanisme pembentukan UU dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur dalam Pasal 26 ayat (1)⁴⁷ dan Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 44.⁴⁸ Berdasarkan ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 2003, maka mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU sebagai berikut:

1. RUU Usulan DPD⁴⁹
 - (a) DPD menyusun RUU.
 - (b) RUU diajukan kepada DPR.
 - (c) DPR mengundang DPD untuk membahas RUU tersebut.
 - (d) DPR dan pemerintah membahas RUU, dan pada tahap awal tingkat I pembicaraan, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.
2. RUU Usulan DPR atau pemerintah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta dengan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah⁵⁰

DPD, nanti di DIM F.KB didalam Pasal 39 ayat (3) nanti kami akan sebutkan sejauh mana itu keterlibatan DPD dalam membahas, menurut saya DPD itu membahasnya itu segitiga pada tahap awal jadi segitiga jadi bukan DPR dan DPD, kalau DPR dan DPD itu nanti apakah itu sesuai dengan MPR atau tidak ya itu kita bahas nanti tapi menurut pandangan saya memang DPR dan DPD itu selain ada insidental corporation kaitanya dengan membahas UUD, impeccment, dan menetapkan UUD itu yang tiga kewenangan MPR itu maka sebetulnya juga ada yang disebut day to day corporation, hubunganya dengan pengawasan, hubunganya dengan pertimbangan APBN, hubunganya dengan mengajukan UU itu keseharian dia bisa kerjasama itu yang saya menyebut day to day corporation kerjasama sehari-hari, untuk itu karena itu kalau berkaitan dengan ikut membahas maka ada segitiga pada tahap awal ada DPR, ada DPD, ada pemerintah pada tahap atau tingkat pertama tapi begitu pengambilan keputusan maka kembali kepada Pasal 20 bahwa yang namanya UU produk UU itu adalah menjadi kewenangan DPR yang dibahas dengan....” Lihat pula *ibid.*, hal. 49 dan 52.

⁴⁷ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan..., loc cit.*, Pasal 26 mengatur sebagai berikut:

“(1) DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;....”

⁴⁸ Lihat *ibid.*, ps. 42, 43, dan 44.

⁴⁹ Lihat *ibid.*, ps. 42.

⁵⁰ Lihat *ibid.*, ps. 43.

- (a) DPR atau Pemerintah menyusun RUU.
- (b) RUU diajukan kepada DPR.
- (c) DPR dan pemerintah membahas RUU, dan pada tahap awal tingkat I pembicaraan, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.

3. RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama⁵¹

- (a) Pemerintah menyusun RUU APBN; dan DPR atau Pemerintah menyusun RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (b) RUU diajukan kepada DPR dalam hal usulan pemerintah, dan diajukan ke pemerintah dalam hal usulan DPR.
- (c) DPD memberikan pertimbangan tertulis kepada DPR.
- (d) DPR dan pemerintah membahas RUU.

Dalam DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, diusulkan agar diatur salah satu tugas dan wewenang DPR adalah: "membahas bersama DPD rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPR, berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebelum dimulainya pembahasan oleh DPR bersama Presiden sesuai tata tertib DPR;"⁵² Terhadap usulan ini, 4 partai tetap pada usulan tersebut (Fraksi PKS, Fraksi PAN, Fraksi PD, dan Fraksi PBR), 2 Fraksi tidak memberikan tanggapan (Fraksi BPD dan Fraksi PDS), dan 4 fraksi memberikan usulan.⁵³ Fraksi PG mengusulkan agar ada penambahan kalimat "pada tingkat pertama",⁵⁴ Fraksi PDI-P mengusulkan agar ketentuan ini dihapus,⁵⁵ Fraksi PPP mengusulkan agar DPD tidak hanya membahas dengan DPR, tetapi juga dengan

⁵¹ Lihat *Ibid.*, ps. 44.

⁵² (Cluster) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah tentang Dewan Perwakilan Rakyat, hal. 32-33.

⁵³ Lihat *Ibid.*, hal. 32-34.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 32-33. "g) membahas bersama DPD *pada tingkat pertama* rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPR, berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah."

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 33.

Presiden,⁵⁶ dan Fraksi KB mengusulkan agar redaksional diubah tetapi secara substansi tetap sama.⁵⁷

Dari apa yang dicantumkan dalam DIM, hanya Fraksi PDI-P yang menginginkan agar pembahasan bersama antara DPR dan DPD untuk RUU selain Usulan DPD tidak diatur dalam UU. Hal itu juga dapat dilihat dalam bagian DIM RUU Susunan dan Kedudukan tentang DPD yang mencantumkan salah satu fungsi DPD adalah ikut dalam pembahasan RUU tertentu, dan hanya Fraksi PDI-P yang mengusulkan agar yang dibahas bersama antara DPR dan DPD hanya terhadap RUU yang diusulkan DPD kepada DPR.⁵⁸ Hal tersebut juga terdapat dalam bagian tentang tugas dan wewenang DPD, dimana fraksi lainnya menyetujui DPD membahas bersama DPR semua RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD, termasuk RUU yang disusun dalam PROLEGNAS, tetapi Fraksi PDI-P hanya mengusulkan agar yang dibahas bersama antara DPR dan DPD hanya terhadap RUU yang diusulkan DPD kepada DPR.⁵⁹ Akan tetapi dalam butir lainnya tentang tugas dan wewenang DPD, Fraksi PDI-P mengusulkan agar DPR dan DPD membahas RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahasnya.⁶⁰

Perbedaan antara RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009) dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 dalam hal siapa saja yang terlibat dalam pembahasan RUU dan dalam hal pemberian pandangan dan pendapat oleh DPD

⁵⁶ *Ibid.* "g. membahas bersama DPD dan Presiden rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPR, berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, hingga tahapan Panitia Kerja pada Pembicaraan Tingkat I sesuai tata tertib DPR." Hal ini sejalan dengan pendapat Fraksi PPP dalam pembahasan Perubahan UUD 1945, dimana peningkatan kewenangan DPD dapat diatur lebih lanjut secara bertahap dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 4-5.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ (Cluster) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah tentang Dewan Perwakilan Daerah, hal. 23. Fraksi PDI-P mengusulkan: "ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan kepada DPR sebelum dimulainya pembahasan oleh DPR bersama Presiden."

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 29.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 30. "d. ikut membahas bersama DPR rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebelum dimulainya pembahasan oleh DPR bersama Presiden."

dalam pembahasan RUU. Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), pengaturan tentang pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD mengatur bahwa dalam hal RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD tersebut merupakan kewenangan DPD, maka pembahasan dilakukan oleh DPR bersama dengan DPD dan Presiden sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden,⁶¹ sedangkan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan daerah tersebut merupakan usulan DPR dan/atau Presiden, maka pembahasan bersama hanya terjadi antara DPR dan DPD.⁶² Akan tetapi jika dilihat Pasal 248 huruf b, diatur bahwa hak DPD salah satunya adalah ikut membahas RUU yang berkaitan dengan kewenangannya hanya bersama DPR.⁶³ Hal ini berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 dimana DPR dan DPD hanya membahas bersama jika RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah merupakan usulan DPD.⁶⁴

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), pemberian pandangan dan pendapat DPD dilakukan pada tahap awal dan akhir pada pembicaraan Tingkat I, terhadap semua RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD.⁶⁵

⁶¹ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 74 huruf c dan d, Tim Perumus (Timus), Panja 6 Mei 2009. Hal ini diatur pula dalam Pasal 238-240, Timus, Panja 29 Mei 2009. Pasal 74 mengatur sebagai berikut:

“DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- c. mencriama rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;”

⁶² *Ibid.*, ps. 74 huruf e. Timus, Panja 6 Mei 2009. Hal ini diatur pula dalam Pasal 235 huruf d, Timus, Panja 27 Mei 2009.

Pasal 74 huruf e mengatur sebagai berikut: “membahas bersama DPD rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPR berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;”

⁶³ *Ibid.*, ps. 248 huruf b, Timus, Panja 27 Mei 2009.

⁶⁴ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 42 ayat (2).

⁶⁵ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 87 ayat (1) dan ps. 88 ayat (2), Timus, Panja 13 Mei 2009.

Hal ini berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 dimana DPD memberikan pandangan dan pendapat pada awal pembicaraan Tingkat I.⁶⁶

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), hanya diatur detil mengenai batasan waktu dalam mekanisme pembahasan RUU antarkamar jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD merupakan usulan DPD,⁶⁷ akan tetapi tidak diatur jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD diusulkan oleh DPR dan/atau Presiden. Hal tersebut berarti pada dasarnya tidak ada pembahasan antara DPR dan DPD dalam RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD akan tetapi bukan merupakan usulan DPD, karena terhadap RUU tersebut DPD hanya menyampaikan pandangan dan pendapat pada tahap awal dan akhir Pembicaraan Tingkat I.⁶⁸

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009) diatur bahwa jika yang dibahas adalah RUU Usulan DPR atau Presiden, maka RUU yang berasal dari DPD digunakan sebagai bahan persandingan.⁶⁹

c. Pembatasan terhadap kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU tertentu

Jika dilihat dalam pembahasan perubahan UUD 1945, berkaitan dengan pemberian pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu, termasuk RUU APBN, sebagian besar fraksi, yaitu Fraksi PPP,⁷⁰ Fraksi PKB,⁷¹ Fraksi PG,⁷² Fraksi PBB,⁷³ dan Fraksi Utusan

⁶⁶ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 43 ayat (2).

⁶⁷ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84, Timus, Panja 13 Mei 2009.

⁶⁸ *Ibid.*, ps. 88 ayat (2), Timus, Panja 13 Mei 2009.

⁶⁹ *Ibid.*, ps. 79, Timus, Panja 13 Mei 2009.

⁷⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 28. Fraksi PPP mengemukakan lebih detil lagi pada rapat ke-40 tahun 2000, yaitu: "Kedua, rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada DPR setelah mendapatkan pertimbangan Dewan Utusan atau Perwakilan Daerah, apabila ada bagian dari rancangan tersebut tidak disetujui DPR maka bagian dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang tidak disetujui itu ditangguhkan dan pemerintah menggunakan anggaran tahun sebelumnya." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR 7 Juni 2000*, hal. 8.

⁷¹ Lihat *Ibid.*, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc i BP MPR...2000*, hal. 29. "Ayat (2) Memberikan pertimbangan dalam pembahasan setiap RUU yang terkait dengan kepentingan daerah."

Golongan,⁷⁴ mengemukakan bahwa pertimbangan diberikan dalam pembahasan RUU. Fraksi PDI-P dan Fraksi TNI/POLRI tidak menjelaskan secara terperinci, dimana Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa pertimbangan DPD diberikan setelah DPR atau Presiden menyampaikan RUU,⁷⁵ dan Fraksi TNI/POLRI mengemukakan bahwa: "perlu adanya pertimbangan DPD terhadap APBN."⁷⁶

Pengaturan dalam Pasal 44 UU Nomor 22 Tahun 2003 membatasi pelaksanaan fungsi legislasi DPD, dimana diatur bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.⁷⁷ Terdapat 2 pembatasan jika dilihat pembahasan dalam Perubahan UUD 1945 berkaitan dengan Pasal

⁷² Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR 7 Juni 2000*, hal. 22. "Namun mengenai pembahasan UU APBN perlu mendapatkan pertimbangan DPD...."

⁷³ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51...2000, op cit.*, hal. 58. "Hal penting yang perlu kami catat dalam usulan perubahan ini adalah diberikannya peranan kepada DPD untuk memberikan pertimbangan dalam proses pembahasan RAPBN yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden. Kewenangan ini penting sekali untuk memberikan peran yang lebih besar dengan mengikutsertakan wakil-wakil daerah untuk membicarakan RAPBN yang langsung atau tidak langsung pasti terkait dengan kepentingan daerah-daerah."

⁷⁴ Lihat, Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 20 September 2001*, Nomor 230/29/2001, hal. 36. "...sudah diikat bahwa Dewan Perwakilan Daerah kita sepakat memberi pertimbangan dalam pembahasan rancangan Anggaran Belanja Negara."

⁷⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 34. "Kemudian persoalan berikutnya, pertimbangan, saya sangat setuju kalau itu sebatas pertimbangan. Sekarang Dewan Perwakilan Rakyat memberikan pertimbangan pada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-undang, anggaran pendapatan.

Jadi kalau Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan, berarti rancangannya, tentu ini datangnya dari pemerintah selama ini. Kalau Rancangan Undang-undang yang lain, mungkin ada Rancangan Undang-undang yang datangnya dari DPR. Jadi *stepnya* adalah sudah ada Rancangan Undang-undang formal. Pemerintah di hadapan DPR menyampaikan Rancangan Undang-undang. Atau sebaliknya, Rancangan Undang-undang dari DPR, Presiden diundang, disampaikan Rancangan Undang-undang. Nah setelah *step* itu, kemudian Dewan Utusan Daerah bisa masuk. Kalau itu memberi pertimbangan, kecuali kalau memberi usulan, usulan rancangan."

⁷⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 18.

⁷⁷ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, Pasal 44 mengatur sebagai berikut:

- "(1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah."

44 tersebut, yaitu bahwa pertimbangan dilakukan tidak di dalam proses pembahasan, dan harus dalam bentuk tertulis.

Dalam pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003, beberapa fraksi mengusulkan agar pertimbangan dilakukan dalam proses pembahasan antara DPD, DPR, dan Pemerintah, selain itu juga terdapat fraksi yang menolak termasuk Fraksi PDIP yang menolak DPD ikut membahas (hanya pertimbangan saja) karena akan merepotkan dalam pelaksanaannya.⁷⁸ Dalam pembahasan tersebut juga sudah disinggung tentang bagaimana kedudukan dari pertimbangan DPD,⁷⁹ tapi tidak dibahas lebih lanjut dan tidak diatur dalam UU dan Tata Tertib.

Dalam DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang DPD, tentang hal ini terjadi perubahan, dimana tidak diatur bahwa pertimbangan harus dilakukan dalam bentuk tertulis. Bahkan pengaturan tentang hal ini dalam draft RUU Usulan Pemerintah ini, terdapat perbedaan cukup signifikan yang jika kita perhatikan dengan pembahasan perubahan UUD 1945. Dalam DIM, diketahui bahwa dalam RUU Usul Inisiatif Pemerintah tersebut diatur bahwa terjadi pembahasan antara DPR dan DPD berkaitan pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu.⁸⁰ Substansi usulan ini disetujui oleh semua fraksi, dan hanya Fraksi PG yang menambahkan bahwa pembahasan tersebut pada tingkat pertama.⁸¹ Walaupun sudah tidak ada lagi pengaturan bahwa pertimbangan harus

⁷⁸ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja IV RUU Susunan...28 Juni 2003, loc cit.*, hal. 45.

"F.PDIP (HOBBS SINAGA):

...ikut membahas itu adalah DPD dengan DPR, dalam pembahasan UU jadi nanti memang ini kalau disimulasikan ini untuk kedepan memang laur biasa repot ini contoh misalnya dalam APBN artinya dalam APBN-pun DPD ini harus diikutkan, ikut membahas APBN tapi dengan sebelum dia sampai ke pembahasan dengan pemerintah...."

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 49.

"F.PP (NY.HJ. AISYAH AMINY, S.H)

...Dan tidak hanya itu, nanti ada lagi yang memberikan pertimbangan karena dalam masalah Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama DPD itu hanya memberikan pertimbangan. Kapan diberikan pertimbangan itu ? Atau hanya berbicara pada waktu RDPU atau bagaimana ? Apa sama saja dengan orang luar yang hanya didengar pendapatnya tapi boleh tidak diperhatikan ?..."

⁸⁰ Lihat (Cluster) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Susunan...tentang Dewan Perwakilan Daerah, *loc cit.*, hal. 31-32. "bersama DPR membahas pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; ."

⁸¹ *Ibid.*

dilakukan dalam bentuk tertulis, akan tetapi dalam bagian lain dari DIM ini, terdapat usulan Fraksi PG yang mengusulkan agar dalam draft RUU pada Bagian Kedua tentang Fungsi, ditambahkan "yang disampaikan secara tertulis."⁸² Dalam RUU ini juga terdapat ketentuan yang sesuai dengan para pembentuk UUD, yaitu: "memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama," yang diatur dalam salah satu Hak DPD.⁸³ Dalam DIM, seluruh fraksi tetap menyetujui pasal dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD ini, kecuali Fraksi PG yang menambahkan pembahasan dilakukan pada tingkat pertama.⁸⁴

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009) terjadi perbedaan dengan apa yang diusulkan oleh pemerintah dalam DIM sebagaimana telah dikemukakan, dimana pertimbangan DPD disampaikan dalam bentuk tertulis dan tidak dalam pembahasan.⁸⁵ Dalam RUU ini diatur mengenai batasan waktu dalam pemberian pertimbangan kepada DPR, yaitu 14 hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam hal RUU APBN,⁸⁶ dan dalam hal RUU berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dalam waktu 30 hari sejak diterimanya surat dari Pimpinan DPR mengenai permintaan pertimbangan.⁸⁷

⁸² *Ibid.*, hal. 40.

⁸³ *Ibid.*, hal. 44-45. Terdapat penambahan kata "dalam pembahasan" pada Bagian Keempat tentang Hak, yang hal ini tidak didapatkan dalam Bagian Kedua tentang Fungsi dan Bagian Ketiga tentang Tugas dan Wewenang, yang juga mengatur hal yang sama. Lihat *ibid.*, hal. 22 dan hal. 31.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 46.

⁸⁵ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 92 ayat (1), Timus, Panja 14 Mei 2009. Pasal 92 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis yang disampaikan oleh DPD terhadap Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dengan Presiden."

⁸⁶ *Ibid.*, ps. 244 ayat (1), Timus, Panja 27 Mei 2009.

⁸⁷ *Ibid.*, ps. 244 ayat (2), Timus, Panja 27 Mei 2009.

d. Pengaturan yang dapat menimbulkan masalah dalam mekanisme hubungan pembentukan UU antara DPR dan DPD

Selain pembatasan yang dijelaskan sebelumnya, terdapat masalah terkait mekanisme hubungan pembentukan UU antara DPR dan DPD. Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur sebagai berikut: "DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR."⁸⁸ Tidak diatur apakah usulan DPD harus dibahas.⁸⁹ Dalam prakteknya terdapat beberapa RUU yang berasal dari DPD tidak mendapat tanggapan DPR, seperti: RUU tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Negara dan Mantan Pimpinan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, RUU tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara, RUU tentang Kepelabuhan, dan RUU tentang DKI Jakarta.⁹⁰

Ketiadaan pengaturan tersebut tentu saja tidak sesuai dengan tujuan pembentukan DPD sebagai perwakilan daerah yang membawa aspirasi daerah. Dalam Konstitusi RIS, hal ini bukan merupakan masalah karena Senat membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, dan penentuan apakah sebuah RUU merupakan kewenangan Senat untuk memahaminya, jika Pemerintah, atau DPR, ataupun Senat sendiri beranggapan bahwa materi muatan RUU tersebut mengenai mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.⁹¹

⁸⁸ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 42 ayat (2).

⁸⁹ DPD sebelumnya sudah mengusulkan RUU tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD/2007, disampaikan ke DPR RI 26 September 2007), dimana tidak mendapat perhatian DPR, dan ternyata hal itu perlu diperhatikan karena kemudian berkembang tentang kedudukan Sultan dan dikaitkan dengan jabatan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan pernyataan Sultan mengajukan diri sebagai Calon Presiden, dan saat ini sedang dibahas RUU tersebut tapi yang dibahas adalah RUU Usulan Pemerintah.

⁹⁰ Lihat dalam Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD*, Jakarta, 2007, hal. 73-74.

⁹¹ Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, Pasal 131 mengatur sebagai berikut: "Usul undang-undang dirundingkan oleh Senat, berdasarkan kekuasaannya turut serta membuat undang-undang, djika baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakjat ataupun Senat sendiri menimbang, baliwa usul itu mengenai pengaturan urusan jang masuk dalam jang diterangkan dalam pasal 127, sub a."

Dalam DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, para fraksi juga tetap menyetujui bahwa DPR menerima RUU tertentu Usulan DPD, hanya Fraksi PAN yang mengusulkan agar usulan RUU dari DPD tersebut ditindaklanjuti dalam pembahasan selanjutnya.⁹² RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), mengatur tentang tindak lanjut dari RUU Usulan DPD. Dalam Pasal 84 diatur bahwa Komisi atau Badan Legislasi DPR menilai RUU Usulan DPD dengan membahasnya dengan anggota alat kelengkapan DPD dan hasil penilaian dilaporkan dalam Rapat Paripurna, yang dalam hal Rapat Paripurna menolak RUU tersebut maka disampaikan kepada DPD, dan jika menerima RUU tersebut maka RUU disampaikan kepada Presiden dan kepada Pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD.⁹³ Dalam penjelasan Pasal 84 ayat (3) dikemukakan bahwa jumlah anggota DPD yang hadir disesuaikan dengan kapasitas ruang rapat alat kelengkapan DPR.⁹⁴

Masalah lainnya adalah dalam Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003,⁹⁵ diatur bahwa DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tertentu yang berkaitan dengan kewenangan DPR, bersama dengan pemerintah. Dalam prakteknya, belum diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahasnya apabila RUU merupakan Usulan Presiden dan/atau DPR, dan juga belum diatur batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD.⁹⁶ Hal ini

⁹² (Cluster) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Susunan dan Kedudukan...tentang Dewan Perwakilan Rakyat, *loc cit.*, hal. 31. Fraksi PAN mengusulkan: "menerima rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah untuk ditindak-lanjuti dalam tahap pembahasan berikutnya."

⁹³ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84, Timus, Panja 13 Mei 2009.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, Pasal 43 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR."

⁹⁶ Dalam Tata Tertib DPR hanya diatur tentang batasan waktu kehadiran DPD menghadiri undangan DPR untuk melakukan pembahasan bersama dalam hal RUU yang berasal dari DPD. Lihat Republik Indonesia,

juga tidak diatur dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam hal RUU yang dibahas merupakan RUU Usulan DPD maka hal ini tidak menjadi permasalahan karena DPD sudah siap dalam memberikan pandangan dan pendapat yang berkualitas karena adanya kewajiban melengkapi RUU dengan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik,⁹⁷ akan tetapi jika RUU bukan merupakan usulan DPD dan tidak diatur batasan waktu minimal maka pandangan dan pendapat yang dipersiapkan dalam waktu singkat tentu tidak sebaik jika dipersiapkan dalam waktu yang memadai.

Belum diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut memahaminya apabila RUU merupakan Usulan Presiden dan/atau DPR, menyebabkan DPR tidak melibatkan DPD walaupun substansi dari UU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah. DPR tidak melibatkan DPD pada pembahasan tingkat I penyusunan RUU Administrasi Kependudukan, sebab Komisi II yang menangani pembahasan RUU tersebut menilai DPD hanya ikut membahas RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah.⁹⁸ DPR juga tidak melibatkan DPD pada pembahasan terhadap RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang disahkan pada tanggal 16 Januari 2007.⁹⁹ Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah diartikan sebagai RUU yang mengatur daerah, yang berkaitan dengan kepentingan daerah¹⁰⁰ atau mengenai daerah.¹⁰¹ Sehingga pada dasarnya sangat banyak RUU yang seharusnya dibahas oleh DPD.¹⁰²

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/II/2005-2006, Pasal 134 ayat (6).

⁹⁷ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 238 ayat (2), Timus, Panja 27 Mei 2009.

⁹⁸ Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007...*, *loc cit.*, hal. 73. DPR hanya mengirimkan surat salinan keputusan (Nomor Surat: RU.02/0061/DPR RI/2007) tentang pengesahan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebagai tembusan. Sebagaimana dikemukakan dalam pembahasan perubahan UUD 1945, bahwa RUU mengenai otonomi daerah tidak hanya 1 UU, demikian juga dengan perimbangan keuangan dan lain-lain. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR..2000*, *loc cit.*, hal. 36.

⁹⁹ Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007...*, *ibid.*

¹⁰⁰ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR..1999*, *loc cit.*, hal. 15. Dikemukakan oleh Hamdan Zoelva dari F PBB. "...kemudian mengenai khusus mengenai dewan khusus Undang-Undang yang menyangkut otonomi daerah atau yang mengatur daerah harus dengan persetujuan dewan daerah ini berkaitan kepentingan daerah, kemudian...."

Belum diaturnya batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD menyebabkan timbulnya masalah, dimana dalam prakteknya undangan untuk melakukan pembahasan tersebut diberikan dalam waktu yang singkat. Pada pembahasan Penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi UU, DPR RI mengirimkan surat tertanggal 22 September 2005 ke DPD RI yang diterima tanggal 23 September 2005, sedangkan pandangan dan pendapat DPD harus disampaikan pada tanggal 26 September 2005.¹⁰³

Undangan untuk melakukan pembahasan yang diberikan dalam waktu yang singkat tersebut telah disiasati oleh pihak Sekretariat Jenderal DPD dengan selalu memantau pembahasan RUU di DPR, akan tetapi yang menjadi kendala adalah –seperti yang dikemukakan oleh beberapa fraksi, antara lain oleh Fraksi PDKB pada sidang tahun 2000 yang mengusulkan agar DPD diberi kewenangan untuk menerima tanpa mengubah dan menolak seluruh UU, karena setelah Fraksi PDKB melakukan pengkajian, tidak ada

¹⁰¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *loc cit.*, hal. 41. Dikemukakan oleh Hendy Tjaswadi dari F TNI/POLRI. "...Jalan keluarnya barangkali itu kalau memang utusan daerah perlu dilibatkan dalam pembuatan UU, katakanlah pada saat membuat UU mengenai otonomi daerah atau mengenai daerah dipanggil saja utusan daerah ini dan dilibatkan dengan DPR untuk membuat UU. Jadi bukan berdiri sendiri."

¹⁰² Di negara Jerman, kamar kedua (*Bundesrat*) dalam prakteknya memiliki kewenangan menyetujui lebih dari separuh RUU yang diajukan karena RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah. Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", dalam *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan eds., (Ohio: The Ohio State University, 1999), hal. 77.

¹⁰³ Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007...*, *loc cit.*, hal. 72-73. Hal ini juga terjadi pada kasus pembahasan tingkat I RUU Inisiatif DPR RI tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru. DPR memberikan undangan kepada DPD untuk menyampaikan pandangan dan pendapat pada Rapat Kerja dengan DPR dan Mendagri pada tanggal 22 Januari 2007 (undangan diterima tanggal 17 Januari 2007) Minimnya waktu menyebabkan DPD mengirimkan surat untuk penundaan rapat kerja menjadi 2 Maret 2007, tapi DPR mengirimkan kembali undangan perubahan rapat kerja menjadi 25 Januari, sedangkan undangan diterima tanggal 24 Januari 2007. *Ibid.*, hal. 74-75.

satupun UU yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah-¹⁰⁴ RUU yang DPD diundang untuk dibahas ternyata bukan RUU yang diprediksi oleh DPD.¹⁰⁵

Hal lainnya adalah mengenai RUU Usulan DPD, bila disahkan menjadi UU, apakah akan dicantumkan dalam Dasar Hukum "Mengingat" pasal tentang kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU tertentu¹⁰⁶ (RUU Usul Inisiatif DPD) atau hanya pasal tentang kekuasaan DPR membentuk UU¹⁰⁷ (RUU Usul Inisiatif DPR). Dalam pembahasan Perubahan UUD 1945, dikemukakan oleh F PDI-P bahwa secara formal hanya ada usulan DPR dan Presiden, hingga usulan DPD diajukan ke DPR,¹⁰⁸ tapi hal tersebut bukan menjadi alasan tidak dicantumkannya pasal tentang hak DPD mengusulkan UU tertentu, terlebih lagi DPD juga adalah lembaga perwakilan rakyat yang mewakili daerah. Pasal tentang hak DPD mengusulkan UU tertentu seharusnya tetap dicantumkan dalam Dasar Hukum "Mengingat" jika RUU yang dibahas dan disahkan adalah Usulan DPD, karena dalam UUD 1945 dan UU diatur bahwa baik DPR maupun DPD memiliki kewenangan mengusulkan RUU.¹⁰⁹

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), juga terdapat perbedaan nomenklatur, dimana diatur bahwa DPR (anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi) mengusulkan RUU,¹¹⁰ sedangkan DPD

¹⁰⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 15. Hal ini juga dikemukakan oleh Maswadi Rauf. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR 15 Mei 2001*, Nomor : MJ 230/10/2001, hal. 10.

¹⁰⁵ Dikemukakan oleh Sekretariat Jenderal RI, Siti Nurbaya, dalam Konsinyering RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPD, Jakarta, Grand Hyatt Hotel, 11 Oktober 2008.

¹⁰⁶ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, loc cit., ps. 22D ayat (1).

¹⁰⁷ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 11, LN Tahun 2006, ps. 20 ayat (1).

¹⁰⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 34. Fraksi PBB juga mengusulkan agar DPD mengajukan ke DPR. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 50.

¹⁰⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, loc cit., ps. 28 dan 48. Pasal 28 UU Nonomr 22 Tahun 2003 mengatur bahwa salah satu hak DPR adalah mengajukan RUU, sedangkan hak DPD mengajukan RUU tertentu diatur pada Pasal 48.

¹¹⁰ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 80 ayat (1) dan (2), Disetujui, Panja 7 Mei 2009.

mengajukan RUU.¹¹¹ Akan tetapi istilah DPD berhak mengajukan RUU tidak konsisten karena di pasal lain digunakan istilah usulan.¹¹²

Dalam hal RUU yang dibahas bukan merupakan Usulan DPD, tetapi DPD memberikan tanggapan dan pendapat, atau pertimbangan, seharusnya hal itu juga dimasukkan dalam bagian Pembukaan UU. Dalam praktek ketatanegaraan, pada pembentukan UU diperhatikan usulan dari lembaga negara lain sedangkan lembaga tersebut bukan merupakan bagian dari parlemen, sehingga seharusnya sangat diperhatikan jika berasal dari DPD. Hal tersebut dapat dilihat pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, yang memperhatikan usulan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dan dicantumkan dalam UU, sebagaimana tertulis pada konsiderans "Memperhatikan", yaitu: "Usul Dewan Pertimbangan Agung Sementara Republik Indonesia No. I/Kpts/Sd/II/60 tentang Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah;..."¹¹³ Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, hanya diatur bahwa konsiderans dalam Pembukaan UU hanya berisikan "menimbang" yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan, tanpa ada lagi bagian "memperhatikan".¹¹⁴

e. Hal baru yang belum diatur dalam UUD 1945

Beberapa hal baru yang belum ada pengaturannya dalam UUD 1945 yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003, antara lain: penentuan jumlah anggota DPD dari tiap provinsi,¹¹⁵ masa jabatan anggota DPR¹¹⁶ dan DPD,¹¹⁷ pimpinan DPR,¹¹⁸ DPD,¹¹⁹ dan MPR,¹²⁰ kedudukan DPR,¹²¹ DPD,¹²² dan MPR.¹²³

¹¹¹ *Ibid.*, ps. 248, Tim Sinkronisasi (Timsin), Panja, 27 Mei 2009.

¹¹² *Ibid.*, ps. 238 ayat (1), Timus. Panja 27 Mei 2009. Pasal 238 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Usul Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional."

¹¹³ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU Nomor 5, LN No. 104, LN Tahun 1960, TLN No. 2043, konsiderans memperhatikan.

¹¹⁴ Lihat Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹⁵ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 33.

¹¹⁶ Lihat *ibid.*, ps. 18.

2. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU ini mengatur tentang fungsi legislasi (dalam arti sempit). Dalam UU ini, diatur pengertian tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 1 angka 1 diatur sebagai berikut:

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹²⁴

Dalam Bab V UU Nomor 10 Tahun 2004 diatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 17-Pasal 31), sedangkan dalam Bab VI diatur tentang Pembahasan dan Pengesahan UU (Pasal 32- Pasal 39). Dalam Pasal 17 ayat (1) Nomor 10 Tahun 2004 diatur bahwa RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, maupun DPD.¹²⁵ Mekanisme hubungan antar DPR dan DPD dalam pembentukan UU diatur dalam Pasal 19 ayat (2)¹²⁶ dan Pasal 32 UU Nomor 10 Tahun 2004.¹²⁷ Berdasarkan pasal-pasal tersebut,

¹¹⁷ Lihat *ibid.*, ps. 34.

¹¹⁸ Lihat *ibid.*, ps. 21-23.

¹¹⁹ Lihat *ibid.*, ps. 37-39.

¹²⁰ Lihat *ibid.*, ps. 7-9.

¹²¹ Lihat *ibid.*, ps. 24.

¹²² Lihat *ibid.*, ps. 40.

¹²³ Lihat *ibid.*, ps. 10.

¹²⁴ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 10, LN No. 53, LN Tahun 2004, TLN No. 4389, ps. 1 angka 1. Definisi ini lebih luas dari yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tentang 4 bentuk kegiatan pelaksanaan fungsi legislasi, karena tidak mencakup penyebarluasan (Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, cet. I., (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 44), tetapi lebih sempit dari apa yang dikemukakan oleh *Inter-Parliamentary Union* yang membahas fungsi dari lembaga perwakilan pada 41 (empat puluh satu) negara, dimana fungsi legislasi mencakup hingga *control over the constitutional validity of Acts of Parliament* (Lihat *Inter Parliamentary Union, Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, (London: Cassell and Company Ltd, 1962), hal.115-297).

¹²⁵ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pembentukan...*, *loc cit.*, Pasal 17 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah, disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional."

¹²⁶ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

¹²⁷ *Ibid.*, Pasal 32 mengatur sebagai berikut:

maka RUU yang berasal dari DPD dapat diajukan oleh DPD kepada DPR. Pembahasan RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD tersebut dibahas bersama antara DPR dan DPD dalam rapat komisi/panitia (sedangkan pembahasan antar DPR dan pemerintah dilakukan dalam rapat komisi/panitia dan rapat paripurna). Terdapat perbedaan antara UU Nomor 22 Tahun 2003 dengan UU Nomor 10 Tahun 2004, dimana dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 diatur bahwa DPD membahas bersama DPR jika RUU yang akan dibahas merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahasnya, tanpa memperhatikan apakah RUU tersebut berasal dari Usulan DPD atau bukan.

Berdasarkan Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 2003, dalam pembentukan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, DPD ikut membahas memiliki pengertian bahwa DPD membahas dengan DPR, kemudian DPD menyampaikan tanggapan, pandangan dan pendapat atas RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD dalam awal pembicaraan Tingkat I yang dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah. Penyampaian tanggapan, pandangan dan pendapat atas RUU dalam awal pembicaraan Tingkat I yang dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah yang diatur dalam UU Nomor 22

-
- “(1) Pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.”
- (2) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 dilakukan dengan mengikutkan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- (4) Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh komisi yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas.
- (5) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (6) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.”

tahun 2003 tersebut tidak diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, sehingga dalam UU ini hanya diatur tentang pembahasan antara DPR dan DPD.¹²⁸

Mengenai kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan, dalam UU ini, hanya dicantumkan saja pasal tentang DPD memberikan pertimbangan kepada atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, tanpa ada pengaturan lebih lanjut.¹²⁹

Sebagaimana dalam UU Nomor 22 Tahun 2003, dalam UU ini juga tidak diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut memahasnya, dan juga belum diatur batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD. Hanya diatur dalam Pasal 33 UU Nomor 10 Tahun 2004 bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan Dewan Perwakilan Daerah akan dimulainya pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2)."¹³⁰

Pembatasan kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU tertentu diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, terkait dengan pengaturan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS). PROLEGNAS diatur dalam Pasal 15 hingga Pasal 17 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa penyusunan PROLEGNAS dilakukan antara DPR dan Pemerintah, tanpa melibatkan DPD,¹³¹ sedangkan dalam Pasal 17 ayat (1) diatur bahwa RUU Usulan DPR, Presiden, dan DPR disusun berdasarkan PROLEGNAS,¹³² dan hanya DPR atau Presiden yang dalam keadaan tertentu dapat mengajukan RUU di luar PROLEGNAS sebagaimana

¹²⁸ Sangat disayangkan bahwa risalah pembahasan UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak ada pada Bidang Arsip dan Dokumentasi Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, sehingga mengenai hal ini tidak ada penjelasan secara tertulis.

¹²⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pembentukan...*, *loc cit.*, ps. 34.

¹³⁰ Lihat *Ibid.*, ps. 32 ayat (2).

¹³¹ *Ibid.*, Pasal 16 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi."

¹³² *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional."

diatur dalam Pasal 17 ayat (3)).¹³³ Pengaturan PROLEGNAS dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebabkan pembatasan terhadap kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU, karena penyusunan PROLEGNAS hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden, dan hanya DPR dan Presiden saja yang bisa mengusulkan pembahasan RUU di luar PROLEGNAS.

Dalam DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang DPD, mengenai PROLEGNAS terjadi perubahan, dimana dalam Draft RUU diusulkan agar DPD ikut serta dalam penyusunan PROLEGNAS terkait RUU yang menyangkut kepentingan daerah.¹³⁴ Terdapat 3 partai yang memberikan usulan terkait dengan hal tersebut, yaitu Fraksi PKS yang mengusulkan agar DPD terlibat dalam PROLEGNAS,¹³⁵ Fraksi PBR yang mengusulkan agar DPD memberikan masukan kepada DPR dalam penyusunan PROLEGNAS,¹³⁶ dan Fraksi PAN yang mengusulkan agar DPD dapat mengajukan RUU untuk masuk dalam PROLEGNAS.¹³⁷ Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), diatur hal yang sama dengan DIM hanya berbeda dalam pasalnya, dimana dalam DIM diatur pada Pasal 40

¹³³ *Ibid.*, Pasal 17 ayat (3) mengatur sebagai berikut: "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional."

¹³⁴ Lihat (Cluster) DIM RUU Susunan dan Kedudukan...tentang Dewan Perwakilan Daerah, *loc cit.*, hal. 27. Pasal 40 yang mengatur sebagai berikut:

"(1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:

b. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;"

¹³⁵ *Ibid.*, hal. 28. Fraksi PKS mengusulkan terkait draft RUU pasal 40 ayat (1) b, yaitu: "Kata "serta" dihapuskan untuk menghilangkan makna bahwa seakan-akan DPD hanya "pelengkap" Keikutsertaan DPD sebenarnya penting dan relevan untuk menjaga konsistensi proses legislasi yang diatur dalam UU Nomor 10/2004, terutama Pasal 17 ayat (2) yang sudah menyatakan secara eksplisit keterlibatan DPD."

¹³⁶ *Ibid.* Fraksi PBR mengusulkan agar redaksional diubah, terkait draft RUU pasal 40 ayat (1) b, yaitu: "Memberi masukan kepada DPR dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonbomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;"

¹³⁷ *Ibid.* Fraksi PAN mengusulkan rumusan baru, terkait draft RUU pasal 40 ayat (1) b, yaitu: "Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada huruf b, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang untuk masuk di dalam Prolegnas."

sedangkan dalam RUU pada Pasal 235.¹³⁸ Diatur pula dalam Pasal 238 bahwa Usul RUU yang berasal dari DPD disusun berdasarkan PROLEGNAS.¹³⁹

3. UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, mengenai peserta pemilihan umum, semua fraksi sepakat bahwa peserta pemilihan umum anggota DPR berasal dari partai politik, akan tetapi terdapat perbedaan peserta pemilihan umum anggota DPD, yaitu:

1. Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan, diusulkan oleh Fraksi Reformasi (perseorangan yang berasal dari tokoh-tokoh daerah),¹⁴⁰ Fraksi PDI-P,¹⁴¹ dan Fraksi PDKB.¹⁴²
2. Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan dan partai politik, diusulkan oleh Fraksi PG¹⁴³ dan Fraksi TNI/POLRI.¹⁴⁴
3. Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan dan anggota partai politik, diusulkan oleh Fraksi Utusan Golongan.¹⁴⁵

¹³⁸ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 235 huruf b, Timus, Panja, 27 Mei 2009. Dalam penjelasan, dijelaskan bahwa: "Yang dimaksud dengan "ikut serta" adalah memberikan masukan secara aktif dengan mengajukan RUU dan membahasnya dengan Badan Legislasi DPR."

¹³⁹ *Ibid.*, ps. 238 ayat (1), Timus, Panja, 27 Mei 2009.

¹⁴⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 42.

¹⁴¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 30-31. Pada sidang tahun 2001, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa karena keberadaan anggota DPD membuat paripurnanya Negara Kesatuan RI, maka anggotanya mewakili daerah sehingga bukan berasal dari partai politik. Walaupun sebelumnya pada sidang ke-39 tahun 2000, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa "Calon anggota DPD diajukan oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum dan atau oleh kumpulan perorangan." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR Juni 2000*, hal. 9. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Hobbes Sinaga.

¹⁴² Lihat *Ibid.*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39*, hal. 15-16.

¹⁴³ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 20 September 2001*, hal. 8. Lihat pula, *ibid.*, hal. 14-15.

¹⁴⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 12-13.

¹⁴⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal.

4. Peserta pemilihan umum anggota DPD adalah WNI yang telah berdomisili di daerah pemilihannya sekurang-kurangnya 5 tahun, diusulkan oleh Fraksi PPP.¹⁴⁶

Dalam batang tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 22E ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945, akhirnya diatur bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.¹⁴⁷

Pengaturan mengenai peserta pemilu anggota DPR diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2008, yaitu: "Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik."¹⁴⁸ Peserta pemilu anggota DPD diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 10 Tahun 2008, yaitu pada ayat (1) adalah: "Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan", sedangkan pada ayat (2) diatur: "Perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan."¹⁴⁹

Dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 diatur tentang persyaratan peserta pemilu DPD dan dalam Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 diatur tentang tata cara pendaftaran bakal calon anggota DPD.¹⁵⁰ Pengaturan dalam kedua pasal tersebut meniadakan syarat "non parpol" dan "syarat domisili minimal", yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.¹⁵¹

Berbeda dengan UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 10 Tahun 2008 mengatur hal yang hampir sama mengenai persyaratan anggota DPD dengan anggota DPR dan

8.

¹⁴⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 27.

¹⁴⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22E ayat (4).

¹⁴⁸ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 10, LN No. 51, LN Tahun 2008, TLN No. 4836, ps. 7.

¹⁴⁹ *Ibid.*, ps. 11.

¹⁵⁰ *Ibid.*, ps. 12 dan ps. 67.

¹⁵¹ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 12, LN No. 17, LN Tahun 2003, TLN No. 4227, ps. 63 yang mengatur sebagai berikut: "Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon."

DPRD.¹⁵² Dalam Pasal 12 huruf c UU Nomor 10 Tahun 2008 diatur sebagai berikut: "bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia,"¹⁵³ sedangkan dalam penjelasannya dikemukakan:

Yang dimaksud dengan "bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia" dalam ketentuan ini termasuk Warga Negara Indonesia yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara Republik Indonesia setempat.¹⁵⁴

Dalam Rapat Panitia Khusus pembahasan UU Nomor 10 Tahun 2008 ini, ketika membahas tentang usulan dan masukan tentang pengaturan pemilihan dan persyaratan calon anggota DPD RI bersama dengan anggota DPD, tidak disinggung tentang persyaratan bertempat tinggal di seluruh wilayah NKRI termasuk didalamnya pada saat pendaftaran bertempat tinggal di luar negeri, merupakan syarat anggota DPD.¹⁵⁵ Persyaratan bertempat tinggal di seluruh wilayah NKRI termasuk didalamnya pada saat pendaftaran bertempat tinggal di luar negeri, sebagai syarat seluruh bakal calon anggota legislatif termasuk DPD, dikemukakan dalam rapat panitia kerja. Dikemukakan oleh Fraksi PDI-P -menanggapi apa yang dikemukakan Fraksi Golkar bahwa untuk anggota DPD dan DPRD harus ada syarat berdomisili, sedangkan anggota DPR adalah WNI yang tinggal di seluruh wilayah Indonesia, termasuk yang sedang bertempat tinggal di luar negeri ketika pencalonan¹⁵⁶-bahwa tidak boleh dibatasi hak setiap warga negara untuk mencalonkan diri di lembaga pemerintahan.¹⁵⁷ Dalam perkembangan selanjutnya, Fraksi PG mendukung

¹⁵² Persyaratan bakal calon anggota DPR dan DPRD diatur pada Pasal 50 UU Nomor 10 Tahun 2008.

¹⁵³ *Ibid.*, ps. 12 huruf c.

¹⁵⁴ *Ibid.*, penjelasan pasal 12 huruf c.

¹⁵⁵ Lihat Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Risalah Rapat Panitia Khusus RUU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, 6 September 2007, dengan Acara Usulan dan Masukan tentang Pengaturan Pemilihan dan Persyaratan Calon Anggota DPD RI.

¹⁵⁶ Sekretariat DPR RI, *Risalah Rapat Panitia Kerja VII RUU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, 19 November 2007. Pendapat dari Fraksi PG dikemukakan oleh Drs. Simon Patrice Morin.

¹⁵⁷ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi PDI-P dikemukakan oleh Pataniari Siahaan.

agar bakal calon anggota DPD tidak harus berdomisili di daerah,¹⁵⁸ juga fraksi lainnya, yaitu Fraksi PKB,¹⁵⁹ Fraksi BPD,¹⁶⁰ Fraksi Demokrat,¹⁶¹ Fraksi PKS,¹⁶² dan Fraksi PAN,¹⁶³. Fraksi yang tetap mendukung agar syarat domisili di daerah menjadi persyaratan bakal calon anggota DPD, yaitu Fraksi PPP yang mendukung Daftar Inventaris Masalah (DIM) pemerintah.¹⁶⁴

Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 diajukan reviewnya pada Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 memutuskan bahwa:

Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tetap konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;

Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

¹⁵⁸ Sekretariat DPR RI, *Risalah Rapat Panitia Kerja XVII RUU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, 5 Desember 2007. Pendapat dari Fraksi PG dikemukakan oleh Agun Gunandjar Sudarsa. Agun mengemukakan bahwa persyaratan harus dibedakan dengan kewajiban. Persyaratan yang mengharuskan domisili di tempat tertentu tidak *fair* dan membatasi hak asasi seseorang. Berbeda jika setelah bakal calon tersebut terpilih, maka anggota DPD tersebut harus berdomisili di daerah, dan pada saat akan mengambil keputusan berskala nasional barulah berada di Jakarta.

¹⁵⁹ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi PKB dikemukakan oleh Drs. H. Saifullah Ma'shum, yang mengemukakan tidak harus syarat domisili tapi punya hubungan emosional kebatinan dengan daerah tersebut, seperti lahir di daerah tersebut.

¹⁶⁰ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi BPD dikemukakan oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid, MA., yang mengemukakan tentang dimungkinkannya seseorang mengetahui suatu daerah dan potensinya akan tetapi tidak bisa mewakili daerah tersebut karena tidak berdomisili di daerah tersebut. Mengusulkan agar yang diusulkan oleh Fraksi PG agar diakomodir bahwa setelah terpilih harus berdomisili di daerah tersebut.

¹⁶¹ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi Demokrat dikemukakan oleh Ignatius Mulyono, yang menyetujui pendapat dari Fraksi BPD.

¹⁶² *Ibid.* Pendapat dari Fraksi PKS dikemukakan oleh Agus Pumomo, yang menyetujui pendapat dari Fraksi BPD.

¹⁶³ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi PAN dikemukakan oleh Patrialis Akbar.

¹⁶⁴ *Ibid.* Pendapat dari Fraksi PPP dikemukakan oleh Lena Maryani Mukti, yang mengemukakan bahwa dengan berdomisili di daerahnya maka bakal calon tersebut lebih memahami dan mengetahui persoalan-persoalan didaerahnya.

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;¹⁶⁵

Dalam Pasal 230 ayat (4) RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009) diatur bahwa: "Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan berkantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya."¹⁶⁶

¹⁶⁵ Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, hal. 216. Dalam amar putusan dimuat konklusi sebagai berikut:

"4. KONKLUSI

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1] Pemohon I dan Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, sedangkan Pemohon III dan Pemohon IV tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);

[4.2] Syarat "domisili di provinsi" untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;

[4.3] Syarat "bukan pengurus dan/atau anggota partai politik" untuk calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak merupakan syarat untuk menjadi calon anggota DPD yang harus dicantumkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;

[4.4] Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 "konstitusional bersyarat" (*conditionally constitutional*), maka pasal-pasal *a quo* harus dibaca/ditafsirkan sepanjang memasukkan syarat domisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD;" *Ibid.*, hal. 215.

¹⁶⁶ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 230 ayat (4), Timus, Panja 22 Mei 2009.

4. Tata Tertib DPR dan DPD

Mekanisme hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU diatur lebih rinci dalam Tata Tertib DPR RI, yaitu:

1. RUU Usulan DPD¹⁶⁷

- (a) DPD menyusun RUU.
- (b) RUU diajukan kepada DPR.
- (c) Komisi atau Badan Legislasi DPR mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut, yang jumlahnya sebanyak-banyaknya 1/3 anggota alat kelengkapan DPR. DPD wajib hadir dalam 30 hari setelah diundang. Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR.
- (d) DPR dan Presiden (yang diwakili menteri) membahas RUU yang telah dibahas oleh DPD dan DPR dalam waktu 60 hari sejak diterimanya surat penyampaian RUU dari DPR, dan pada awal pembicaraan tingkat I, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.¹⁶⁸

2. RUU Usulan DPR atau Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta dengan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

- (a) RUU yang berasal dari Presiden.¹⁶⁹
 - i. RUU disampaikan kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPD.
 - ii. DPR dan Presiden (yang diwakili menteri) membahas RUU, dan pada awal pembicaraan tingkat I, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.¹⁷⁰
- (b) RUU yang berasal dari DPR.¹⁷¹
 - i. RUU disusun dan disetujui oleh DPR.¹⁷²

¹⁶⁷ Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, ps. 134 ayat (1)-(7).

¹⁶⁸ Lihat *Ibid.*, ps. 134 ayat (8) dan pasal 137 ayat (1).

¹⁶⁹ Lihat *Ibid.*, ps. 125.

¹⁷⁰ Lihat *Ibid.*, ps. 134 ayat (8) dan pasal 137 ayat (1).

¹⁷¹ Lihat *Ibid.*, ps. 130.

- ii. RUU disampaikan kepada Presiden dan Pimpinan DPD.
 - iii. DPR dan Presiden (yang diwakili menteri) membahas RUU, dan pada awal pembicaraan tingkat I, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.¹⁷³
3. RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.¹⁷⁴
- (a) Pemerintah menyusun RUU APBN; dan DPR atau Pemerintah menyusun RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
 - (b) RUU diajukan kepada DPR dalam hal usulan Presiden, dan sebaliknya diajukan ke Presiden dalam hal usulan DPR, dan DPR menyampaikan kepada DPD baik usulan Presiden maupun DPR.
 - (c) DPD memberikan pertimbangan tertulis kepada DPR paling lambat 30 hari sejak diterimanya surat dari Pimpinan DPR.
 - (d) Pertimbangan DPD disampaikan kepada anggota dan Badan Musyawarah yang akan meneruskan pada alat kelengkapan yang membahas RUU, dan jika jangka waktu telah lewat maka dianggap DPD tidak memberikan pertimbangan.

Mekanisme hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPD RI, adalah:

1. RUU Usulan DPD¹⁷⁵
- (a) DPD menyusun RUU.
 - (b) RUU diajukan kepada DPR dan Presiden.
 - (c) DPD diwakili Panitia Perancang UU atau Panitia *Ad Hoc* melakukan pembahasan RUU bersama DPR atas undangan DPR. Apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang akan mengubah isi serta arah RUU, maka alat kelengkapan yang ditugasi meminta Pimpinan membahasnya dalam sidang paripurna untuk

¹⁷² *Ibid.* Usulan diajukan oleh minimal 13 anggota, atau oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Badan Legislasi dan diputuskan dalam Rapat Paripurna apakah disetujui tanpa perubahan, disetujui dengan perubahan, atau penolakan. RUU yang telah disetujui atau telah disempurnakan dalam Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi atau Panitia Khusus.

¹⁷³ Lihat *Ibid.*, ps. 134 ayat (8) dan pasal 137 ayat (1).

¹⁷⁴ Lihat *Ibid.*, ps. 139.

¹⁷⁵ Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005, ps. 132-134.

memperoleh pemecahan. Hasil pembahasan antara DPR dan DPD merupakan Usulan RUU dari DPD sebagai bahan pembahasan DPR dan Pemerintah.

(d) DPD diundang menyampaikan pendapat dan pandangannya mengenai RUU yang diusulkannya pada awal pembicaraan tingkat I sesuai dengan Tata Tertib DPR.

2. RUU Usulan DPR atau Pemerintah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta dengan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁷⁶

(a) RUU diterima oleh Pimpinan DPD.

(b) DPD menugasi maksimal 30 hari kerja kepada Panitia *Ad Hoc*/Panitia Perancang UU untuk membahas dan/atau menyempurnakan RUU.

(c) DPD atas undangan DPR ikut melakukan pembahasan RUU pada awal pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.

(d) Dalam hal DPR/Pemerintah menolak masukan yang disampaikan maka DPD meminta penjelasan yang dilakukan secara tertulis oleh Pimpinan DPR dan/atau Pemerintah.

(e) DPR menyampaikan jawaban atas penjelasan DPD.

3. RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.¹⁷⁷

(a) Setelah Pimpinan DPD menerima RUU maka Pimpinan DPD menugasi DPD maksimal 30 hari kerja kepada Panitia *Ad Hoc*/Panitia Perancang UU untuk memberikan pertimbangan dan melaporkannya.

(b) Keputusan DPD dalam rapat paripurna merupakan pertimbangan DPD, yang disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR paling lambat 5 hari sejak diputuskan dalam rapat paripurna DPD.

Terdapat beberapa perbedaan pengaturan dalam Tata Tertib DPR RI dan Tata Tertib DPR RI yaitu:

¹⁷⁶ Lihat *Ibid.*, ps. 136-138.

¹⁷⁷ Lihat *Ibid.*, ps. 139.

1. Dalam Tata Tertib DPR, nomenklatur bagi RUU yang dibahas hanyalah RUU yang berasal dari DPR dan/atau Presiden, sedangkan dalam Tata Tertib DPD, ditambahkan dengan RUU yang berasal dari DPD.
2. Tata Tertib DPR hanya mengatur bahwa pada awal pembicaraan Tingkat I pembahasan RUU terdapat mekanisme pemberian pandangan dan pendapat kemudian tanggapan, sedangkan dalam Tata Tertib DPD RI diatur lebih lanjut bahwa dalam hal DPD memberikan masukan terhadap RUU yang berasal dari DPR atau Pemerintah, maka DPR dan/atau pemerintah memberikan penjelasan secara tertulis kepada DPR dalam hal DPR dan/atau pemerintah menolak masukan DPD, dan DPD memberikan jawaban atas penjelasan DPR.

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), diatur hal-hal detil tentang mekanisme hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU, akan tetapi hanya dalam hal RUU Usulan DPD.¹⁷⁸ Hal ini berarti pada dasarnya tidak ada pembahasan antara DPR dan DPD dalam RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD akan tetapi bukan merupakan usulan DPD, karena terhadap RUU tersebut DPD hanya menyampaikan pandangan dan pendapat pada tahap awal dan akhir Pembicaraan Tingkat I.¹⁷⁹

Mengenai Tata Tertib yang berkaitan dengan pihak lain/lembaga lain, Pasal 102 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 hanya mengatur harus mendapat persetujuan dari pihak lain/lembaga lain akan tetapi pihak lain/lembaga lain tersebut di luar MPR, DPR, DPD, DPRD.¹⁸⁰ Tidak diatur mengenai persetujuan antar kamar-kamar dalam parlemen, padahal cakupan kewenangan DPR dan DPD dalam hal yang sama yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan, sehingga pasti terjadi keterkaitan dalam hal pelaksanaan kewenangannya. Hal ini juga tidak diatur dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), termasuk ketentuan Pasal 102 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003

¹⁷⁸ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84, Timus, Panja 13 Mei 2009.

¹⁷⁹ *Ibid.*, ps. 88 ayat (2), Timus, Panja 13 Mei 2009.

¹⁸⁰ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 102 ayat (3).

yang mengatur harus mendapat persetujuan dari pihak lain/lembaga lain akan tetapi pihak lain/lembaga lain tersebut di luar MPR, DPR, DPD, DPRD juga tidak diatur dalam RUU.

Mekanisme pembentukan UU yang diatur dalam Tata Tertib DPR RI sama dengan yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003, dan tentunya berbeda dalam hal hubungan DPD dan DPR dalam membahas RUU yang bukan merupakan Usulan DPD dengan yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Sehingga perbedaan pengaturan terjadi di tingkat UU dan Tata Tertib. Hal ini harus dibahas lebih lanjut karena terhadap hal yang sama terdapat pengaturan yang berbeda-beda.

Telah dikemukakan bahwa dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 dan UU Nomor 10 Tahun 2004 terdapat pembatasan dan permasalahan sehubungan dengan mekanisme hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU. Hal tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Tata Tertib DPR dan DPD.

Dalam Pasal 42 dan 43 UU Nomor 22 Tahun 2003, diatur tentang kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU tertentu.¹⁸¹ Berdasarkan kedua pasal tersebut DPD membahas bersama dengan DPR hanya dalam hal DPD mengusulkan RUU. Jika RUU berasal dari pemerintah atau DPR, walaupun RUU tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD, DPD tidak membahas dengan DPR, tetapi hanya menyampaikan tanggapan, pandangan dan pendapat atas RUU tersebut yang dilakukan dalam pembicaraan Tingkat I yang dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah. Pembahasan RUU antara DPR dan DPD, dibatasi hingga hanya berupa penyampaian pandangan dan pendapat oleh DPD dalam hal RUU yang dibahas bukan merupakan usulan DPD juga diatur dalam Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPR RI.¹⁸² dan Pasal 134 ayat (2) dan Pasal 137 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPD RI.¹⁸³

¹⁸¹ *Ibid.*, ps 42 dan 43.

¹⁸² Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, ps. 137 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Pembicaraan Tingkat I dilakukan berdasarkan urutan kegiatan sebagai berikut:

a. 1) pandangan dan pendapat Fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat Fraksi-fraksi dan DPD apabila Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4), untuk Rancangan Undang yang berasal dari Presiden; atau

Pengaturan dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang membatasi pelaksanaan fungsi legislasi DPD, dimana diatur bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah,¹⁸⁴ diatur lebih lanjut dalam Pasal 139 Peraturan Tata Tertib DPR RI¹⁸⁵ dan Pasal 139 Peraturan Tata Tertib DPD RI.¹⁸⁶

Pembatasan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI yang tidak ada pengaturannya dalam UU¹⁸⁷ adalah mengenai komisi yang membahas bersama RUU usulan DPD, yang jumlahnya maksimal 1/3 dari anggota Komisi DPR yang ditugaskan membahas RUU

2) pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden beserta DPD apabila Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4), untuk Rancangan Undang yang berasal dari DPR.”

¹⁸³ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 134 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang antara DPR dengan Pemerintah, DPD diundang untuk menyampaikan pendapat dan pandangannya mengenai Rancangan Undang-Undang yang diusulkannya pada awal pembicaraan tingkat I sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR." Pasal 137 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "DPD atasundangan DPR ikut melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (1) bersama DPR dan Pemerintah pada awal pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR."

¹⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 42.

¹⁸⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, ps. 139 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama, DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis yang disampaikan oleh DPD, sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dengan Presiden."

¹⁸⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 139.

¹⁸⁷ Walaupun hal ini tidak diatur dalam UU, pada pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003, hal ini telah disinggung, akan tetapi tidak dibahas lebih lanjut. Lihat Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja VIII RUU Susunan...*, 4 Juli 2003, *loc cit.*, hal. 28

"KETUA RAPAT:

Nah ini yang kalau usul dari Pemerintah dan dari DPR inikan berkaitan dengan Pemerintah dan DPR, nah sekarang DIM 196, itu ada kaitannya Pa jangan dibalik balik lagi sekarang yang satu DIM 197, itu berkaitannya dengan 196, dimana usulannya itu datang dari DPR dan dari Pemerintah maka mekanismenya mengaju pada DPD di Undang oleh DPR untuk melakukan pembahasan atas Rancangan Undang undang sebagaimana dimaksud pada ayat 1, bersama dengan Pemerintah sesuai dengan Peraturan Tata tertib pada tingkat pertama bisa diterima.

Wakil DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat 2, sebanyak banyaknya sepertiganya dari jumlah Anggota Pansus Dewan Perwakilan Rakyat, pansus atau Komisi DPD ikut membahas tidak turut membahas tidak turut dalam pengambilan keputusan, DPD diundang oleh DPR untuk melakukan Pembahasan Rancangan Undang undang sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, bersama dengan Pemerintah sampai dengan pembicaraan tingkat I, dan pada pembicaraan tingkat 2, dilakukan antara DPR dan Pemerintah sesuai dengan peraturan Tata tertib DPR."

tersebut.¹⁸⁸ Tidak terdapat keseimbangan dalam hal pembahasan, apalagi dalam hal pengambilan keputusan jika terjadi perbedaan pendapat. Ketentuan dalam Tata Tertib DPR RI ini sangat membatasi bagi DPD RI. Permasalahannya adalah tidak terdapat ketentuan yang mengharuskan persetujuan dari kamar-kamar dalam parlemen terhadap tata tertib dari kamar tertentu yang berkaitan dengan kamar lainnya, sedangkan dalam Pasal 102 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur bahwa Tata Tertib berlaku untuk kepentingan internal masing-masing lembaga, sehingga pada dasarnya tidak mengikat bagi kamar lainnya.¹⁸⁹

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), tidak diatur bahwa anggota DPD 1/3 anggota DPR dalam pembahasan RUU Usulan DPD, akan tetapi dalam penjelasan Pasal 84 ayat (3) dikemukakan bahwa dalam rapat Komisi atau Badan Legislasi DPR dengan alat kelengkapan DPD membahas RUU Usulan DPD, jumlah anggota DPD yang hadir disesuaikan dengan kapasitas ruang rapat alat kelengkapan DPR.¹⁹⁰ Hal ini menjadi semakin tidak memperjelas aturan tentang jumlah anggota DPD, dan sangat berbeda dengan aturan-aturan yang digunakan di seluruh negara pada saat ini, bahwa dalam sebuah *conference committee* jumlah utusan yang mewakili Kamar Pertama dan Kamar Kedua adalah sama.

¹⁸⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, ps. 134 ayat (5) yang mengatur sebagai berikut: "Komisi atau Badan Legislasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengundang alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

¹⁸⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 102 ayat (2).

¹⁹⁰ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84 ayat (3), Timus, Panja 13 Mei 2009.

B. STRUKTUR DAN FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN MENURUT UUD 1945 DAN PERBANDINGANNYA DENGAN BERBAGAI NEGARA YANG MENGGUNAKAN SISTEM MULTIKAMERAL

Dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, terjadi perubahan struktur dan hal-hal lainnya terkait dengan parlemen. Perubahan fundamental yang terkait dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen, adalah bahwa para fraksi sepakat agar MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi, dan dibentuknya DPD. Walaupun konsep yang diharapkan diadopsi pada struktur parlemen RI dalam UUD 1945 adalah sistem bikameral, tapi dalam kenyataannya yang diadopsi ternyata masih menimbulkan perdebatan apakah sistem unikameral, *unicameralism plus*, sistem bikameral, atau sistem trikameral.

Pendapat bahwa setelah Perubahan UUD 1945 merupakan parlemen dengan sistem unikameral dikemukakan dalam Naskah Akademik UUD Negara RI Usulan Komisi Konstitusi, yaitu:

MPR diubah menjadi parlemen unikameral dengan komponen anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih dan tanpa utusan golongan.

...

Konstitusi tidak menentukan hubungan DPR-DPD sebagai hubungan antar-kamar maupun hubungan "antar-kelompok anggota" di bawah naungan MPR. Artinya tidak ada hubungan antar-lembaga (atau antar-kamar). Karena demikian, MPR merupakan parlemen unikameral dengan keanggotaan ganda utusan partai-partai dan utusan-utusan daerah-daerah). Kecuali soal penghapusan utusan golongan, kenyataan ini tidak berubah dari kondisi pra-amandemen. Keanggotaan MPR pra-amandemen terdiri atas anggota DPR, utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan (termasuk militer), namun tidak terdapat sub-kelembagaan lain kecuali MPR dan tidak ada hubungan antar-kamar dalam ruang lingkup MPR tersebut. Justru, yang ada adalah hubungan DPR dan MPR dalam pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya.¹⁹¹

Pendapat lainnya mengemukakan bahwa setelah Perubahan UUD 1945 struktur parlemen RI menjadi bikameral, sebagaimana dikemukakan oleh Dahlan Thaib dan Sofian Effendi. Dahlan Thaib berpendapat bahwa pasca perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi

¹⁹¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, "Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi, Jakarta, 2004, hal. 54-55.

sebagai lembaga negara tertinggi, sehingga berdasarkan perubahan tersebut maka pada masa yang akan datang lembaga parlemen dikembangkan menjadi 2 kamar yaitu DPR dan DPD dengan tetap mempertahankan MPR sebagai nama forum persidangan bersama antara DPR dan DPD.¹⁹² Sedangkan Sofian Effendi mengemukakan sebagai berikut: “Sejak 2002, dengan berlakunya UUD hasil amandemen, berlaku sistem presidensial. Posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi dan sebagai perwujudan dari rakyat dihapus, dan badan legislatif ditetapkan menjadi badan bi-kameral dengan kekuasaan yang lebih besar (*strong legislative*).”¹⁹³

Pendapat lainnya bahwa sistem trikameral yang digunakan setelah Perubahan UUD 1945, dikemukakan antara lain oleh Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa setelah perubahan UUD 1945, Parlemen RI terdiri dari tiga pilar, yaitu MPR, DPR, dan DPD.¹⁹⁴ Bagir Manan juga berpendapat bahwa struktur parlemen setelah perubahan UUD 1945 terdiri dari tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR). Menurut Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing-masing (sehingga memiliki wewenang masing-masing), sehingga tidak dikategorikan dalam sistem 2 kamar (sistem bikameral) akan tetapi merupakan 3 lembaga yang mandiri (sistem trikameral); parlemen di Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus pada DPR atau DPD.¹⁹⁵

Terjadinya perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen di Indonesia setelah

¹⁹² Dahlan Thaib, “Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945” (Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2002), hal. 8.

¹⁹³ Sofian Effendi, “Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan” (Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004), hal. 6.

¹⁹⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 74. Sistem tiga kamar sebagai sistem yang digunakan Parlemen RI setelah Perubahan UUD 1945 antara lain dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Focus Group Discussion* “Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI” di Jakarta 28 Januari 2003. Lihat Janedjri M. Gaffar, et al., ed. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPR RI-UNDP: Jakarta, 2003), hal. 202.

¹⁹⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. 2, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 5 dan hal. 61.

perubahan UUD 1945 disebabkan perbedaan kriteria yang digunakan. Pendapat yang dikemukakan oleh Komisi Konstitusi (KK) bahwa parlemen RI adalah satu kamar (MPR), dikarenakan menurut KK tidak ada lagi kelembagaan yang lain selain MPR dan tidak ada hubungan antara DPR dan DPD sebagai sebuah kamar. Parlemen RI hanya terdiri dari satu kamar yaitu MPR dengan keanggotaan ganda utusan partai-partai (DPR) dan utusan daerah-daerah (DPD). Keanggotaan ganda menunjukkan adanya anggota-anggota yang menjadi anggota dari 2 lembaga, yaitu anggota DPR dan anggota MPR, serta anggota DPD dan anggota MPR. Berdasarkan hal tersebut, jika diklasifikasi, maka menurut penulis, terdapat anggota DPR dan anggota DPD selain anggota MPR.

Kriteria yang digunakan oleh mereka yang berpendapat bahwa parlemen RI setelah perubahan UUD 1945 adalah bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD, adalah karena MPR sejak perubahan ketiga UUD 1945 (2001) bukan lagi merupakan sebuah lembaga, sehingga hanya DPR dan DPD yang merupakan lembaga. Berkebalikan dengan pendapat yang menyatakan bahwa MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga, mereka yang berpendapat bahwa sistem trikameral yang digunakan setelah perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa MPR tetap merupakan sebuah lembaga tersendiri.

Yang menarik dari ketiga pendapat tersebut adalah bahwa tidak satu pun yang mengemukakan bahwa memiliki kewenangan membentuk UU sebagai kriteria sebuah kamar, sehingga MPR yang memiliki kewenangan membentuk UUD dikategorikan sebagai sebuah kamar jika memiliki kriteria sebagai sebuah lembaga. Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Valina Singka, yaitu:

Sistem perwakilan Indonesia pada perspektif ilmu politik ditinjau dari segi kelembagaan dapat dikatakan sebagai menganut sistem bikameral yang lunak (*soft bicameralism*). Tetapi ditinjau dari segi fungsional pembuatan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai *unicameralism plus*, sebab fungsi legislasi yang diberikan kepada DPD sangatlah terbatas (Pasal 22D ayat 1 dan ayat 2), yaitu 'dapat mengajukan' rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, serta 'ikut membahas'. Fungsi pertimbangan, dan fungsi

pengawasan yang dimiliki DPD juga terbatas. Persetujuan akhir seluruhnya berada di tangan DPR.¹⁹⁶

Valina Singka membuat kriteria berdasarkan kelembagaan dan kewenangan membentuk UU. Dalam hal kelembagaan, menurut Valina Singka, setelah perubahan UUD 1945 sistem yang digunakan adalah sistem bikameral karena MPR bukan lagi merupakan sebuah lembaga. Akan tetapi dilihat dari pengaturan dalam UUD 1945 dan dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, diketahui bahwa MPR merupakan lembaga yang permanen dengan diaturnya tentang pimpinan MPR, dan prosedur kelembagaan tersendiri di luar DPR dan DPD,¹⁹⁷ selain pengaturan tentang kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh MPR yang telah diatur dalam UUD 1945. Bahkan dalam Pasal 3 RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang disetujui Panja pada tanggal 6 Mei 2009, mengatur sebagai berikut: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.”¹⁹⁸ Selain menganalisis berdasarkan kelembagaan, Valina Singka juga menganalisis berdasarkan kewenangan membentuk UU, dan mengkategorikan struktur parlemen setelah perubahan UUD 1945 sebagai *unicameralism plus*. Tapi dari penjelasan yang dikemukakan dasar analisis tidak konsisten karena kewenangan selain pembentukan UU juga digunakan. Walaupun kewenangan DPD terbatas dalam pembentukan UU, tidak berarti keberadaan DPD sebagai sebuah kamar diabaikan. Di beberapa negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU tetap dikategorikan sebagai bikameral dalam hal kamar-kamar tersebut dianalisis berdasarkan kewenangan membentuk UU.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Valina Singka Subekti, “Keterwakilan dan Tipe Parlemen”, makalah dalam “Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta 25-26 Agustus 2008, hal. 5.

¹⁹⁷ Pendapat ini antara lain dikemukakan antara lain oleh Fraksi PDU, Pemerintah, Fraksi PG. Lihat Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Panitia Kerja IV RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 28 Juni 2003, hal. 53.

¹⁹⁸ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 3.

¹⁹⁹ Lihat antara lain dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *Journal of Legislative Studies*, vol. 1, issue 2, Spring 2001, hal. 45. Slovenia dikategorikan menggunakan sistem bikameral, walaupun kamar

Yang juga menarik adalah pendapat yang dikemukakan oleh Komisi Konstitusi bahwa tidak terdapat hubungan antara DPR dan DPD sebagai sebuah kamar menyebabkan keduanya tidak dapat dikategorikan sebagai sebuah kamar, walaupun dari berbagai pasal dalam UUD 1945 diatur tentang hubungan antara DPR dan DPD baik dalam hal legislasi UU Non Finansial dan UU Finansial (APBN), serta dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu yang menjadi kewenangan DPD.

Jika dianalisa tentang pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen RI adalah sistem bikameral dan pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen RI adalah sistem trikameral, maka terdapat kesamaan penentuan kriteria sebuah kamar, yaitu bahwa sebuah kamar dalam parlemen merupakan sebuah lembaga yang berdiri sendiri. DPR, DPD, dan MPR, merupakan lembaga yang berdiri sendiri, karena *pertama*, DPR, DPD, dan MPR memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*). Dengan memiliki kewenangan formal sebagai parlemen maka baik DPR, DPD, maupun MPR memiliki lingkup jabatannya masing-masing yang berarti memiliki kewenangannya masing-masing, dimana tentu saja kewenangannya berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Yang *kedua*, baik DPR, DPD, dan MPR memiliki anggotanya masing-masing, dan yang *ketiga* bahwa baik DPR, DPD, dan MPR memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaganya masing-masing.

Berbeda dengan DPR, ketika pembahasan perubahan UUD 1945, terdapat

keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU, akan tetapi yang unik dari penelitian ini adalah Norwegia tetap dimasukkan ke dalam unikameral walaupun dalam pembentukan UU, parlemen satu kamar tersebut dibagi menjadi dua kamar. Lihat Inter Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, 2nd ed., vol. II, (New York: Inter Parliamentary Union, 1986), hal. 898. Norwegia dikategorikan menggunakan sistem unikameral, akan tetapi memiliki 2 divisi untuk pembentukan UU dan tujuan lainnya (warga negara memilih wakil rakyat yang mewakili rakyat dalam Storting, kemudian ¼ dari anggota Storting membentuk Lagting, dan sisa dari anggota Storting membentuk Odelsting, RUU harus diajukan oleh Odelsting dan kedua kamar harus memberikan persetujuan, dimana keberatan Storting dapat diabaikan oleh Odelsting). Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Senates and the Theory of Bicameralism", *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, eds. Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, (Ohio: The Ohio State University, 1999), hal. 6. Burkina Faso dan Ethiopia dikategorikan menggunakan sistem bikameral, walaupun kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU.

perbedaan mengenai apakah DPD dan MPR merupakan sebuah kamar (lembaga yang tetap) dalam parlemen RI. Pembahasan selanjutnya menjelaskan bahwa ketiga lembaga yang ada dalam Parlemen RI sesudah Perubahan UUD 1945 merupakan tiga (3) kamar yang terpisah berdasarkan pembahasan dalam Risalah Perubahan UUD 1945 karena memiliki kriteria sebagai sebuah kamar, yaitu:

- a. Memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*).

Berdasarkan pengaturan tentang DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945, terlihat bahwa sudah tidak ada lagi lembaga negara tertinggi. Pengaturan kewenangan dari ketiga kamar menunjukkan bahwa ketiga kamar memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen, yaitu *representatives assembly* dan *deliberative assembly*.²⁰⁰ Dalam hal *representatives assembly*, diatur dalam UUD 1945 bahwa DPR dan DPD berwenang dalam pembentukan UU (*ordinary law*), sedangkan MPR dalam hal UUD (*constitutional law*).²⁰¹ Jika dikaitkan dengan pendapat Montesquieu yang mengemukakan bahwa Legislator membuat UUD dan UU,²⁰² maka tidak hanya DPR dan DPD yang merupakan lembaga legislatif, tetapi juga MPR. Jika dianalisis berdasarkan teori pemisahan fungsi yang dikemukakan oleh Frank J. Goodnow, maka baik MPR, DPR, dan DPD merupakan legislator yang memiliki fungsi *politics*, yaitu menyatakan keinginan negara, dimana MPR membentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD membentuk UU.²⁰³

²⁰⁰ Mengenai *representatives assembly* dan *deliberative assembly*, lihat Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America, rev. ed.*, (Boston: Ginn and Company, 1949). hal. 296-344.

²⁰¹ Lihat R.M. Mac Iver, *The Modern State, 7th ed.*, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 250. Mac Iver mengemukakan bahwa baik *ordinary law* maupun *constitutional law*, dikategorikan sebagai *law*. Jimly Asshiddiqie juga memasukkan perubahan UUD dalam ranah legislatif. Lihat Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), hal. 159.

²⁰² Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The Spirit of Laws, trans. by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard*, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914). hal. 67.

²⁰³ Lihat Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr)*, 4th printing, (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008 [original publication 1900]), hal. 22, 33, dan 46.

Dalam hal *deliberative assembly*, diatur dalam UUD 1945 bahwa baik DPR dan DPD melakukan pengawasan, yaitu DPR melakukan pengawasan pelaksanaan fiskal, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri, sedangkan DPD melakukan pengawasan dalam hal pelaksanaan UU yang terkait dengan kewenangan DPD (pengawasan administrasi pemerintahan).

b. Memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu dan metode seleksi tertentu.

Mengenai peserta pemilihan umum dalam perubahan UUD 1945, semua fraksi sepakat bahwa peserta pemilihan umum anggota DPR berasal dari partai politik. akan tetapi terdapat perbedaan peserta pemilihan umum anggota DPD, yaitu:

- (1) Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan, diusulkan oleh Fraksi Reformasi (perseorangan yang berasal dari tokoh-tokoh daerah),²⁰⁴ Fraksi PDI-P,²⁰⁵ dan Fraksi PDKB.²⁰⁶
- (2) Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan dan partai politik, diusulkan oleh Fraksi PG,²⁰⁷ dan Fraksi TNI/POLRI.²⁰⁸
- (3) Peserta pemilihan umum anggota DPD berasal dari perseorangan dan anggota partai politik, diusulkan oleh Fraksi Utusan Golongan.²⁰⁹
- (4) Peserta pemilihan umum anggota DPD adalah WNI yang telah berdomisili di

²⁰⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 42.

²⁰⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 30-31. Pada sidang tahun 2001, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa karena keberadaan anggota DPD membuat paripurnanya Negara Kesatuan RI, maka anggotanya mewakili daerah sehingga bukan berasal dari partai politik. Walaupun sebelumnya pada sidang ke-39 tahun 2000, Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa "Calon anggota DPD diajukan oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum dan atau oleh kumpulan perorangan." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR Juni 2000*, hal. 9. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Hobbes Sinaga.

²⁰⁶ Lihat *Ibid.*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39*, hal. 15-16.

²⁰⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 20 September 2001*, hal. 8. Lihat pula, *ibid.*, hal. 14-15.

²⁰⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 12-13.

²⁰⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 8.

daerah pemilihannya sekurang-kurangnya 5 tahun, diusulkan oleh Fraksi PPP.²¹⁰ Dalam batang tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 22E ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945, akhirnya diatur bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.²¹¹

Mengenai keanggotaan MPR dalam pembahasan perubahan UUD 1945, para fraksi bervariasi dalam pengusulannya, yaitu MPR terdiri dari DPR dan DPD,²¹² MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD,²¹³ MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih, serta anggota Utusan Golongan yang diangkat,²¹⁴ MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum serta anggota TNI/POLRI yang diangkat,²¹⁵ dan usulan agar MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah.²¹⁶

Dalam batang tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 2 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945, akhirnya diatur bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.²¹⁷

²¹⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 27.

²¹¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, loc cit., ps. 22E ayat (4).

²¹² Diusulkan oleh Fraksi PG (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000*, op cit., hal. 17-18), Fraksi PBB (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 23), Fraksi PDKB (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 7 dan hal. 35), dan Fraksi Reformasi (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000*, op cit., hal. 26).

²¹³ Diusulkan oleh Fraksi PDI-P (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I...2000*, op cit., hal. 15), Fraksi PKB (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, op cit., hal. 29-30), Fraksi Utusan Daerah (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, op cit., hal. 39), dan Fraksi PPP (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 6. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002*, op cit., hal. 18).

²¹⁴ Diusulkan Fraksi Utusan Golongan (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 5-6) dan Fraksi KKI (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 37-39).

²¹⁵ Diusulkan oleh Fraksi TNI/POLRI. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 17.

²¹⁶ Diusulkan oleh Fraksi PDU. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, op cit., hal. 36.

²¹⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 14, LN Tahun 2006, ps. 2 ayat (1).

- c. Memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

Pimpinan MPR yang tersendiri yang terpisah dengan DPR sudah diusulkan sejak pembahasan dalam perubahan pertama UUD 1945, yang dikemukakan oleh Fraksi PKB²¹⁸ dan Fraksi PG.²¹⁹ Dalam peraturan di bawah UUD, pengaturan struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur kelembagaan DPR, DPD, dan MPR, diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Tertib Tertib, yaitu Peraturan Tata Tertib DPD RI (Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005), Peraturan Tata Tertib DPR RI (Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006), dan Peraturan Tata Tertib MPR RI (Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI).

Pengaturan mengenai Pimpinan DPR diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD,²²⁰ Pimpinan DPD diatur dalam Pasal 37 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD,²²¹ sedangkan Pimpinan MPR diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Mengenai struktur DPR, DPD, dan MPR ini tidak terdapat perubahan dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam arti bahwa pimpinan MPR tetap terpisah dari pimpinan DPR dan DPD seperti sekarang ini, perkecualian

²¹⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR 8 Oktober 1999*, Nomor MJ 230/5/99, hal. 12. Fraksi PKB sejak rapat tahun 1999 mengemukakan: "Jadi Pimpinan MPR ditegaskan terpisah dari Pimpinan DPR sehingga tidak kemudian mudah dirubah-rubah hanya sekedar karena pertimbangan-pertimbangan sesaat...."

²¹⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hoc III BP MPR 10 Oktober 1999*. Nomor MJ 230/9/99, hal. 68-70.

²²⁰ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, Pasal 21 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Pimpinan DPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPR dalam Sidang Paripurna DPR."

²²¹ *Ibid.*, Pasal 37 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Pimpinan DPD terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPD dalam sidang paripurna DPD."

dari usulan alternatif II dari PPP hanyalah berupa usulan rangkap jabatan yaitu Pimpinan MPR terdiri atas Pimpinan DPR dan Pimpinan DPD, yang berarti MPR tetap merupakan sebuah lembaga yang berdiri sendiri.²²² Akan tetapi pada tanggal 6 Mei 2009, disetujui oleh Panitia Kerja (Panja) RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa pimpinan MPR terdiri dari satu orang ketua dari DPR dan dua orang wakil ketua yang masing-masing satu orang dari DPR satu orang dari wakil DPD.²²³ Ketegasan MPR sebagai lembaga juga diatur dalam Pasal 3 RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang disetujui Panja pada tanggal 6 Mei 2009, yang mengatur sebagai berikut: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara."²²⁴



²²² Lihat (Cluster) DIM RUU Susunan...tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, *loc cit.*, hal. 26.

²²³ Lihat RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 49 ayat (1), disetujui dalam Panja 6 Mei 2009.

²²⁴ *Ibid.*, ps. 3.

1. Struktur Parlemen Trikameral Berdasarkan Kewenangan Formal, Metode Seleksi, dan Kategori Warga Negara yang Diwakili oleh DPR, DPD, dan MPR, dan Perbandingannya dengan Berbagai Negara yang Menggunakan Sistem Multikameral

Walaupun parlemen dalam UUD 1945 menggunakan sistem trikameral, teori tentang Sistem Bikameral yang dikemukakan oleh Arend Lijphart digunakan untuk menganalisis struktur parlemen di Indonesia. Lijphart membagi *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism*, *between medium and weak bicameralism* dan *weak bicameralism* berdasarkan antara lain kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar.²²⁵ Teori tentang Sistem Bikameral yang dikemukakan oleh Arend Lijphart dapat digunakan untuk menganalisis karena kriteria kewenangan formal yang digunakan Lijphart tidak hanya dalam pembentukan UU, tapi seluruh kewenangan formal yang dimiliki oleh sebuah kamar, sebagai contoh kewenangan formal yang dikemukakan Lijphart adalah kewenangan pengawasan, dimana kabinet bertanggung jawab pada kamar pertama (*first chambers*).²²⁶

Kewenangan DPD yang terbatas dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak menyebabkan DPD tidak dapat dikriteriakan sebagai sebuah kamar karena sebagaimana dianalisis dalam bab III bahwa dari 10 negara yang memiliki kewenangan formal yang tidak setara, yaitu *People's Democratic Republic of Algeria*, *Arab Republic of Egypt*, *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, *France Republic*, *Republic of India*, *Russian Federation*, *Republic of South Africa*, *Kingdom of Spain*, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, dan *Kingdom of the Netherlands* terdapat 2 negara yang kamar keduanya sama sekali tidak memiliki fungsi legislasi, yaitu negara *Arab Republic of Egypt* dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, akan tetapi tetap dikategorikan

²²⁵ Lihat Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University, 1999), hal. 206 dan 211.

²²⁶ Lihat *ibid.*, hal. 205.

menggunakan sistem bikameral karena kriteria kewenangan formalnya untuk menentukan sebuah kamar dalam parlemen tidak hanya berupa kewenangan membentuk UU.²²⁷

Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Arend Lijphart, maka parlemen RI menurut UUD 1945 dikategorikan sebagai *medium-strength tricameralism*, karena ketiga kamar dalam Parlemen memiliki karakteristik asimetris dan *incongruence*.²²⁸ Ketiga kamar dalam parlemen dalam UUD 1945 tersebut adalah kamar yang asimetris adalah kamar yang tidak setara dalam hal-hal kewenangan formal, walaupun kamar keduanya memiliki legitimasi demokrasi.²²⁹ Jika dilihat dari segi legitimasi demokratis, anggota DPR dan DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, sedangkan anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.²³⁰ Hal tersebut menyebabkan DPD sebagai kamar kedua (*second chambers*) memiliki legitimasi demokratis yang kuat. Dalam hal komposisi anggota, DPR (*first chambers*) dan DPD (*second chambers*) berbeda dalam hal komposisinya dan disebut sebagai *incongruent*,²³¹ sedangkan MPR merupakan gabungan dari anggota kamar pertama dan kamar kedua.

Negara Republik Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang besar dan wilayah yang luas, serta tidak menggunakan sistem unikameral walaupun berbentuk kesatuan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Lijphart bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral

²²⁷ Negara lainnya yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan legisalasi antara lain adalah Negara Bostwana yang kamar keduanya juga tidak memiliki fungsi membentuk UU (sebelum diubah menjadi unikameral), sedangkan pada negara Burkina Faso, kamar kedua merupakan badan konsultatif yang dirancang untuk menampung aspirasi dan kepentingan kelompok sosial dan daerah. Lihat T.A. Legowo, "Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen", Diskusi Publik Wacana Amandemen UUD 1945, Hotel Millenium, Jakarta, 13 Mei 2008, hal. 5.

²²⁸ Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 211.

²²⁹ *Ibid.*, hal. 206. Dari negara yang dicontohkan Lijphart, penekanan Lijphart lebih pada kewenangan formal dibandingkan legitimasi demokratis dalam menentukan kamar yang simetris atau asimetris. Lijphart memasukkan Jerman dalam kategori simetris walaupun kamar keduanya tidak dipilih secara langsung.

²³⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *op cit.*, ps. 2 ayat (1).

²³¹ Mengenai inkongruen, lihat Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 206.

sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral.²³² Akan tetapi dapat terjadi penyimpangan dalam hal semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral, jika dikaitkan dengan ukuran populasi (*population size*).²³³ Walaupun demikian, terdapat perbedaan apa yang terjadi dalam Negara RI dengan apa yang dikemukakan oleh Lijphart jika dikaitkan dengan ukuran populasi (*population size*), dimana menurut Lijphart, pada negara-negara besar (*large countries*) cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*),²³⁴ sedangkan RI menggunakan *medium-strength tricameralism*.

Dari analisis pada Bab III ditemukan 10 negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral, bahkan dua (2) negara diantaranya menggunakan *strong bicameralism*, yaitu *Republic of Colombia* dan *Democratic Republic of Congo*. Hal tersebut menunjukkan bahwa argumen anggota MPR, yaitu jika parlemen Indonesia masa depan dijadikan bersifat bikameral yang kuat maka struktur organisasi kenegaraan berkembang ke arah federalisme,²³⁵ bukan merupakan hal yang tepat.

a. Dewan Perwakilan Rakyat

(1) Kewenangan Formal

Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya.²³⁶ Dalam hal fungsi legislasi (dalam arti sempit), DPR memiliki kewenangan membentuk UU, dimana setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²³⁷

²³² *Ibid.*, hal. 213. "As pointed out earlier, there is strong empirical relationship between the bicameral-unicameral and federal-unitary dichotomies: all formally federal systems have bicameral legislatures, whereas some nonfederal systems have bicameral and others unicameral parliaments."

²³³ *Ibid.*, hal. 215. Lijphart mengemukakan bahwa negara Venezuela dan Comoro merupakan contoh negara yang berbentuk federal tetapi tidak menggunakan sistem bikameral, jika dikaitkan dengan ukuran wilayah dan jumlah populasi (*population size*).

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Rapat Pleno ke-14 Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR 10 Mei 2001 Nomor: MJ 230/9/2001*, (Jakarta: Sekjen MPR, 2001), hal. 24 dan 32. Hal ini dikemukakan oleh Jacob Tobing dan Hobbes Sinaga (keduanya dari Fraksi-PDIP) dalam Rapat Pleno ke-14 tanggal 10 Mei 2001.

²³⁶ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

²³⁷ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *loc cit.*, ps. 20 ayat (1) dan (2).

Selain sebagai *representative assemblies*, menurut Friedrich, parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative assemblies*), merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat.²³⁸ Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan,²³⁹ dan pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*).²⁴⁰ Jimly Asshiddiqie mengemukakan tentang fungsi pengawasan (*control*), yaitu:

- 1) Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- 2) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- 3) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- 5) Pengawasan atas kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.²⁴¹

Dalam hal *deliberative assembly*, DPR melakukan pengawasan pelaksanaan fiskal, administrasi pemerintahan, dan hubungan luar negeri. Dalam pengawasan fiskal, UU APBN dibahas dan disetujui bersama DPR dengan Presiden.²⁴² Terhadap pengawasan administrasi pemerintahan, dalam UUD 1945 diatur berbagai hak yang dimiliki oleh DPR untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan.²⁴³ Beberapa pasal

²³⁸Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 324. Selengkapnya sebagai berikut: "Their political function is double one: as representatives they integrate the community through periodic appeals, based upon a continuous process of education and propaganda; as a deliberative body, they endeavor to solve concrete problems of communal activity: to do or not to do, that is the question."

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*, hal. 347.

²⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid 2*, *op cit.*, hal. 36. Presiden dan Wakil Presiden termasuk pejabat yang dipilih oleh rakyat (*elected public officials*). Lihat Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *op cit.*, hal. 380-381.

²⁴² Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *loc cit.*, ps. 20 ayat (1).

²⁴³ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 12, LN Tahun 2006, ps. 20A ayat (2). DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, dan setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

dalam UUD 1945 juga mengatur kewenangan DPR untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan.²⁴⁴ Kewenangan pengawasan terhadap hubungan luar negeri hanya dimiliki oleh DPR, yaitu memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang, dan pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden,²⁴⁵ memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional tertentu yang dilakukan oleh Presiden,²⁴⁶ dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam penempatan duta negara lain,²⁴⁷ memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),²⁴⁸ memilih Hakim Agung,²⁴⁹ dan memilih Hakim Konstitusi.²⁵⁰

Jika dibandingkan kewenangan DPR sebagai kamar pertama dengan kewenangan kamar pertama lainnya pada negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil yang dibahas pada Bab III, maka terlihat bahwa terdapat beberapa perbedaan. DPR memiliki kewenangan mengusulkan semua RUU, sedangkan pada negara-negara tertentu diatur bahwa RUU tertentu diusulkan oleh Kamar Kedua.²⁵¹ Berbeda dengan DPR, di beberapa negara diatur bahwa perjanjian luar negeri harus disetujui oleh Kamar Kedua,²⁵² termasuk pula pengiriman dan penerimaan tentara asing.²⁵³ DPR juga memberikan persetujuan terhadap duta besar, yang pada negara-negara tertentu yaitu *Argentine Republic*, *Federative Republic of Brazil*, dan *United States of America* dimiliki oleh Kamar Kedua. Perbedaan lainnya adalah bahwa hampir seluruh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil (kecuali *Republic of Colombia*), Kamar Pertama memiliki kewenangan untuk melakukan *impeachment* pada Presiden dan/atau

²⁴⁴ DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan duta (Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *op cit.*, ps. 13 ayat (2)) dan setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas (Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *loc cit.*, ps. 20A ayat (3)).

²⁴⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 11 ayat (1).

²⁴⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 11 ayat (2).

²⁴⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *loc cit.*, ps. 13 ayat (3).

²⁴⁸ *Ibid.*, ps. 23F.

²⁴⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 24A ayat (3).

²⁵⁰ *Ibid.*, ps. 24C ayat (3).

²⁵¹ *Republic of Colombia*, yaitu RUU tentang hubungan internasional.

²⁵² *United Mexican States*, *Federal Republic of Nigeria*, dan *United States of America*.

²⁵³ *United Mexican States*, *Federal Republic of Nigeria* dan *Republic of Colombia*.

Wakil Presiden. Di hampir seluruh negara diatur dalam UUD-nya bahwa Kamar Pertama dapat memanggil menteri untuk memberikan penjelasan (kecuali *United States of America*) dan beberapa negara dalam UUD-nya mengatur bahwa Kamar Pertama berwenang memberikan *vote of no confidence* kepada para menteri.²⁵⁴

(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili

Anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional,²⁵⁵ dan hal yang sama diatur untuk metode seleksi kamar pertama di seluruh parlemen di dunia.

b. Dewan Perwakilan Daerah

(1) Kewenangan Formal

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa menurut Friedrich, parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya.²⁵⁶ Dalam hal fungsi legislasi, DPD memiliki kewenangan membentuk UU, walaupun kewenangan DPD terbatas dan dibatasi lebih lanjut dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 dan UU Nomor 10 Tahun 2004, serta Tata Tertib DPR RI sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Akan tetapi mengenai pembatasan bahwa kewenangan DPD hanya pada UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pada dasarnya bukan merupakan kelemahan bagi DPD.²⁵⁷ Hal tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya DPD yaitu untuk mengokohkan Negara Kesatuan RI dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam

²⁵⁴ *Republic of Colombia* dan *Republic of South Africa*.

²⁵⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *loc cit.*, ps. 19 ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 2 ayat (1).

²⁵⁶ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

²⁵⁷ Di negara *Federal Republic of Germany*, kamar kedua (*Bundesrat*) dalam prakteknya memiliki kewenangan menyetujui lebih dari separuh RUU yang diajukan karena RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah. Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 77. Lihat pula Herzog dalam David P. Curie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, (Chicago: The University of Press Chicago, 1994), hal. 62. Dikemukakan bahwa antara 55 dan 60% memerlukan persetujuan *Bundesrat*.

perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.²⁵⁸

Hal yang berkaitan dengan daerah merupakan hal yang penting, bahkan pada negara *Federal Republic of Nigeria* dan *Kingdom of Spain*, RUU tentang pembentukan daerah atau negara bagian harus disetujui oleh anggota kedua kamar.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan,²⁵⁹ dan pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*).²⁶⁰ Dalam hal *deliberative assembly*, DPD sebagaimana DPR juga melakukan pengawasan, akan tetapi terdapat perbedaan antara kewenangan DPR dan DPD dalam melakukan pengawasan, dimana kewenangan DPD tidak sebesar kewenangan DPR, dan dalam UUD 1945 hanya diatur mengenai fungsi DPR, yang salah satunya adalah fungsi pengawasan disamping fungsi legislasi dan fungsi anggaran,²⁶¹ tidak diatur mengenai fungsi DPR.

Dalam pengawasan fiskal, DPD berwenang memberikan pertimbangan tertulis terhadap RUU APBN sebelum proses pembahasan antara DPR dan Presiden.²⁶² Terhadap pengawasan administrasi pemerintahan, kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan adalah bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR,²⁶³

²⁵⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007), hal. 93.

²⁵⁹ Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

²⁶⁰ *Ibid.*, hal. 347.

²⁶¹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *loc cit.*, ps. 20A ayat (1).

²⁶² Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 23 ayat (2), yaitu: "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah." Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...* *loc cit.*, ps. 44. Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, ps. 139 ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 139.

²⁶³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22D ayat (3).

menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK,²⁶⁴ dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.²⁶⁵ Kewenangan Formal DPD yang diatur dalam UUD 1945 sebagai kamar kedua (*second chambers*) asimetris terhadap DPR sebagai kamar pertama (*first chambers*).²⁶⁶

Dari hasil perbandingan dengan 22 negara, terlihat bahwa walaupun keseluruhan anggota DPD dipilih secara langsung akan tetapi kewenangannya sangat terbatas. Hal tersebut jika dibandingkan dengan Kamar Kedua pada negara *Kingdom of Spain* yang juga dipilih secara langsung tapi kewenangannya asimetris terhadap kamar pertama, maka kewenangan DPD tidak hanya asimetris tetapi bahkan sangat terbatas dan tidak mandiri dalam melaksanakan fungsinya sebagai *representative assembly* dan *deliberative assembly*. Akan tetapi jika dibandingkan dengan *Arab Republic of Egypt* yang 2/3 anggotanya dipilih secara langsung, maka kewenangan DPD masih lebih baik karena secara tersurat dikemukakan dalam *Constitution of the Arab Republic of Egypt* bahwa Kamar Kedua dalam parlemennya hanya berwenang memberikan pendapat kepada Kamar Pertama dan Presiden tentang hal-hal tertentu yang diatur dalam UUD agar dikonsultasikan kepadanya.²⁶⁷

Pada 22 negara yang menggunakan sistem bikameral yang dibahas pada bab III, seluruh negara yang menggunakan *strong bicameralism*, dan separuh dari negara-negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism* memiliki kewenangan setara atau hampir setara antara kamar pertama dengan kamar kedua. Dari 10 negara yang kamar keduanya memiliki kewenangan yang tidak setara dengan kamar pertama,²⁶⁸ hanya 2

²⁶⁴ *Ibid.*, ps. 23E ayat (2).

²⁶⁵ *Ibid.*, ps. 23F ayat (1).

²⁶⁶ Lijphart memberikan contoh tentang kamar kedua (*second chambers*) cenderung subordinat terhadap kamar pertama (*first chambers*) antara lain adalah bahwa ketidaksetujuan kamar kedua (*second chambers*) terhadap RUU dapat diabaikan oleh kamar pertama (*first chambers*). Lijphart, *Patterns...*, *op cit.*, hal. 205.

²⁶⁷ Lihat Jimly Asshiddiqie, *et. al., ed., Kompilasi Konstitusi Sedunia Buku 2*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 107. *Article 195 angka 1-7 Constitution of the Arab Republic of Egypt.*

²⁶⁸ Negara-negara tersebut adalah *People's Democratic Republic of Algeria, Republic of Egypt, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republic, Republic of India, Kingdom of the Netherlands, Russian Federation, Republic of South Africa, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, dan Kingdom of Spain.*

negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU, yaitu *Arab Republic of Egypt* dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, akan tetapi sebaliknya pada *People's Democratic Republic of Algeria*, dimana RUU harus disetujui oleh kedua kamar akan tetapi Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan mengawasi pemerintah dan mengusulkan RUU.

Tidak ada satu pun dari negara-negara yang metode seleksi anggota kamar keduanya dipilih secara langsung yang membatasi kewenangan kamar keduanya hanya berkaitan dengan kepentingan daerah. Dari 10 negara yang kamar keduanya memiliki kewenangan asimetris terhadap kamar pertama maka terdapat beberapa negara yang dalam hal kewenangan pembentukan UU merupakan kewenangan bagi kamar kedua jika mengenai hal-hal tertentu, yaitu *France Republic*, *Russian Federation*, *Kingdom of Spain*, dan *Republic of South Africa*, dan 3 negara yang memiliki kewenangan simetris antara kamar pertama dan kamar kedua, yaitu *Federal Republic of Germany*, *Federal Republic of Nigeria*, dan *Republic of Colombia*. Dari 7 negara tersebut terdapat 2 negara yang kamar keduanya memiliki kewenangan yang terkait dengan kepentingan daerah, yaitu *Federal Republic of Germany* dan *Republic of South Africa*.

Dari perbandingan dengan negara lain terlihat bahwa negara-negara yang kewenangan kamar keduanya dalam pembentukan UU hanya terkait dengan kepentingan daerah, metode seleksi anggota kamar keduanya tidak dipilih secara langsung dalam pemilihan umum, yaitu pada Konstitusi RIS, *Federal Republic of Germany* dan *Republic of South Africa*. Anggota *Bundesrat* pada negara *Federal Republic of Germany* terdiri dari eksekutif negara bagian, dengan jumlah wakil dari setiap negara bagian berdasarkan jumlah penduduk, dan minimal 3 wakil dari setiap negara bagian,²⁶⁹ sedangkan anggota *National Council of Provinces* pada negara *Republic of South Africa* terdiri dari 1 orang wakil dari setiap propinsi, ditambah dengan 9 wakil yang diperoleh berdasarkan hasil

²⁶⁹ Lihat David P. Currie, *op cit.*, hal. 362-363. *Article 51 Constitution of the Federal Republic of Germany*. Anggota *Bundesrat* dari negara *Federal Republic of Germany* berasal dari 3,4, atau 6 wakil dari pemerintah negara bagian, yang biasanya terdiri dari perdana menteri, menteri urusan federal (*federal affairs ministers*), menteri keuangan, dan menteri lain sesuai jumlah yang dibutuhkan. Lihat Werner J. Patzelt, "The German *Bundesrat*", *Senates...*, *op cit.*, hal. 68.

pemilihan umum, hingga kesemuanya berjumlah 10 wakil, yaitu 4 wakil spesial (1 orang adalah kepala provinsi atau anggota dari legislatif provinsi yang ditugaskan oleh kepala provinsi, ditambah dengan 3 wakil spesial) dan 6 wakil permanen,²⁷⁰ demikian juga dengan Senat pada Konstitusi RIS dimana anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing lembaga perwakilan rakyat di daerah-daerah bagian.²⁷¹

Hampir seluruh negara yang dibahas dalam Bab III (kecuali *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*) merupakan perwakilan dari daerah (*subnational geographics units*), dan walaupun metode seleksi yang terbanyak pada negara yang menggunakan *strong bicameralism* adalah dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah (8 dari 11 negara), akan tetapi pada negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism*, hanya dua negara yang metode seleksinya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum yaitu *Japan* dan *Kingdom of Spain*. Pemilihan secara langsung bagi anggota DPD akan memperkuat DPD, sebagaimana yang dikemukakan Lijphart, bahwa pemilihan anggota kamar kedua (*second chambers*) secara langsung, dapat memberikan perluasan dari kewenangan kamar kedua yang terbatas.²⁷²

Dalam hal Kamar Kedua diatur memiliki kewenangan melakukan pengawasan, maka dalam UUD berbagai negara diatur bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan secara langsung tanpa harus melalui perantara Kamar Pertama seperti yang diatur dalam UUD

²⁷⁰ *South Africa Constitution, loc cit.*, Pasal 60 *Constitution of Republic of South Africa*. Wakil spesial dan wakil permanen dipilih dari anggota legislatif provinsi berdasarkan prosentase perolehan partai politik dalam legislatif provinsi dengan tetap memperhatikan perwakilan bagi partai politik minoritas, dimana berbeda dengan wakil permanen, bagi wakil spesial diadakan penggantian secara berkala. *Ibid.*, Pasal 61 *Constitution of Republic of South Africa*.

²⁷¹ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, loc cit.*, ps. 81 ayat (1).

²⁷² Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 205. "Conversely, the direct election may compensate to some extent for its limited power." Bandingkan dengan C.F. Strong, *op cit.*, hal. 69. C.F. Strong juga mengemukakan bahwa jika metode pemilihan kamar kedua melalui pemilihan, maka kamar tersebut akan memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan jika tidak dipilih. Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamental...", *loc cit.*, hal. 41. "The more democratic senates, where all or most members are elected by the people, directly or indirectly, are likely to carry greater weight in the parliamentary arena than those senates whose members are appointed."

1945. Di hampir seluruh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil yang dibahas pada Bab III mengatur dalam UUD-nya bahwa kedua kamar dalam parlemen berwenang memanggil menteri untuk memberikan penjelasan (kecuali *United States of America*).

Dalam Pasal 22D ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan kewenangan DPD dan menyampaikan hasil pengawasannya tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²⁷³ Hasil pengawasan DPD idealnya harus secara langsung dapat dikomunikasikan dengan pemerintah agar tidak terulang seperti yang terjadi saat ini sebagaimana dikemukakan anggota DPD bahwa hasil kerja yang sudah dilakukan tidak diketahui bagaimana realisasinya lebih lanjut di DPR padahal dana untuk membiayai DPD sangat besar sekitar 250 milyar pertahun.²⁷⁴ Hal tersebut dibantah oleh salah seorang anggota DPR bahwa masukan anggota DPD dibaca, hal ini terlihat adanya Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi daerah dalam APBN, yang sebelumnya pos tersebut tidak ada dalam APBN, sehingga menurutnya yang perlu diatur lebih lanjut adalah pengaturan dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang mekanisme pertanggungjawaban kembali pada DPD oleh DPR.²⁷⁵ Walaupun diatur tentang mekanisme pertanggungjawaban kembali pada DPD oleh DPR terhadap hasil pengawasan DPD dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tentu saja hasil pengawasan DPD yang langsung dibicarakan dengan pemerintah merupakan mekanisme yang lebih efektif dan efisien serta transparan dan akuntabel, dibandingkan dengan usulan melalui DPR kemudian dipertanggungjawabkan lagi kepada DPD.

²⁷³ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *op cit.*, ps. 22D ayat (3).

²⁷⁴ Dikemukakan oleh Bambang Soeroso dalam Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN-FHUI), "Meninjau...", *loc cit.*, hal. 8-9.

²⁷⁵ Dikemukakan oleh Agun Gunandjar, *ibid.*, hal. 16.

(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili

Anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.²⁷⁶ Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.²⁷⁷

Pada 22 negara yang dibahas, jumlah anggota Kamar Kedua dibandingkan dengan Kamar Pertama seluruh negara memiliki jumlah anggota Kamar Pertama yang lebih banyak dibandingkan dengan anggota Kamar Kedua, kecuali pada *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Anggota DPR juga memiliki jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah anggota DPD, yaitu 550 jumlah anggota DPR dan 128 jumlah anggota DPD.

Dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.²⁷⁸ Dari perbandingan dengan 22 negara pada bab III, pola seperti di Indonesia juga dilakukan oleh *Democratic Republic of Algeria*²⁷⁹ dan *Commonwealth of Australia*²⁸⁰ dengan perbedaan bahwa Kamar Kedua pada kedua negara tersebut jumlah anggotanya ½ anggota Kamar Pertama, akan tetapi pada kedua negara tersebut Kamar Keduanya tidak dipilih secara langsung dalam pemilihan umum sebagaimana DPD. Pola lainnya adalah ditentukan secara pasti jumlah wakil dari setiap daerah atau negara bagian²⁸¹ dan ditentukan jumlah wakil secara

²⁷⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22C ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 2 ayat (1).

²⁷⁷ *Ibid.*, ps. 22C ayat (2).

²⁷⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 37.

²⁷⁹ Jumlah anggota Kamar Kedua separuh dari jumlah anggota Kamar Pertama. Pada negara *Republic of Algeria* diatur bahwa masa jabatan anggota Kamar Kedua adalah 6 tahun dengan ½ anggota diperbaharui setiap 3 tahun.

²⁸⁰ Jumlah anggota Kamar Kedua separuh dari jumlah anggota Kamar Pertama, dengan minimal jumlah senator adalah 6 orang pada setiap negara bagian. Pada negara *Commonwealth of Australia* diatur bahwa masa jabatan anggota Kamar Kedua adalah 6 tahun, dengan keanggotaan dibagi dalam 2 bagian yang sama, dimana keanggotaan bagian yang pertama berakhir setelah 3 tahun, sedangkan bagian yang kedua berakhir setelah 6 tahun.

²⁸¹ *Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, Arab Republic of Egypt, Federal Republic of Germany, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, Russian Federation, Republic of South Africa, Kingdom of Spain, dan United States of America.*

keseluruhan dari daerah atau negara bagian,²⁸² sedangkan 6 negara mengatur hal tersebut dalam UU.²⁸³

Dalam penentuan jumlah anggota Kamar Kedua, setiap negara memiliki alasan masing-masing.²⁸⁴ Ketika pembahasan perubahan UUD 1945 terkait argumentasi mengenai jumlah anggota DPD adalah 1/3 anggota DPR dikemukakan oleh Fraksi PDI-P pada sidang perubahan kedua UUD 1945 (tahun 2000), yaitu: "Jumlah anggota DPR sekurang-kurangnya 2 kali jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan asumsi oleh karena Utusan Golongan sudah mundur hanya tinggal 2 wakil yaitu ada DPR, selain nanti masalah faktor lain. Jadi ada kata-kata DPD."²⁸⁵ Jumlah tersebut dianggap sebagai jumlah yang proporsional antara anggota MPR yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah.²⁸⁶

Dari apa yang dikemukakan oleh Fraksi PDI-P terlihat bahwa dianggap aspirasi utusan golongan diakomodir dalam DPR yang merupakan perwakilan politik. Padahal dalam kenyataannya tidak semua aspirasi utusan golongan disalurkan pada partai politik. Praktek di beberapa negara memperlihatkan bahwa perwakilan selain perwakilan politik disalurkan aspirasinya dalam perwakilan daerah dan bukan pada perwakilan politik, seperti perwakilan etnis tertentu, baik minoritas maupun tidak di negara *Republic of Colombia*²⁸⁷ dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*;²⁸⁸ perwakilan profesi pada kamar kedua

²⁸² *Canada, Republic of Colombia, Republic of India, dan Islamic Republic of Pakistan.*

²⁸³ *Democratic Republic of Congo, Federal Democratic Republic of Ethiopia, France Republic, Japan, Kingdom of the Netherlands, dan United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.*

²⁸⁴ Hal tersebut antara lain bisa dilihat dalam UUD USA. Dalam *Amendment XVII (1) Constitution of United States of America* diatur bahwa 2 senator dipilih rakyat dari setiap negara bagian, untuk jangka waktu 6 tahun.²⁸⁴ Hamilton mengemukakan bahwa perwakilan dengan jumlah yang sama dalam Senat merupakan hasil kompromi antara keinginan yang berbeda antara negara bagian yang besar dan kecil. Lihat Hamilton, Alexander James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, cet. 2, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), hal. 377.

²⁸⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 9-10. Usulan F-PDI-P dikemukakan oleh Pataniari Siahaan.

²⁸⁶ Dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga (anggota PAH I BP MPR) dalam FGD "Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI", Jakarta, 28 Januari 2003, sebagaimana dikutip dalam Janejri M. Gaffar, *et al., ed., op cit.*, 168.

²⁸⁷ Adanya 2 wakil dari suku Indian pada anggota Kamar Kedua yang dipilih mewakili daerah.

²⁸⁸ Kamar Kedua mewakili suku-suku.

yang merupakan perwakilan daerah, di negara *Arab Republic of Egypt*,²⁸⁹ *Islamic Republic of Pakistan*,²⁹⁰ dan *Republic of India*;²⁹¹ perwakilan dari eksekutif negara bagian pada kamar kedua yang merupakan perwakilan negara bagian, di negara *Federal Republic of Germany*²⁹² dan *Republic of South Africa*;²⁹³ serta perwakilan perempuan pada kamar kedua yang merupakan perwakilan daerah, yaitu di negara *Islamic Republic of Afghanistan*.²⁹⁴ Perwakilan lainnya adalah perwakilan dari komunitas tertentu yaitu di negara *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.²⁹⁵ Hal tersebut menunjukkan bahwa pendapat yang mengemukakan bahwa jumlah anggota DPD adalah 1/3 anggota DPR merupakan jumlah yang proporsional antara anggota MPR yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah adalah tidak dapat dibuktikan karena bukan merupakan suatu kepastian aspirasi utusan golongan yang sebelumnya ada dalam MPR disalurkan pada anggota DPR, sebagaimana telah dikemukakan oleh Fraksi PKB dan Fraksi PDU dalam pembahasan perubahan UUD 1945 bahwa aspirasi utusan golongan disalurkan pada DPD.²⁹⁶

Dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 diatur tentang persyaratan peserta pemilu DPD dan dalam Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 diatur tentang tata cara

²⁸⁹ 2/3 anggota Kamar Kedua merupakan buruh dan petani.

²⁹⁰ Lima (5) orang dari Kamar Kedua dipilih dari anggota Majelis Propinsi (*Provincial Assembly*) untuk mewakili ulama, teknokrat, dan profesional lainnya.

²⁹¹ Kamar Kedua juga terdiri dari 12 anggota yang diusulkan Presiden karena keahliannya (*literature, science, art dan social service*).

²⁹² Kamar Kedua mewakili pemerintah Negara bagian.

²⁹³ Kepala provinsi merupakan salah satu dari 10 wakil dari tiap-tiap provinsi pada Kamar Kedua.

²⁹⁴ Presiden menunjuk 1/3 anggota dari Kamar Kedua, dengan prosentase 50% adalah perempuan, yang berasal dari mereka yang memiliki keahlian dan mereka yang memiliki pengalaman.

²⁹⁵ Kamar Kedua mewakili bangsawan dan uskup.

²⁹⁶ Fraksi PKB mengemukakan: "Pertama, bahwa sebagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itu terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua elemen yang selama ini ada di dalam MPR selama ini yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Peleburan dua komponen ini menjadi Dewan Perwakilan Daerah." Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000, op cit.*, hal. 28-29. Usulan F-PKB dikemukakan oleh Abdul Kho'liq Ahmad. Fraksi PDU juga mengemukakan hal yang sama, yaitu: "...MPR itu hanya terdiri atas DPR, DPD, yang dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga tidak ada lagi Utusan Golongan. Kepada Utusan Golongan dipersilakan terjun di pemilihan perorangan di DPD;" Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR..., op cit.*, hal. 61. Dikemukakan oleh Asnawi Latief.

pendaftaran bakal calon anggota DPD.²⁹⁷ Pengaturan dalam kedua pasal tersebut meniadakan syarat "non parpol" dan "syarat domisili minimal", yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.²⁹⁸ Berbeda dengan UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 10 Tahun 2008 mengatur hal yang hampir sama mengenai persyaratan anggota DPD dengan anggota DPR dan DPRD.²⁹⁹

Perbedaan pengaturan tersebut menyebabkan harus jelasnya pengaturan mengenai syarat domisili di provinsi yang akan diwakili bagi calon peserta pemilu anggota DPD. Harus dijelaskan bahwa daerah-daerah tidak dapat diwakili secara demokratis kecuali oleh orang-orang yang tinggal di wilayah tersebut.³⁰⁰ Hal ini juga telah dikemukakan oleh tim ahli ketika diundang untuk menyampaikan pendapat pada pembahasan perubahan ketiga UUD 1945.³⁰¹

Tujuan pembentukan DPD secara filosofis adalah untuk mewakili kepentingan daerah sehingga syarat domisili di daerah merupakan hal yang seharusnya agar anggota DPD mengetahui kondisi dan memetakan daerah yang diwakilinya serta terus berhubungan

²⁹⁷ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 10, ... *loc cit.*, ps. 12 dan ps. 67. Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 diajukan reviewnya pada Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 memutuskan bahwa Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tetap konstitusional berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili. Lihat Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, hal. 216.

²⁹⁸ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 12, ... *loc cit.*, ps. 63.

²⁹⁹ Persyaratan bakal calon anggota DPR dan DPRD diatur pada Pasal 50 UU Nomor 10 Tahun 2008.

³⁰⁰ Juan J. Linz, "Demokrasi, Multinasionalisme, dan Federalisme", dalam Juan J. Linz *et al.*, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjajah: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, cet. 1., (Jakarta: Mizan, 2001), hal. 99. Dijelaskan lebih lanjut: "Yang sesungguhnya dimaksudkan adalah bahwa perwakilan ditentukan tidak secara proporsional dengan penduduk dalam kaitan dengan warga negara."

³⁰¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 28. Dikemukakan oleh Ramlan Surbakti sebagai berikut: "Tadi inikan duplikasi DPD juga yang memilih orang yang sama saya kira kita harus bedakan dahulu antara konsepnya dengan kenyataan empiriknya, kenyataan normatifnya dengan empiriknya, saya kira yang disampaikan oleh Pak Siahaan tadi mungkin pengamatan empirik menunjukkan sama saja tetapi dari segi prinsip itukan normatif, orang memilih Anggota DPD itu karena dia sekali lagi mewakili daerah, nanti dalam Undang-undang Pemilu harus dijabarkan bahwa walaupun nanti misalnya dari partai yang sama tetapi satu DPR, satu DPD bahkan mungkin dari partai yang sama tetapi daerah yang berbeda boleh jadi kepentingan yang diperjuangkan ini, itu berbeda."

Sekarang bagaimana caranya supaya keterwakilan daerah itu memang yang diperjuangkan oleh Anggota DPD. Misalnya salah satu diantaranya persyaratan untuk menjadi Anggota DPD itu tidak hanya dalam bentuk pasal, pengaturan melalui pasal tetapi pasal misalnya syarat domisili.."

dengan konstituennya agar dapat menjalankan kewajibannya untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Dengan mengenal dan mengetahui secara komprehensif hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya, maka anggota DPD diharapkan memiliki data dan mengetahui permasalahan serta alternatif solusi dari daerah yang diwakilinya.

Dalam UUD 1945 diatur bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum,³⁰² sedangkan anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.³⁰³ Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, dikemukakan oleh tim ahli bahwa walaupun anggota DPR dan anggota DPD sama-sama dipilih dalam pemilihan umum, tidak akan terjadi *double representation* karena secara filosofis anggota DPR dan anggota DPD mewakili kepentingan yang berbeda.³⁰⁴

George Tsebelis dan Jeanette Money mengemukakan bahwa pada sebagian besar *lower house* (majelis rendah) dipilih secara langsung oleh warga negara,³⁰⁵ sedangkan seleksi pada *upper house* (majelis tinggi) dapat melalui metode seleksi³⁰⁶ atau golongan yang diwakili (*the type of representation*).³⁰⁷ Metode seleksi pada *upper house* terdiri dari seleksi berdasarkan keturunan (*heredity*), pengangkatan (*appointment*), pemilihan tidak langsung (*indirect election*), dan pemilihan langsung (*direct election*).³⁰⁸

³⁰² Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *loc cit.*, ps. 19 ayat (1).

³⁰³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22C ayat (1).

³⁰⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, *op cit.*, hal. 8.

³⁰⁵ Lihat Tsebelis dan Money, *Bicameralism*, (London: Cambridge University Press, 1997), hal. 46.

³⁰⁶ *Ibid.*, hal 46-47.

³⁰⁷ Lihat *ibid.*, hal. 47. Secara umum *upper houses* merupakan replikasi *lower house* dan mewakili warga negara berdasarkan *equal basis*, selain itu dapat merupakan perwakilan dari daerah (*subnational geographics units*), perwakilan pekerjaan (*professional occupation*), perwakilan etnis minoritas (*minority ethnic representation*), dan perwakilan komunitas tertentu (seperti *linguistic communities* yang memiliki wakil pada Senat Belgia).

³⁰⁸ *Ibid.* Bandingkan dengan Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form, rev. ed.*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952), hal. 69 dan hal. 188. C.F. Strong mengemukakan bahwa pengisian jabatan pada Kamar Kedua berdasarkan pemilihan (*elective*) dan bukan berdasarkan hasil pemilihan (*non-elective*). Berdasarkan bukan hasil pemilihan (*non-elective*), yaitu melalui garis keturunan (*hereditary*), pengangkatan (*nominated*), sedangkan yang berdasarkan pemilihan (*elective*), yaitu melalui dipilih-sebagian (*partially elected*) dan dipilih seluruhnya (*fully elected*).

Jika dibandingkan dengan analisis negara-negara di dunia pada bab III, metode seleksi anggota kamar kedua yang paling banyak digunakan oleh negara yang dibahas pada Bab III yang menggunakan *strong bicameralism* (berdasarkan kriteria yang dikemukakan oleh Lijphart) adalah dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah (8 dari 11 negara³⁰⁹). Negara lainnya bervariasi, yaitu diangkat oleh Gubernur Jenderal atas nama Ratu,³¹⁰ dipilih dari parlemen daerah, wakil dari ibu kota, dan wakil daerah yang berasal dari Kamar Pertama,³¹¹ dan diwakili oleh menteri-menteri dari pemerintah negara bagian.³¹²

Pada negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism*, metode seleksi anggota kamar kedua tersebar secara merata yaitu 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional,³¹³ 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih dalam pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah,³¹⁴ 2 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala Negara,³¹⁵ 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih oleh parlemen di negara bagian atau di daerah,³¹⁶ 2 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara dipilih oleh parlemen di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala Negara,³¹⁷ 1 negara yang anggota kamar keduanya dipilih oleh *electoral college*,³¹⁸ dan 1 negara yang anggota kamar keduanya merupakan gabungan antara anggota parlemen di negara bagian atau di daerah dan diangkat oleh Kepala

³⁰⁹ *Argentine Republic, Commonwealth of Australia, Federative Republic of Brazil, Republic of Colombia, Democratic Republic of Congo, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, dan United States of America.*

³¹⁰ *Canada.*

³¹¹ *Islamic Republic of Pakistan.*

³¹² *Federal Republic of Germany.*

³¹³ *Japan.*

³¹⁴ *Kingdom of Spain.*

³¹⁵ *Arab Republic of Egypt dan Russian Federation.*

³¹⁶ *Kingdom of the Netherlands.*

³¹⁷ *People's Democratic Republic of Algeria dan Republic of India.*

³¹⁸ *France Republic.*

Negara,³¹⁹ sedangkan pada *Federal Democratic Republic of Ethiopia* diatur bahwa anggota kamar kedua dapat dipilih oleh warga negara di negara bagian atau diangkat oleh parlemen negara bagian.

Dari variasi yang ada tentang masa jabatan dan tahapan pemilihan, terlihat bahwa bagi negara yang menggunakan *strong bicameralism*, lebih banyak negara yang menggunakan masa jabatan kamar pertama lebih pendek dari masa jabatan kamar kedua, dan kamar kedua pemilihannya dilakukan bertahap (6 negara), sedangkan pada negara yang menggunakan *Medium-Strength Bicameralism*, lebih banyak negara yang menggunakan masa jabatan kamar pertama sama dengan masa jabatan kamar kedua, tanpa adanya tahapan pemilihan pada kamar kedua,³²⁰ sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang merupakan negara yang dimasukkan dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism*, anggota kamar keduanya dipilih untuk masa jabatan seumur hidup.

Negara yang menggunakan *medium-strength bicameralism* yang mengatur bahwa kamar keduanya dipilih secara langsung adalah *Japan* dan *Kingdom of Spain*, sedangkan pada negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, dalam UUD-nya diatur bahwa anggota kamar kedua dipilih oleh Dewan Negara Bagian (*State Council*) melalui pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Negara Bagian (*State Council*) atau Dewan Negara Bagian (*State Council*) mengadakan pemilihan secara langsung oleh rakyat,³²¹ akan tetapi dalam prakteknya sebagian dipilih secara tidak langsung dan sebagian lagi dipilih secara langsung.³²² Terdapat negara lain yang mengatur bahwa anggota kamar keduanya dipilih secara langsung tapi tidak sepenuhnya, yaitu *Arab Republic of Egypt* yang UUD-nya

³¹⁹ *Republic of South Africa*.

³²⁰ Negara tersebut adalah: *People's Democratic Republic of Algeria*, *Arab Republic of Egypt*, *France Republic*, *Republic of India*, dan *Japan*. Terdapat tiga negara yang tidak bertahap pemilihan anggota kamar keduanya dan jumlah masa jabatan anggota Kamar Pertama sama dengan anggota Kamar Kedua (*Federal Democratic Republic of Ethiopia*, *Kingdom of Spain*, dan *Kingdom of the Netherlands*) dan juga dua negara yang tidak mengatur dalam UUD-nya mengenai tahapan pemilihan anggota Kamar Kedua dan masa jabatan Kamar Kedua (*Republic of South Africa* dan *Russian Federation*).

³²¹ *Ibid.*, hal. 809. *Article 61 Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

³²² "Bicameralism in Africa and the Arab World (February 2001)", <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamer africa2001english.html>, hal. 12, diakses 9 April 2009.

mengatur bahwa 2/3 anggota Kamar Kedua dipilih sedangkan 1/3 anggotanya diangkat oleh Presiden.³²³

Berkaitan dengan masa jabatan dan tahapan pemilihan, maka terdapat 3 negara yang memiliki kesamaan dengan DPD berkaitan dengan variasi masa jabatan dan tahapan pemilihan yaitu *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, *Kingdom of Spain*, dan *Kingdom of the Netherlands*. Variasi masa jabatan dan tahapan pemilihan pada negara yang menggunakan menggunakan *medium-strength bicameralism* selain pemilihan anggota Kamar Kedua dilakukan tidak bertahap dengan masa jabatan sama dengan Kamar Pertama adalah pemilihan anggota Kamar Kedua dilakukan secara bertahap dengan masa jabatan lebih lama dibandingkan dengan Kamar Pertama (5 negara),³²⁴ sedangkan dua negara tidak mengatur hal tersebut dalam UUD (2 negara).³²⁵

Dari variasi yang ada tentang masa jabatan dan tahapan pemilihan, terlihat bahwa bagi negara yang menggunakan *strong bicameralism*, lebih banyak negara yang menggunakan masa jabatan kamar pertama lebih pendek dari masa jabatan kamar kedua, dan kamar kedua pemilihannya dilakukan bertahap (6 negara), sedangkan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang merupakan negara yang dimasukkan dalam kategori *between medium-strength and weak bicameralism*, anggota kamar keduanya dipilih untuk masa jabatan seumur hidup.

c. Majelis Perwakilan Rakyat

(1) Kewenangan Formal

Montesquieu mengemukakan bahwa legislator berwenang membentuk UUD dan UU,³²⁶ dan MPR berdasarkan teori yang dikemukakan Montesquieu merupakan legislator

³²³ Lihat Jimly Asshiddiqie, et. al., ed., *Kompilasi... Buku 2, loc cit.*, hal. 701. *Article 196 Constitution of the Arab Republic of Egypt*.

³²⁴ *People's Democratic Republic of Algeria, Arab Republic of Egypt, France Republic, Republic of India, dan Japan*.

³²⁵ *Republic of South Africa dan Russian Federation*.

³²⁶ Lihat Montesquieu, *op cit.*, hal. 67. Montesquieu mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat konstitusi, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.

karena memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD.³²⁷ Jika kita lihat kewenangan MPR sebagai pembentuk UUD berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Frank J. Goodnow, maka MPR merupakan legislator yang memiliki fungsi *politics*, yaitu fungsi menyatakan keinginan negara bersama-sama dengan DPR dan DPD, dimana MPR menyatakan keinginan negara dalam bentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD dalam bentuk UU.³²⁸ Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI,³²⁹ dan fungsi tambahan (*additional function*) yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.³³⁰

Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka MPR memiliki fungsi tambahan (*additional function*) yaitu melakukan pengawasan dalam hal pemilihan pejabat publik yaitu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.³³¹

Pada negara lainnya yang menggunakan sistem trikameral, terlihat bahwa kewenangan salah satu kamar lebih tinggi dari kedua kamar yang lainnya tergambar dari pengaturan dalam UUD bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi dalam negara tersebut. Kamar ketiga (*Loya Jirga*) di negara Afganistan berdasarkan Pasal 110 ayat (1) *Constitution Islamic Republic of Afghanistan* (2004) merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan.³³² Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 25 *Constitution of the Republic of China* yang mengatur bahwa *National Assembly* melaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat.³³³ Pada UUD yang tidak mengatur bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi, maka kedudukannya setara dengan yang lain karena kewenangannya secara umum adalah sama, kecuali pada *Constitutions of the Republic of*

³²⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 3 ayat (1). Lihat pula Pasal 37 Perubahan Keempat.

³²⁸ Lihat Frank J. Goodnow, *op cit.*, hal. 22, 33, dan 46.

³²⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 3 ayat (1).

³³⁰ *Ibid.*, ps. 3 ayat (2) dan (3).

³³¹ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...* *ibid.*, ps. 8 ayat (2) dan Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 8 ayat (3).

³³² Jimly Asshiddiqie, *et al.*, ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia Buku 1*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

³³³ Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/>, *loc cit.* Article 25 *Constitution of the Republic of China*.

South Africa Act 110 of 1983 dimana secara umum kewenangan ketiga kamar sama, akan tetapi apabila terjadi perbedaan pendapat dalam pembentukan UU, maka kamar yang mewakili kategori warga negara kulit putih yang memiliki kedudukan lebih tinggi karena jumlah perwakilannya lebih banyak dalam *joint committee* yang dibentuk.³³⁴

Pada negara yang UUD-nya mengatur bahwa kamar ketiganya merupakan lembaga negara tertinggi, kewenangan kamar kedua subordinat dibandingkan kamar pertamanya.³³⁵

Berdasarkan perbandingan dari negara-negara yang menggunakan sistem trikameral, apa yang diatur dalam UUD 1945 merupakan anomali karena MPR tidak diatur lagi sebagai lembaga negara tertinggi akan tetapi kewenangan yang dimiliki MPR merupakan kewenangan yang serupa dengan yang dimiliki oleh lembaga negara tertinggi pada negara *Islamic Republic of Afghanistan*³³⁶ dan *Constitution of the Republic of China*³³⁷ yaitu mengubah UUD, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal keduanya berhalangan tetap.

³³⁴ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983". <http://www.sahistory.org.za/pages/sources/docs/1983-constitution.htm>. Diakses pada 11 Oktober 2006. Berdasarkan *Section 70 (1) Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, anggota *President's Council* terdiri dari: 20 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Assembly*, 10 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Representatives*, 5 anggota yang diangkat berdasarkan resolusi yang dikeluarkan oleh *House of Delegates*, 25 anggota yang diangkat oleh Presiden.

³³⁵ Dalam *Constitution of the Republic of China* kewenangannya tidak setara dengan kamar pertama karena auditor umum yang menjadi anggota kamar kedua melaporkan auditnya kepada kamar pertama. Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/>, *loc cit. Article 105 Constitution of the Republic of China*.

³³⁶ Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 111 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, maka kewenangan formal *Grand Council [Loya Jirga]* yang merupakan lembaga negara tertinggi di adalah:

- (1) Mengambil keputusan tentang hal-hal terkait dengan kemerdekaan, kedaulatan nasional, integritas wilayah, dan kepentingan tertinggi dari Negara.
- (2) Mengubah UUD.
- (3) Memutuskan pemakzulan presiden.

³³⁷ Kewenangan formal *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China* adalah sebagai berikut:

- (1) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Memanggil kembali (*recall*) Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Mengubah UUD.
- (4) Memutuskan usulan untuk melakukan perubahan UUD yang diajukan di *Legislative Yuan*.
- (5) Memutuskan pemakzulan terhadap Presiden atau Wakil Presiden.
- (6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, dalam hal jabatan Presiden dan Wakil Presiden kosong.

(2) Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili

Anggota DPD dan DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, sedangkan anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota MPR.³³⁸

Komposisi anggota juga merupakan anomali dari parlemen Indonesia. Dari negara yang menggunakan sistem trikameral, tidak ada satu pun negara yang menyerupai komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota Kamar Pertama dan Kamar Kedua. Komposisi anggota pada Kamar Ketiga berdasarkan Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* terdiri dari anggota-anggota *National Assembly* (anggota-anggota Kamar Pertama dan kamar Kedua) dan Ketua Dewan Provinsi dan Distrik.³³⁹ Anggota *National Assembly* pada negara *Republic of China* terdiri dari wakil rakyat (setiap 500.000 penduduk dalam 1 kota memperoleh 1 wakil), wakil dari berbagai etnis, wakil dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri ditentukan dengan UU, wakil golongan dari golongan profesi dan golongan perempuan.³⁴⁰

Bila MPR sebagai kamar ketiga dibandingkan dengan negara yang juga menggunakan sistem trikameral dan pentakameral (5 kamar) maka akan terlihat adanya anomali pada lembaga MPR. Pada negara-negara yang memiliki lebih dari 2 kamar tersebut, kebutuhan terhadap dibentuknya kamar setelah kamar kedua, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Mewakili kategori warga negara yang berbeda dari kamar pertama dan kamar kedua. Berdasarkan *Section 52 Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, pemilih yang berkulit putih (*white person*) memilih untuk anggota *House of Assembly*, pemilih berkulit berwarna (*coloured person*) memilih untuk anggota *House of Representatives*, dan pemilih India memilih untuk anggota *House of Delegates*.³⁴¹ Dalam Pasal 165 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (1963) diatur bahwa *Federal Assembly* terdiri dari 5 kamar yaitu

³³⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 2 ayat (1).

³³⁹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *et. al., ed., Kompilasi...Buku 2, op cit.*, hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*

³⁴⁰ Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibe.ch/>, *loc cit.* Article 26 *Constitution of the Republic of China*.

³⁴¹ "Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983", *loc cit.*, Section 52.

*Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political Chamber.*³⁴²

2. Melaksanakan fungsi khusus yang dilakukan secara terus menerus.

Dalam *Constitution of the Republic of China* 1946 (sebelum revisi tahun 1994) terdapat 3 lembaga yang memiliki fungsi parlemen, yaitu *National Assembly*, *Legislative Yuan*, dan *Control Yuan*. Dari ketiga kamar tersebut, hanya *Legislative Yuan* yang berwenang membentuk UU, sedangkan fungsi *Control Yuan* sebagai kamar ketiga, antara lain adalah sebagai pengawas tertinggi, pemberi persetujuan dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat, serta melakukan audit.

3. Sebagai lembaga negara tertinggi

Kamar ketiga (*Loya Jirga*) di negara Afganistan berdasarkan Pasal 110 ayat (1) *Islamic Republic of Afghanistan* (2004) merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan.³⁴³ Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 25 *Constitution of the Republic of China* yang mengatur bahwa *National Assembly* melaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat.³⁴⁴

Jika dibandingkan dengan negara-negara yang juga menggunakan sistem trikameral, maka parlemen RI memiliki karakteristik mirip dengan parlemen pada negara *Islamic Republic of Afghanistan* (asimetris dan inkongruen), demikian pula dengan parlemen menurut *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*, sedangkan parlemen menurut *Constitution of the Republic of China* sebelum tahun 1994 menggunakan *weak tricameralism* (asimetris dan kongruen, dimana hanya *Control Yuan* yang tidak memiliki wakil dari kelompok profesi dan kelompok perempuan, selain itu wakil-wakil yang lain sama dengan kamar-kamar lainnya). Parlemen menurut

³⁴² THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA, *loc cit.*, http://www.worldstatemen.org/Yugoslavia_1963.doc. Article 165 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*

³⁴³ Jimly Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi...Buku 1, op cit.*, hal. 10. Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*.

³⁴⁴ Lihat *Taiwan Constitution*, <http://www.woefre.unibefic/>, *loc cit.*, Article 25 *Constitution of the Republic of China*.

Constitutions of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963 adalah *medium-strength pentacamerism*.

Mengenai MPR, dalam risalah sidang Perubahan UUD 1945, Fraksi PDI-P,³⁴⁵ Fraksi PDU,³⁴⁶ Fraksi KKI,³⁴⁷ Fraksi TNI/POLRI,³⁴⁸ dan Fraksi Utusan Golongan³⁴⁹ mengusulkan MPR sebagai lembaga yang permanen, sedangkan yang lainnya mengusulkan agar MPR berkedudukan sebagai *joint session* antara DPR dan DPD. Rumusan pengaturan tentang MPR dalam UUD 1945 tidak memberikan penegasan apakah MPR menjadi lembaga yang permanen, penegasan tersebut diatur dalam UU dan Tata Tertib, yang mengatur mengenai pimpinan MPR (termasuk pula pertanggungjawaban pimpinan MPR) dan prosedur kelembagaan tersendiri di luar DPR dan DPD.

Pakar yang diundang dalam pembahasan perubahan pertama UUD 1945 (Bagir Manan dan Ichlasul Amal) mengusulkan agar struktur parlemen yang akan dibentuk adalah sistem bikameral, dengan MPR sebagai nama dari parlemen RI. Dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa ke depan MPR seperti kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari DPR dan Utusan Daerah, terlebih lagi jika Presiden dipilih langsung, maka MPR tidak diperlukan lagi untuk membuat GBHN.³⁵⁰ Ichlasul Amal juga mengemukakan hal yang sama, yaitu bila memang posisi wakil daerah ingin diubah, maka sebaiknya MPR seperti kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari DPR dan wakil yang benar-benar merupakan wakil daerah yang tinggal dalam provinsi yang bersangkutan.³⁵¹

Hal yang sama juga disulkan oleh para ahli ketika para fraksi di MPR RI mengundang lagi tim ahli pada perubahan ketiga. Suwoto Mulyosudarmo mengemukakan

³⁴⁵Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR Panitia Ad Hoc I...2001*, *op cit.*, hal. 30-31.

³⁴⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 24-25.

³⁴⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I...2001*, *op cit.*, hal. 37-39.

³⁴⁸ Lihat *ibid.*, hal. 5-7. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I...2000*, *op cit.*, hal. 48.

³⁴⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I...2000*, *op cit.*, hal. 20-21.

³⁵⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-9 Panitia Ad Hoc I BP MPR 16 Desember 1999*, hal. 81 dan 86.

³⁵¹ Lihat *ibid.*, hal. 98.

adanya forum permusyawaratan antara DPR dan DPD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif.³⁵² Maswadi Rauf juga mengemukakan tentang MPR sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD,³⁵³ sedangkan Jimly Asshidiqqie mengusulkan agar nama sidang gabungan antara DPR dan DPD adalah MPR.³⁵⁴

2. Struktur Parlemen Bikameral Berdasarkan Kewenangan DPR dan DPD dalam Pembentukan UU, dan Perbandingannya dengan Berbagai Negara yang Menggunakan Sistem Bikameral

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia, bahkan pada negara yang struktur parlemennya multikameral. *Constitution of the Republic of China* (1946) mengatur struktur parlemennya terdiri dari 3 kamar, tapi hanya satu kamar yang memiliki kewenangan membentuk UU (*Legislative Yuan*), sedangkan *Islamic Republic of Afghanistan 2004* dan *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 1963*, walaupun masing-masing terdiri dari 3 dan 5 kamar, mekanisme hubungan dalam pembentukan UU hanya terjadi antara dua kamar.³⁵⁵ Hal tersebut juga terjadi di Indonesia, dimana walaupun parlemennya terdiri dari DPR, DPD, dan MPR, hanya DPR dan DPD yang memiliki kewenangan membentuk UU dan diatur mekanisme hubungan dalam pembentukan UU pada kedua kamar tersebut.

Dalam hal pembentukan UU, jika melihat sejarah penyusunan Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, terlihat bahwa terdapat kesamaan dari seluruh Fraksi yang menginginkan utusan daerah diperkuat kewenangan dan kedudukannya, akan tetapi

³⁵² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR 15 Mei 2001*, Nomor : MJ 230/10/2001, hal. 5. "Kemudian ketika terjadi suatu konflik diantara lembaga perwakilan itu ada suatu forum permusyawaratan yang apapun namanya ini nanti ada sebuah forum dimana antara DPR dan DPD itu akan melakukan penyesuaian, terutama didalam konsep pembuatan Undang-Undang. Untuk itu didalam konsep dari tim ahli ini dikatakan disini bahwa kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD."

³⁵³ *Ibid.*, hal. 11. "Juga ada usul, tiba-tiba MPR RI ada, ujung-ujug ada MPR RI, itu memang kita sebutkan dalam Pasal 3. pada waktu menyebutkan itu dapat mengadakan Sidang Gabungan dalam MPR RI."

³⁵⁴ Lihat *Ibid.*, hal. 47.

³⁵⁵ Hanya Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*) yang mengatur mekanisme hubungan ketiga kamar dalam parlemennya pada pembentukan UU.

mengenai seberapa besar kewenangan tersebut, terdapat perbedaan pendapat. Beberapa pendapat sehubungan fungsi legislasi (dalam arti sempit) yang dimiliki oleh DPD, yaitu:

(1) DPD tidak memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit)

Fraksi yang mengemukakan hal ini, yaitu Fraksi PDI-P³⁵⁶ dan Fraksi PKB.³⁵⁷ Berbeda dengan Fraksi PKB yang menyatakan bahwa MPR merupakan sidang gabungan DPR dan DPD sehingga DPD merupakan sebuah kamar tersendiri,³⁵⁸ Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa DPD bukanlah merupakan sebuah kamar.³⁵⁹

(2) DPD memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit) yang terbatas

Kategori terbatas yang dimaksud adalah bahwa fungsi legislasi (dalam arti sempit) yang dimiliki DPD hanya mencakup pada pembentukan UU yang terkait dengan kepentingan daerah. Dalam hal ini, terdapat 3 pendapat, yaitu:

i. DPD hanya memiliki kewenangan membahas.

Pendapat ini dikemukakan oleh Fraksi PDU dan juga dikemukakan bahwa DPD bukanlah merupakan sebuah kamar.³⁶⁰

ii. DPD hanya memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan memberi pertimbangan, tanpa memiliki *voting right* (hak menolak).

Pendapat ini dikemukakan oleh Fraksi PG,³⁶¹ Fraksi PBB,³⁶² Fraksi PDKB,³⁶³

³⁵⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000, op cit.*, hal. 17.

³⁵⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 8.

³⁵⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 29-30.

³⁵⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2002, op cit.*, hal. 26-27.

³⁶⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 36.

³⁶¹ Lihat *ibid.*, hal. 17. F PG pada sidang tahun 2000 mengusulkan agar DPD mengajukan pula usulan RUU pada Presiden dengan persetujuan DPR. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. "Pasal 22 mengenai tugas dan wewenang Dewan Utusan Daerah :

Ayat (1) Membahas rancangan undang-undang dan dengan persetujuan DPR mengajukan undang-undang untuk disetujui oleh Presiden."

³⁶² Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal 23-25. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 49.

Fraksi Utusan Golongan,³⁶⁴ dan Fraksi TNI/POLRI.³⁶⁵ Bahkan Fraksi PG pada sidang tahun 2000 mengusulkan agar DPD dapat mengajukan usul RUU pada Presiden.³⁶⁶ Hanya Fraksi PBB yang mengusulkan DPD selain mengusulkan kepada Presiden, juga membahas RUU bersama Presiden dalam hal RUU yang berkaitan dengan daerah.³⁶⁷

- (3) DPD memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan memberi pertimbangan, serta *voting right* (hak menolak).

Pendapat ini dikemukakan oleh Fraksi Reformasi.³⁶⁸

- (2) DPD memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit) yang saat ini lebih sedikit dari DPR, akan tetapi kewenangan tersebut akan meningkat sesuai dengan konstelasi sosial-politik hingga sama dengan DPR, dan diatur dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.

Pendapat ini dikemukakan oleh Fraksi PPP.³⁶⁹

Kewenangan DPD yang terbatas dalam pembentukan UU, tidak terlepas dari kekhawatiran para fraksi di DPR jika DPR dan DPD memiliki kewenangan yang sama kuat maka proses pengambilan keputusan akan menjadi sulit, sehingga diusulkan oleh Fraksi Utusan Golongan agar sebagai jalan tengahnya adalah bahwa DPD hanya memiliki kewenangan legislasi yang terbatas.³⁷⁰

³⁶³ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 7.

³⁶⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 35-36.

³⁶⁵ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 26-28.

³⁶⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000*, op cit., hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga.

³⁶⁷ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 49.

³⁶⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 22 (mengenai kewenangan DPD membahas RUU). Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 40-42 (mengenai *voting right* DPD).

³⁶⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, op cit., hal. 4-5.

³⁷⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, op cit., hal. 29.

Berbeda dengan kamar kedua (*Shoura Assembly*) pada negara *Arab Republic of Egypt* yang merupakan lembaga konsultasi (termasuk konsultasi bagi RUU yang akan diusulkan) yang selanjutnya memberikan opininya pada Presiden atau kamar pertama (tergantung siapa yang mengusulkan RUU),³⁷¹ DPD sama sekali bukanlah lembaga konsultasi maupun lembaga penasehat bagi DPR. Kewenangan DPD dalam pembentukan UU diatur dalam UUD, yaitu berupa kewenangan mengusulkan dan ikut membahas bersama DPR, RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, serta memberi pertimbangan RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.³⁷² Bahkan Fraksi Reformasi mengusulkan agar pasal-pasal dalam Perubahan Pertama yang mengatur kewenangan DPR dalam pembentukan UU harus dirubah dengan diaturnya DPD dalam UUD 1945.³⁷³

Berbeda dengan kewenangan untuk "mengusulkan RUU" dimana terdapat 1 fraksi, yaitu Fraksi PDU yang mengusulkan agar hanya DPR yang memiliki kewenangan mengusulkan RUU dalam parlemen,³⁷⁴ seluruh fraksi sepakat bahwa DPD memiliki kewenangan ikut membahas RUU bersama DPR, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,

³⁷¹ Lihat *Article 195 Constitution of the Arab Republic of Egypt* sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *et al. ed., Kompilasi...Buku 1, op cit.*, hal. 707. *Article 195 Constitution of the Arab Republic of Egypt* mengatur sebagai berikut: "*The Shoura Assembly shall be consulted in the following:....*"

³⁷² Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...., loc cit.*, ps. 22D ayat (2).

³⁷³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 20. "...pada waktu kita mengatakan akan berbicara dan memperkuat MPR dengan Dewan Perwakilan Daerah, dan bukan Fraksi Utusan Daerah juga dengan semangat yang sama. Supaya kepentingan daerah itu dilegislatifpun mulai ke depan.

Dalam konteks itu kita pikir bahwa DPR dan DPD ini memang harus dibahas dalam satu kaitan. Nah, jadi semangat itulah barangkali yang akhirnya membikin kita sepakat walaupun sekarang belum, menjurus ke kemungkinan MPR menjadi bikameral.

Kalau MPR menjadi bikameral, MPR sudah kita bicarakan tetapi rumusannya sebetulnya di sini kita akan memulai point-pointnya. Tentu beberapa pasal dan ayat yang sudah kita amandemen tidak bisa, tidak terpaksa harus diamandemen lagi. Pasal 20 umpamanya yang mengatakan bahwa yang membahas RUU itu hanya DPR, yang akan datang mungkin DPR dan DPD, mau tidak mau terpaksa itu harus diadakan perubahan.."

³⁷⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 36.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.³⁷⁵

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, berkaitan dengan pemberian pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu, termasuk RUU APBN, sebagian besar fraksi, yaitu Fraksi PPP,³⁷⁶ Fraksi PKB,³⁷⁷ Fraksi PG,³⁷⁸ Fraksi PBB,³⁷⁹ dan Fraksi Utusan Golongan,³⁸⁰ mengemukakan bahwa pertimbangan diberikan dalam pembahasan RUU. Fraksi PDI-P dan Fraksi TNI/POLRI tidak menjelaskan secara terperinci, dimana Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa pertimbangan DPD diberikan setelah DPR atau Presiden menyampaikan RUU,³⁸¹ dan Fraksi TNI/POLRI mengemukakan bahwa: "perlu adanya pertimbangan DPD terhadap APBN."³⁸²

Pembatasan kewenangan DPD dalam hal pembentukan UU, terjadi di tingkat UU dan Tata Tertib. UU yang mengatur tentang kewenangan DPD dalam pembentukan UU yaitu UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan UU harus sesuai dengan apa yang diinginkan diatur oleh pembentuk UUD, sebagaimana dikemukakan oleh Sopoemo dalam rapat BPUPK: "Karena tadi dikemukakan undang-undang dasar disebut sesupel-supelnya, memuat aturan-aturan yang pokok; yang diuraikan itu sudah tentu sudah tercatat dalam perslag dalam pembicaraan hari ini. Ini tentu

³⁷⁵ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22D ayat (2).

³⁷⁶ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 28. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 8.

³⁷⁷ Lihat *Ibid.*, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc i BP MPR...2000*, hal. 29.

³⁷⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 22.

³⁷⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 58.

³⁸⁰ Lihat. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 36.

³⁸¹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 34.

³⁸² Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-40...2000*, *op cit.*, hal. 18.

akan diperingati kemudian kalau membentuk undang-undang....”³⁸³ Akan tetapi sebagaimana telah dibahas, terdapat pembatasan-pembatasan dalam peraturan di bawah UUD 1945.

Selain pembatasan, terdapat perbedaan mengenai mekanisme pembentukan UU dalam pengaturan di bawah UUD 1945. Mekanisme pembentukan UU yang diatur dalam Tata Tertib DPR sama dengan yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan tentunya berbeda dalam hal hubungan DPD dan DPR dalam membahas RUU yang bukan merupakan Usulan DPD dengan yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perbedaan tersebut menyebabkan ketidakjelasan hubungan antarkamar dalam pembahasan RUU, khususnya menyangkut pembahasan bersama antara DPR dan DPD mengenai RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Tata Tertib DPR RI, dan Tata Tertib DPD RI diatur bahwa pembahasan bersama antara DPR dan DPD hanya dalam hal RUU yang dibahas merupakan RUU diusulkan oleh DPD, sedangkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa pembahasan bersama antara DPR dan DPD dalam hal RUU yang dibahas berkaitan dengan RUU tertentu yang merupakan kewenangan DPD, tanpa memperhatikan apakah RUU tersebut usulan DPD, DPR, atau Presiden. Dalam prakteknya, hal ini membuat ketidakjelasan bagi DPD karena terkadang DPD diundang untuk membahas dengan DPR walaupun RUU yang dibahas bukan merupakan Usulan DPD.³⁸⁴

Dari 4 kegiatan pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU,³⁸⁵ DPR memiliki semua kewenangan untuk melaksanakan kegiatan tersebut, sedangkan DPD hanya

³⁸³ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 376. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *op cit.*, hal. 288.

³⁸⁴ Hasil wawancara dengan Adam Bachtiar, S.H., M.H. Kepala Biro Persidangan I DPD RI, Jumat, 20 Maret 2009. Dikemukakan bahwa jika alat kelengkapan DPR yang membahas mengenal anggota DPD cukup baik, maka DPD diundang untuk membahas walaupun bukan RUU Usulan DPD yang sedang dalam pembahasan.

³⁸⁵ Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid II*, *op cit.*, hal. 34. Empat bentuk kegiatan tersebut adalah:

diberikan kewenangan mengusulkan RUU tertentu, ikut memahaminya, dan juga memberikan pertimbangan pada RUU tertentu. Walaupun DPD hanya diberikan kewenangan mengusulkan RUU tertentu, ikut memahaminya, dan juga memberikan pertimbangan pada RUU tertentu, tidak dapat disebutkan bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit), karena sebagaimana DPR, DPD juga memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.³⁸⁶ Walaupun mengenai fungsi legislasi dalam Pasal 25 huruf a UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur bahwa fungsi legislasi sebagai salah satu fungsi DPR, dan penjelasan Pasal 25 huruf a tersebut mengatur: "Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."³⁸⁷ Akan tetapi dalam dalam pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur: "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan."³⁸⁸ Dari serangkaian proses pembuatan UU, DPD melakukan berbagai kegiatan dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, hingga pembahasan, dalam pembentukan RUU tertentu yang menjadi kewenangannya, sehingga tidak berdasar pendapat yang menyatakan bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit). Bahkan dalam pembahasan

"1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);

1) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);

2) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);

3) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)."

Pengajuan usulan UU sebagai kegiatan dalam fungsi legislasi, juga dapat dilihat dalam Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297.

³⁸⁶ Hal ini juga dikemukakan oleh Satya Arinanto dan Sri Soemantri dalam Janedjri M. Gaffar, *et al.*, *ed. op cit.*, hal. 19 dan 83.

³⁸⁷ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, pasal 25 huruf a dan penjelasannya.

³⁸⁸ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pembentukan...*, *loc cit.*, ps. 1 angka 1.

perubahan UUD 1945, hanya Fraksi PDI-P³⁸⁹ dan Fraksi PKB³⁹⁰ yang menyatakan bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi (dalam arti sempit).

Dalam hal struktur parlemen menurut UUD 1945 dianalisis berdasarkan fungsi legislasi parlemen yang dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, maka RI merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism* berdasarkan kriteria yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori, yaitu kewenangan DPR (*first chambers*) sangat tidak setara dengan DPD (*second chambers*) dalam pembentukan UU.³⁹¹

Kewenangan kamar kedua yang asimetris terhadap kamar pertama pada 22 negara yang dibahas pada Bab III bervariasi dalam kaitannya dengan pembentukan UU, yaitu:

- a. Kamar Kedua memiliki kewenangan membentuk UU yang terbatas, yang terbagi atas:
 1. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan.³⁹²
 2. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan kecuali terhadap RUU Finansial.³⁹³
 3. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan dan membahas, serta memutuskan jika yang dibahas adalah RUU Organik yang berkaitan dengan kamar kedua.³⁹⁴

³⁸⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2000, op cit.*, hal. 17.

³⁹⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 8.

³⁹¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*.

³⁹² *Russian Federation, Kingdom of Spain dan Republic of India.*

³⁹³ *Islamic Republic of Pakistan.*

³⁹⁴ *France Republic.*

4. Kamar Kedua hanya memiliki kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan provinsi, serta memiliki kewenangan membahas dan memutus semua RUU.³⁹⁵
 5. Kamar Kedua memiliki kewenangan membahas dan memutuskan.³⁹⁶
 6. Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan jika bersama dengan Kamar Pertama dalam *joint session*, memiliki kewenangan membahas dan memutuskan.³⁹⁷
 7. Kamar Kedua memiliki kewenangan membahas dan menunda pelaksanaan RUU Non Finansial selama 1 tahun.³⁹⁸
- b. Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan membentuk UU.³⁹⁹

Berdasarkan kriteria yang dikemukakan Sartori,⁴⁰⁰ maka dari 20 negara tersebut, 2 negara yang merupakan *perfect bicameralism*,⁴⁰¹ 7 negara yang merupakan *strong bicameralism*,⁴⁰² dan 11 negara yang merupakan *weak bicameralism*.⁴⁰³

Pada kesebelas negara tersebut, kewenangan pembentukan UU sangat tidak setara. Pemutus terakhir jika terdapat perbedaan diantara kedua kamar adalah berdasarkan mekanisme *one chamber decision* -dalam hal ini Kamar Pertama yang menentukan, walaupun pengecualian tertentu pada negara *Republic of India* dan *Islamic Republic of Pakistan*, dimana kewenangan Kamar Pertama dan Kedua sama dalam hal RUU Non

³⁹⁵ *Republic of South Africa* dan *Federal Republic of Germany*.

³⁹⁶ *People's Democratic Republic of Algeria*.

³⁹⁷ *Kingdom of the Netherlands*.

³⁹⁸ *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

³⁹⁹ *Arab Republic of Egypt* dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

⁴⁰⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, 2nd ed, (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*.

⁴⁰¹ *Federative Republic of Brazil*, dan *Federal Republic of Nigeria*.

⁴⁰² *People's Democratic Republic of Algeria*, *Argentine Republic*, *Commonwealth of Australia*, *Canada*, *Republic of Colombia*, *United Mexican States*, dan *United States of America*.

⁴⁰³ *Democratic Republic of Congo*, *France Republik*, *Federal Republic of Germany*, *Republic of India*, *Japan*, *Kingdom of the Netherlands*, *Islamic Republic of Pakistan*, *Russian Federation*, *Republic of South Africa*, *Kingdom of Spain* dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

Finansial yaitu keputusan akhirnya apabila ada perbedaan diambil dalam *joint session*, akan tetapi RUU tentang anggaran dan keuangan harus diajukan, dibahas, serta disetujui hanya oleh Kamar Pertama pada negara *Islamic Republic of Pakistan*, sedangkan pada negara *Republic of India*, Kamar Kedua hanya memiliki kewenangan membahas dan memberikan rekomendasi.

Bila dibandingkan dengan kamar kedua pada negara *Democratic Republic of Ethiopia* dan negara *Arab Republic of Egypt*, maka DPD masih lebih baik karena kamar kedua pada kedua negara tersebut tidak memiliki kewenangan membentuk UU. Akan tetapi jika dibandingkan dengan 11 negara yang juga dikategorikan sebagai *weak bicameralism*, maka kewenangan DPD sangat terbatas karena ke-11 negara tersebut memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan menolak RUU, walaupun penolakan tersebut dapat diabaikan oleh kamar pertama, kecuali pada negara *Kingdom of Netherlands* dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* yang tidak memiliki kewenangan mengusulkan.⁴⁰⁴

Jika dianalisa berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, maka keberadaan parlemen dengan sistem bikameral dalam pembentukan UU menurut UUD 1945 memiliki justifikasi, yaitu:

- a. Justifikasi dalam hal politik (*political*) yaitu bahwa dalam sistem bikameral, hak veto disediakan secara kelembagaan untuk mencegah tirani mayoritas,⁴⁰⁵ sistem bikameral mencegah tirani minoritas karena kedua kamar mensyaratkan adanya dukungan dari konstituen yang luas untuk mendukung pembentukan UU,⁴⁰⁶ sistem bikameral mengurangi potensi tirani dari pemimpin individual karena dalam sistem bikameral setiap usulan yang dimajukan harus menghadapi berbagai alternatif yang diajukan oleh kamar kedua.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Negara lainnya yang Kamar Keduanya juga tidak memiliki kewenangan mengusulkan adalah *People's Democratic Republic of Algeria*, akan tetapi negara ini masuk dalam kriteria *strong bicameralism*.

⁴⁰⁵ George Tsebelis dan Jeannette Money, *op cit*, hal. 35.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, hal. 36.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

Dalam parlemen RI jika kita kaitkan dengan justifikasi sistem bikameral secara politis sebagaimana yang dikemukakan Tsebelis dan Money, maka keberadaan DPD sebagai kamar kedua mempunyai peranan penting. DPR dirancang untuk membawa aspirasi kepentingan nasional berdasarkan kepentingan yang dibawa oleh anggota partai politik yang dipilih oleh rakyat, sedangkan DPD sebagai pembawa aspirasi kepentingan daerah. Sehingga, dalam pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, diharapkan semua aspirasi terwakili dan memberikan kontribusi dalam pembentukan UU, berupa UU yang memperhatikan tidak hanya kepentingan nasional, tetapi juga kepentingan daerah sesuai karakteristiknya. Akan tetapi karena dalam pengaturannya kewenangan DPD sangat terbatas maka secara politis, DPD tidak dapat berperan karena pembahasan RUU tertentu antara DPR dan DPD hanya terjadi jika RUU Usulan DPD yang dijadikan dasar pembahasan, kemudian DPD tidak ikut dalam pembahasan antara DPR dan Presiden dan hanya memberikan pandangan dan pendapat saja. Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD, maka DPD tidak dapat melakukan mekanisme *double check*⁴⁰⁸ yang menyebabkan DPD tidak dapat melakukan *double checks* terhadap DPR (dan presiden), terutama terhadap RUU dan pengawasan pelaksanaan UU yang berorientasi kepentingan daerah, pada hal DPD merupakan wakil rakyat dalam konteks kedaerahan.

- b. Justifikasi dalam hal efisiensi (*efficiency*) yaitu bahwa sistem bikameral menyebabkan pembuat UU yang efisien menghasilkan legislasi yang lebih baik dan hasil yang lebih stabil, karena kamar kedua memiliki masa jabatan lebih lama dari kamar pertama,⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, cet. 1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 26-27. "...sistem *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat."

⁴⁰⁹ Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 37. Tsebelis dan Money juga menjelaskan bahwa banyak hal dalam sistem bikameral yang meningkatkan lebih baik hasil dari legislasi. "*From the time of ancient Greeks onward, the idea of a council of elders, who could bring their experience and wisdom to the government, has been advocated ... The institutional provisions that promote an efficient role for the senate including higher age minimums for upper chamber than for lower chamber and selection criteria that involve some evaluation of expertise. The longer term in office also permits the development of legislative expertise. And disinterested nature of senatorial involvement promotes an objective look at legislation...*" *Ibid.*, hal. 40.

kehadiran kamar kedua menciptakan kemungkinan kontrol kualitas (*quality control*),⁴¹⁰ mengurangi korupsi dan memperlambat proses legislasi, karena kemungkinan dilakukannya kolusi dalam sistem bikameral lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem unikameral,⁴¹¹ dan mengurangi biaya-biaya dalam menghasilkan keputusan, sebab adanya mekanisme *conference committees* dalam sistem bikameral.⁴¹²

Sebagaimana dikemukakan oleh Tsebelis dan Money, kamar kedua memiliki justifikasi dari segi efisiensi, akan tetapi hal tersebut tidak dapat ditemukan dalam parlemen RI karena berbeda dengan kamar kedua di berbagai negara umumnya, DPD sebagai kamar kedua (*second chambers*) memiliki kewenangan yang terbatas dikaitkan dengan pembentukan UU. Dalam sistem bikameral dari 20 negara yang kedua kamarnya memiliki fungsi legislasi yang telah dibahas sebelumnya, pembatasan kewenangan terhadap kamar kedua adalah dalam hal pengusulan UU,⁴¹³ akan tetapi hampir seluruh kamar kedua memiliki hak membahas dan hak veto. DPD hanya memiliki hak membahas yang terbatas yaitu hanya dalam RUU tertentu, hanya dalam hal RUU tersebut diusulkan oleh DPD kepada DPR. Pembahasan juga tidak dilakukan dalam *conference committee*, akan tetapi anggota DPD dibatasi 1/3 anggota DPR. Pembahasan DPD dengan DPR tersebut juga tidak terlalu signifikan karena UUD 1945 mengatur bahwa RUU hanya dapat disahkan jika dibahas dan disetujui bersama antara DPR dan Presiden.⁴¹⁴

Keberadaan DPD sebagai kamar kedua (*second chambers*) memiliki justifikasi, akan tetapi sebagaimana telah dikemukakan bahwa fungsi legislasi DPD terbatas berdasarkan pengaturan dalam UUD 1945 dan lebih dibatasi lagi dalam UU dan Tata Tertib. Kelebihan sistem bikameral yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money akhirnya menjadi tidak dapat ditemui dalam Parlemen RI karena DPD sebagai kamar kedua (*second chambers*) terbatas fungsi dan jumlahnya dalam pembahasan.

⁴¹⁰ *Ibid.*, hal. 37.

⁴¹¹ *Ibid.*, hal. 40.

⁴¹² *Ibid.*, hal. 41-42.

⁴¹³ *People's Democratic Republic of Algeria, Kingdom of the Netherlands, dan United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.*

⁴¹⁴ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Pertama...*, *loc cit.*, ps. 20 ayat (2), (3), (4) dan (5).

Implikasi pengaturan dalam UUD 1945 dan pengaturan di bawahnya tidak hanya menimbulkan anomali dalam hal mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, tetapi juga dalam pembahasan RUU. George Tsebelis dan Jeannette Money mengemukakan bahwa terdapat beberapa metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, yang dapat digunakan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama, yaitu: “*the navette (shuttle) system, conference committees, joint sessions of two chambers, dan one-chamber decisions.*”⁴¹⁵ Dari 20 negara di berbagai dunia yang telah dibahas yang menggunakan sistem bikameral dalam pelaksanaan fungsi legislasi, semua kamar kedua memiliki kewenangan membahas dan hak veto. Metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, juga menggunakan satu beberapa metode yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money. Pada negara yang menggunakan *weak bicameralism* juga menggunakan satu atau beberapa metode tersebut secara bersama-sama, walaupun keputusan terakhir pada kamar pertama (*one-chamber decisions*), dengan pengecualian pada negara *Republic of India* dan *Islamic Republic of Pakistan*, dimana kewenangan Kamar Pertama dan Kedua sama dalam hal RUU Non Finansial yaitu keputusan akhirnya apabila ada perbedaan diambil dalam *Joint Session*, akan tetapi RUU tentang anggaran dan keuangan harus diajukan, dibahas, serta disetujui hanya oleh Kamar Pertama pada negara *Islamic Republic of Pakistan*, sedangkan pada negara *Republic of India*, Kamar Kedua hanya memiliki kewenangan membahas dan memberikan rekomendasi. Demikian juga jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS, dimana Senat memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan memberikan persetujuan atau penolakan, walaupun keputusan terakhir berada pada DPR. Bahkan Senat pada masa Konstitusi RIS memiliki kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan menolak RUU tertentu yang dianggap Senat dan DPR merupakan kewenangan Senat karena mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada DPR.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 13.

⁴¹⁶ Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *loc cit.*, ps. 128, ps. 131-ps. 136.

Dalam parlemen RI, terdapat anomali karena DPD sebagai kamar kedua diberikan kewenangan membentuk UU tetapi sangat terbatas. DPD memiliki kewenangan membahas RUU tertentu dengan DPR sebagai kamar pertama jika RUU yang dibahas merupakan Usulan DPD dan pembahasan pembahasan bersama itu tidak dalam bentuk yang dikenal secara umum (*conference committees* dan *joint sessions of two chambers*), akan tetapi keanggotaan DPD komisi dibatasi hanya 1/3 anggota DPR. Dalam penjelasan Pasal 84 ayat (3) RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), dikemukakan bahwa jumlah anggota DPD yang hadir disesuaikan dengan kapasitas ruang rapat alat kelengkapan DPR.⁴¹⁷ Aturan ini lebih tidak jelas lagi dalam hal pengaturan jumlah anggota DPD dalam komisi pembahasan RUU Usulan DPD.

Dalam Parlemen RI juga tidak diatur mengenai metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU ketika pembahasan bersama DPR dan DPD, karena DPD sebagai kamar kedua tidak memiliki hak veto. Hak veto dalam pembahasan UU dimiliki oleh DPR dan Presiden karena RUU dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. DPD juga hanya memberikan pandangan dan pendapat walaupun RUU yang dibahas merupakan kewenangannya jika RUU yang dibahas bukan merupakan Usulan DPD. DPD juga hanya memiliki kewenangan memberikan pertimbangan terhadap RUU tertentu, termasuk APBN. Dalam hal ini kewenangan DPD lebih besar jika dibandingkan dengan kewenangan kamar kedua di negara *Islamic Republic of Pakistan*, karena kamar kedua tidak memiliki kewenangan dalam pembentukan UU Anggaran dan Keuangan, akan tetapi jika dibandingkan dengan negara lainnya yang menggunakan *weak bicameralism*, maka kamar kedua dilibatkan dalam pembentukan RUU Anggaran dan keuangan lainnya, walaupun keputusan akhir berada pada kamar pertama, bahkan pada negara *Republic of France*, jika dalam waktu 40 hari RUU tentang Keuangan tidak disahkan oleh Kamar

⁴¹⁷ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84, Timus, Panja 13 Mei 2009.

Pertama, maka Pemerintah menyerahkannya pada kamar kedua untuk memberikan persetujuan dalam waktu 15 hari.⁴¹⁸

Berdasarkan pengaturan kewenangan formal DPR dan DPD dalam UUD 1945, pada dasarnya dapat dibuat mekanisme dan metode pembentukan UU yang tidak membatasi kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam UU dan Tata Tertib. DPR tidak perlu khawatir DPD akan mempersulit pembentukan UU sehingga melakukan pembatasan dalam UU dan Tata Tertib. RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus dibahas bersama antara DPR dan DPD, termasuk RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, sehingga dalam pembentukan UU, klasifikasi RUU dibagi atas RUU yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas dan RUU yang bukan merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas. Walaupun mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dilaksanakan berdasarkan UUD 1945, tidak akan terjadi kesulitan dan kebuntuan (*dead lock*). Penulis mengusulkan agar hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU harus diatur sesuai dengan UUD 1945, yaitu bahwa seluruh RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dibahas bersama antara DPR dan DPD, akan tetapi hal tersebut dilakukan di dalam komisi dengan jumlah anggota yang seimbang antara wakil DPR dan DPD (*conference committee*), dan hasil dari pembahasan tersebut disampaikan kepada masing-masing kamar, dimana persetujuan terakhir tetap berada pada DPR. Dalam hal RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD tersebut dibahas antara DPR dengan Pemerintah, maka DPD memberikan pandangan dan pendapat terkait dengan RUU yang sedang dibahas.

Mekanisme hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU dapat diatur sebagai berikut:

1. RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas

⁴¹⁸ *France Constitution*, <http://www.ocfre.unibe.ch/law/icj/>. Lihat *Article 47 Constitution of France Republic*. Ketentuan serupa juga diatur untuk RUU Jaminan Sosial dimana jika dalam waktu 20 hari RUU tersebut tidak disahkan oleh Kamar Pertama, maka Pemerintah menyerahkannya pada kamar kedua untuk memberikan persetujuan dalam waktu 15 hari. Lihat *Article 47-1 Constitution of France Republic*.

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

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa kewenangan DPD yang terbatas pada UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pada dasarnya bukan merupakan kelemahan bagi DPD. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya DPD yaitu untuk mengokohkan Negara Kesatuan RI dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas. Pemberian kewenangan tertentu dalam pembentukan UU bagi kamar kedua juga dapat dilihat pada beberapa

negara, yaitu *France Republic*, *Russian Federation*, *Kingdom of Spain*, dan *Republic of South Africa* (negara-negara yang kewenangan kamar pertama dan keduanya asimetris) serta *Federal Republic of Germany*, *Federal Republic of Nigeria*, dan *Republic of Colombia* (negara-negara yang kewenangan kamar pertama dan keduanya simetris).

Constitution of France Republic mengatur bahwa RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga yang mewakili bangsa Prancis yang berdiam di luar Prancis, diajukan pertama kali ke *Senate*.⁴¹⁹ Dalam *Constitution of the Russian Federation* diatur bahwa UU tertentu yang disetujui oleh *House of Representatives (State Duma)* yang diharuskan untuk mendapatkan pertimbangan dari *Federation Council*, adalah UU yang berkaitan dengan anggaran federal; pajak dan retribusi; keuangan, moneter, kredit dan pengaturan bea cukai, dan pengeluaran uang; ratifikasi dan peniadaan perjanjian internasional; status dan proteksi perbatasan; dan perang dan damai.⁴²⁰ *Constitution of Republic of South Africa* mengatur bahwa semua RUU diajukan pada Kamar Pertama, termasuk RUU tentang *Money Bill*, kecuali RUU yang berkaitan dengan provinsi diajukan oleh Kamar Kedua. Dalam *Constitution Republic of Colombia* diatur bahwa kedua kamar memiliki kewenangan mengusulkan, menyetujui, dan menolak RUU, akan tetapi dalam RUU tentang hubungan internasional harus diusulkan oleh Kamar Kedua, sedangkan RUU tentang perpajakan harus diusulkan oleh Kamar Pertama.⁴²¹ *Constitution of the Federal Republic of Germany* mengatur RUU tertentu yang memerlukan persetujuan *Council of State (Bundesrat)*, yaitu RUU tentang Pemerintah Negara Bagian, RUU yang mengatur tentang pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal, RUU tentang pemungutan pajak, dan RUU tentang anggaran pemerintah.⁴²² Pada negara *Federal Republic of Nigeria* dan *Kingdom of Spain*, RUU tentang pembentukan daerah atau negara bagian harus disetujui oleh anggota kedua kamar.

⁴¹⁹ *France Constitution, loc cit.*, Article 39 *Constitution of France Republic*.

⁴²⁰ *Russia-Constitution, loc cit.*, Pasal 106 *Constitution of the Russian Federation*.

⁴²¹ Lihat Article 154 *Constitution of Colombia* (1991).

⁴²² David P. Currie. *op cit.*, hal. 377-383. Lihat Article 83-87 dan 91a, 96 ayat (5), 105 ayat (3), dan 109 ayat (3).

Dari negara-negara yang kewenangan membentuk UU merupakan kewenangan bagi kamar kedua jika mengenai hal-hal tertentu tersebut, terdapat 2 negara yang kamar keduanya memiliki kewenangan yang terkait dengan kepentingan daerah, yaitu *Federal Republic of Germany* dan *Republic of South Africa*. Dalam *Constitution of the Federal Republic of Germany* diatur RUU tertentu yang memerlukan persetujuan kamar kedua (*Bundesrat*), yaitu RUU tentang Pemerintah Negara Bagian,⁴²³ RUU yang mengatur tentang pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal,⁴²⁴ RUU tentang pemungutan pajak,⁴²⁵ dan RUU tentang anggaran pemerintah.⁴²⁶ Negara lainnya adalah *Republic of South Africa* yang dalam UUD-nya mengatur bahwa semua RUU diajukan pada Kamar Pertama, kecuali RUU yang berkaitan dengan provinsi diajukan oleh Kamar Kedua dan Kamar Kedua memberikan pertimbangan atau penolakan terhadap RUU yang disetujui Kamar Pertama, dan dalam hal RUU yang berkaitan dengan provinsi maka harus dibahas di Komisi Mediasi jika terdapat perbedaan pendapat yang hasilnya dapat diabaikan dengan 2/3 suara dari Kamar Pertama, akan tetapi jika RUU tidak berkaitan dengan kepentingan provinsi maka tidak diperlukan Komisi Mediasi dan dapat diabaikan dengan suara mayoritas pada Kamar Pertama.⁴²⁷ Konstitusi RIS juga mengatur bahwa Senat memiliki kewenangan membentuk UU jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.⁴²⁸

Setiap negara memiliki sejarah dan alasan tersendiri sehingga dalam UUD-nya diatur bahwa kamar kedua pada parlemen memiliki kewenangan yang terkait dengan kepentingan daerah. Pada negara *Federal Republic of Germany*, bentuk negara federal kembali diterapkan sebagian karena kebijakan tentara sekutu yang menguasai negara

⁴²³ *Ibid.*, hal. 377-383. Lihat *Article* 83-87 dan 91a.

⁴²⁴ *Ibid.*, hal. 365. Lihat *Article* 96 ayat (5).

⁴²⁵ *Ibid.*, hal. 390. Lihat *Article* 105 ayat (3).

⁴²⁶ *Ibid.*, hal. 394. *Article* 109 ayat (3).

⁴²⁷ *South Africa Constitution, loc cit.*, Pasal 75, 76, dan 78 *Constitution of Republic of South Africa*.

⁴²⁸ Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, ps. 127.

Jerman setelah Perang Dunia II dengan asumsi jika kekuasaan lebih banyak diberikan bagi negara bagian, maka kekuatan negara Jerman akan berkurang.⁴²⁹ Akan tetapi perkembangannya ternyata berbeda dimana negara Jerman tidak berubah menjadi negara konfederal seperti yang diharapkan, dan negara bagian menjadi diperkuat akan tetapi dalam kerangka mempertajam *national domestic politics*.⁴³⁰ Bahkan lebih dari 40 kali perubahan *Basic Law* sejak tahun 1949 menunjukkan proporsi yang besar dari perubahan tersebut mengubah hubungan dan kekuasaan antara tingkat federal dan negara bagian, dan hal ini secara umum menghasilkan peningkatan kekuasaan untuk pusat.⁴³¹

Berbeda dengan faktor historis yang melatar belakangi dibentuknya Kamar Kedua (*Bundesrat*) pada negara *Federal Republic of Germany*, Kamar Kedua (*National Council of the Province*) pada negara *Republic of South Africa* dibentuk untuk mewakili provinsi dalam rangka menjamin kepentingan provinsi agar diperhitungkan di tingkat nasional.⁴³² Penyusun *South Africa Constitution* tidak menginginkan kamar kedua seperti *House of Lords* di Inggris yang menjadi kamar kedua sebagai pusat dari kepentingan, atau Kamar Kedua yang berperan sebagai *Public Protector* sebab tidak diinginkan sistem *checks and balances* yang menyebabkan inefisiensi dan konflik yang mengancam *majority rule*.⁴³³

⁴²⁹ Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 60. Lihat pula David P. Curie, *op cit.*, hal. 8-10.

⁴³⁰ Werner J. Patzelt, *ibid.* Dijelaskan pula: "Hence, state government do not always place highest priority on representing state interests in the Bundesrat. Instead they choose to take a party position and thereby create the same alignment and disputes are found in the Bundestag. Thus nationwide party composition is, on average, more important than policy conflict between levels of government in shaping Bundesrat behavior. Legislative opinion formation and decision making are thereby standardized nationally, and this made Germany a "unitary federation." *Ibid.*, hal. 67.

⁴³¹ Lihat P. James dan K. Sontheimer dalam Meg Russel, "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards", *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 1, Spring 2001, hal. 67.

⁴³² *South Africa Constitution, loc cit.*, Pasal 42 ayat (4) *Constitution of Republic of South Africa* mengatur sebagai berikut: "The National Council of Provinces represents the provinces to ensure that provincial interests are taken into account in the national sphere of government. It does this mainly by participating in the national legislative process and by providing a national forum for public consideration of issues affecting the provinces."

⁴³³ Gary O'Brien, "South Africa's New Upper Chamber", <http://www2.parl.gc.ca/sites/LOP/Infoparl/english/issue.asp?param=63&art=60>, diakses 4 April 2009, hal. 2.

Cooperative federalism sebagaimana diterapkan pada negara *Federal Republic of Germany* menjadi pilihan bagi Kamar Kedua di *Republic of South Africa*.⁴³⁴

Pembatasan bahwa kewenangan DPD hanya terkait dengan kepentingan daerah dikemukakan oleh penulis dengan argumentasi bahwa sebagaimana dikemukakan oleh para pembentuk perubahan UUD 1945 dan para ahli yang telah dikemukakan sebelumnya dalam sidang-sidang perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa DPD dibentuk untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, dan mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.⁴³⁵ Berdasarkan hal tersebut, tujuan utama pembentukan DPD adalah terkait dengan kepentingan daerah, sehingga hal tersebut yang menjadi fokus dari pelaksanaan kewenangan DPD. Hal itu yang membedakan anggota DPD dengan anggota DPR dimana bagi anggota DPD diatur bahwa anggota DPD adalah di daerah pemilihannya sesuai dengan tujuan pembentukannya sebagai penyalur aspirasi kepentingan daerah.

Pengkhususan tertentu merupakan hal yang dikenal di berbagai negara bagi Kamar Kedua dalam parlemennya dan tidak hanya dalam hal wewenang tertentu, akan tetapi pengkhususan dapat berupa kategori warga negara yang diwakili dalam Kamar Kedua. Diaturnya keberadaan wakil-wakil kategori warga negara tertentu dalam masyarakat, terutama wakil masyarakat adat di beberapa negara Arab dan Afrika adalah dalam rangka untuk menjamin kepentingan masyarakat daerah dalam kebijakan di tingkat nasional dan

⁴³⁴ *Ibid.*, "The South Africans rejected the concept of federalism whereby the major powers of governance are divided between central and provincial institutions believing that this arrangement will lead to wasteful court challenges to determine which level has legislative jurisdiction in cases which are not clear. Instead they have accepted the principle of recognizing that both levels of government have a stake in a social legislation and that they must cooperate with each other as is done in Germany." Lihat pula Ge Devenish, *A Commentary on the South African Constitution*, (Durban: Butterworths, 1998), hal. 126.

⁴³⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan...*, *op cit.*, hal. 93.

juga untuk menjamin stabilitas negara yang lebih besar.⁴³⁶ Walaupun saat ini beberapa dari negara-negara tersebut belum memiliki kewenangan dalam pembentukan UU, tetapi Kamar Kedua dalam parlemen dapat menjalankan fungsi sebagai lembaga konsiliasi yang merupakan faktor utama dari stabilitas sosial dan institusional pada negara-negara tersebut, karena berbeda dengan sistem bikameral di negara barat, sistem bikameral di Arab dan Afrika dibentuk untuk berperan sebagai faktor stabilisator dan konsiliasi.⁴³⁷

Pembatasan kewenangan pembentukan UU yang terkait dengan kepentingan daerah bukan hal yang menunjukkan kewenangan DPD dalam pembentukan UU menjadi hanya sedikit. Di negara *Federal Republic of Germany*, kamar kedua (*Bundesrat*) dalam prakteknya memiliki kewenangan menyetujui lebih dari separuh RUU yang diajukan karena RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah.⁴³⁸ Hal tersebut berarti antara 55 dan 60% RUU memerlukan persetujuan *Bundesrat*.⁴³⁹ Selain itu di negara *Federal Republic of Germany* diatur bahwa RUU dari Pemerintah Federal harus diajukan pertama kali ke *Council of State (Bundesrat)*.⁴⁴⁰

Sejak tahun 2006 hingga Agustus 2008, frekuensi kegiatan tahunan DPD RI secara umum terjadi peningkatan, termasuk kegiatan yang berhubungan dengan sosialisasi dan hubungan dengan media massa. Frekuensi kegiatan DPD merupakan salah satu indikator dari komitmen DPD sebagai lembaga perwakilan.

⁴³⁶ Pamela Martino, "Africa: Algeria, Burundi, Congo, Egypt, Ethiopia, Gabon, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mauritania, Morocco, Namibia, Nigeria, Repubblica democratica del Congo, Rwanda, Swaziland", http://www.csfederalismo.it/DocumentFolder/Mastro_Africa_enpdf, diakses 9 April 2009, hal. 3. Lihat pula "Bicameralism in Africa and the Arab World (February 2001)," <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamerafrica2001english.html>, diakses 9 April 2009, hal. 11-12.

⁴³⁷ "Bicameralism in the Africa and Arab World", *ibid.*, hal. i4-15.

⁴³⁸ Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 77.

⁴³⁹ Lihat Herzog dalam David P. Curie, *op cit.*, hal. 62.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, hal. 374. *Article 76 Constitution of the Federal Republic of Germany.*

Tabel. 3.
Frekuensi kegiatan DPD 2006-2008⁴⁴¹

No	JENIS KEGIATAN	FREKWENSI			
		2006	2007	2008	TOTAL
1.	Rapat Pleno	148	116	164	428
2.	Rapat Kerja	46	23	50	119
3.	RDP/RDPU	102	65	91	258
4.	Rapat Tim Kerja	-	19	85	104
5.	Kunjungan Kerja	55	26	48	129
6.	Focus Group Discussion	-	-	26	26
7.	Konsinyering/Finalisasi	-	0	12	12
8.	Seminar	-	8	3	11
9.	Media Visit	-	-	2	2
10.	Diskusi	-	-	4	4
11.	Audiensi	-	-	1	1
12.	Pertemuan dengan Parpol/Fraksi di MPR	-	-	4	4
13.	Pert. Dgn Tim Ahli Tata Negara Tim 9	-	-	8	8
14.	Talk Show	-	48	67	115
15.	Dialog Kenegaraan	-	-	15	15
16.	Rapat Konsultasi	2	3	-	5
17.	Pembahasan Usul RUU Inisiatif	2	-	-	2
18.	Ikut Membahas RUU	4	-	-	4
19.	Rapat Gabungan	-	4	-	4
20.	Rapat lain-lain	1	11	-	12

Selain peningkatan frekuensi kegiatan, indikator komitmen DPD sebagai lembaga perwakilan dapat dianalisis dari dokumen-dokumen terkait RUU yang diusulkan, hasil pandangan, pendapat, dan pertimbangan dari RUU tertentu, serta hasil pengawasan DPD.

Dalam kewenangannya yang terbatas dan dibatasi lagi dengan UU dan Tata Tertib, berbagai keputusan telah dihasilkan DPD RI yang dapat diketahui dari data pada tabel. 4.

⁴⁴¹ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil Pelaksanaan Tugas Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2008), hal. 680.

Tabel. 4.

Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI Sampai Dengan Bulan Februari 2009⁴⁴²

NO	KEPUTUSAN DPD TENTANG	TH. 2005	TH. 2006	TH. 2007	TH. 2008	TH. 2009	JUMLAH
I	USUL RUU YANG BERASAL DARI DPD RI	2 buah	2 buah	6 buah	-	2 buah	12 buah
II	PANDANGAN DAN PENDAPAT DPD RI	3 buah	23 buah	33 buah	19 buah	5 buah	83 buah
III	PERTIMBANGAN DPD RI	2 buah	1 buah	2 buah	-	1 buah	6 buah
IV	HASIL PENGAWASAN DPD RI	11 buah	12 buah	10 buah	5 buah	3 buah	41 buah
V	PERTIMBANGAN DPD RI YANG BERKAITAN DENGAN ANGGARAN	6 buah	6 buah	6 buah	5 buah	2 buah	25 buah
	JUMLAH	24 buah	44 buah	57 buah	29 buah	13 buah	167 buah

Dari analisis penulis terhadap dua (2) RUU yang diusulkan DPD, yaitu RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD (Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007 tentang RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD) dan RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2007 tentang RUU Nomor...Tahun...Tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), diketahui bahwa kedua RUU dilengkapi dengan Naskah Akademik. Akan tetapi kualitas RUU Usulan DPD tersebut belum sebaik RUU dengan topik yang sama, yang diusulkan oleh Pemerintah yaitu RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.⁴⁴³ Ke depan, DPD dapat memperbaiki kualitas Naskah Akademik yang disusunnya sehingga lebih sistematis dan tidak perlu memasukkan permasalahan kasus perkasus dalam relasi hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan UU, cukup garis besarnya saja. Baik RUU Usulan DPD maupun

⁴⁴² Sekretariat Jenderal DPD RI, "Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI Sampai Dengan Bulan Februari 2009."

⁴⁴³ Lihat Naskah Akademik RUU tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Jakarta, 2007.

RUU Usulan Pemerintah tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, keduanya berisikan usulan salah satunya berupa penguatan DPD, akan tetapi karena RUU Usulan Pemerintah lebih sistematis maka terlihat lebih jelas identifikasi permasalahan dan penyempurnaan yang harus dilakukan.

Selain mengusulkan RUU, DPD juga memberikan pandangan dan pendapat terhadap RUU yang sedang dalam pembahasan. Dari berbagai pandangan dan pendapat terlihat bahwa pandangan dan pendapat tidak disertai argumentasi mendalam tentang pandangan dan pendapat yang diajukan, akan tetapi yang menarik adalah dalam Keputusan DPD yang memuat pandangan dan pendapat tersebut, dilampirkan Daftar Inventaris Masalah (DIM), sehingga dapat diketahui pandangan dari masing-masing anggota DPD terkait usulan tersebut.⁴⁴⁴ Dari berbagai pandangan dan pendapat yang diajukan terkait pembentukan daerah tertentu, terlihat bahwa DPD berusaha menggali kepentingan masyarakat daerah. Hal tersebut terlihat dalam Keputusan DPD RI Nomor 45/DPD/2006 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap RUU tentang Pembentukan Mamberamo Raya sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sarmi dan Kabupaten Waropen Provinsi Papua. DPD tidak hanya melakukan kajian geografis, potensi ekonomi, keamanan, kesiapan struktur dan sumber daya manusia, tetapi juga analisis kondisi sosial budaya dan kondisi politik, dan sebagai hasil akhir kajian tersebut diusulkan wilayah daerah yang dibentuk berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Lihat Republik Indonesia, *Keputusan DPD RI tentang Pandangan dan Pendapat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD/2007. Walaupun judul Keputusan adalah tentang Pandangan dan Pendapat terhadap RUU Penyelenggaraan Pemilu, akan tetapi jika dibaca uraiannya ternyata berisikan Pandangan dan Pendapat terhadap RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁴⁵ Lihat Republik Indonesia, *Keputusan DPD RI tentang Pandangan dan Pendapat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Mamberamo Raya sebagai Pemekaran dari Kabupaten Sarmi dan Kabupaten Waropen Provinsi Papua*. Keputusan DPD RI Nomor 45/DPD/2006 dalam Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil..., op cit.*, 149-150. Terdapat perbedaan pendapat, dimana Kabupaten Sarmi hanya menginginkan wilayah yang akan dibentuk terdiri dari 5 distrik dari Kabupaten Sarmi tanpa memasukkan 3 distrik lainnya yang berasal dari wilayah Kabupaten Waropen. Tetapi dari aspirasi warga diinginkan agar wilayah yang dibentuk terdiri dari 8 distrik tersebut dan hal tersebut juga sudah menjadi kesepakatan para pihak. Selain itu, jika 3 distrik dari Kabupaten Waropen tidak dimasukkan maka dikhawatirkan menimbulkan keterisolasian ketiga distrik tersebut. Hal itu menyebabkan DPD menolak jika pembentukan Mamberamo Raya hanya meliputi 5 distrik saja.

Berbagai pengawasan juga dilakukan oleh DPD, dan salah satunya adalah yang tertuang dalam Keputusan DPD Nomor 20/DPD/2007 tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Dari kesimpulan yang disampaikan terlihat kemauan DPD untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Dalam kesimpulannya DPD mengharapkan kepada Pemerintah mengeluarkan kebijakan pemakaian aspal Buton untuk pembuatan jalan-jalan yang ada di Indonesia, dimana kebijakan itu untuk mendukung penghematan devisa negara karena selama ini pemakaian aspal impor sangat mahal terutama di tengah melambungnya harga minyak dunia.⁴⁴⁶

Dalam hal pemberian pertimbangan terhadap RUU APBN, dari berbagai pertimbangan yang diberikan terlihat bahwa DPD berusaha untuk memperjuangkan pembiayaan bagi daerah yang lebih adil dan transparan. Sebagai contoh DPD menyarankan agar dalam rangka pelaksanaan program PKPS BBM (Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak), perlu diperhatikan bahwa daerah perbatasan dan/atau terpencil membutuhkan biaya operasional yang lebih besar dibandingkan dengan daerah yang lain.⁴⁴⁷ Ketika penerimaan negara meningkat maka DPD mengusulkan agar alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) bagi pemerintah daerah juga seharusnya mengalami kenaikan, agar daerah dapat menggunakan peningkatan anggaran tersebut untuk pembangunan daerah.⁴⁴⁸

Dari berbagai kewenangan yang dilaksanakannya terlihat bahwa DPD berusaha untuk melaksanakan tugasnya walaupun belum maksimal. Diharapkan dengan melakukan berbagai penguatan kelembagaan internal dan seiring makin mapannya DPD secara kelembagaan, diharapkan DPD dapat memaksimalkan perannya sebagai salah satu kamar dalam parlemen RI. DPD juga harus lebih memperjuangkan otonomi daerah, agar ke depan

⁴⁴⁶ Lihat Republik Indonesia, *Keputusan DPD RI tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*. Keputusan DPD RI Nomor 20/DPD/2007 dalam Sekretariat Jenderal DPD RI, *ibid.*, hal. 411.

⁴⁴⁷ Sekretariat Jenderal DPD RI, *ibid.*, hal. 505.

⁴⁴⁸ Lihat Republik Indonesia, *Keputusan DPD RI tentang Pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005*. Keputusan DPD RI Nomor 18/DPD/2005 dalam Sekretariat Jenderal DPD RI, *ibid.*, hal. 512.

pembiayaan desentralisasi dalam APBN menjadi lebih besar dibandingkan pembiayaan dekonsentrasi. Hal ini penting terkait program-program pembangunan di daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan riil di daerah.

Penguatan terhadap DPD diusulkan selama ini, dan yang termasuk dalam kategori pengusul pertama adalah usulan dari Komisi Konstitusi,⁴⁴⁹ kemudian usulan Perubahan Kelima yang diajukan oleh Kelompok DPD di MPR RI pada tanggal 8 Juni 2006 yang ditandatangani oleh semua anggota DPD, dan tidak diagendakan karena tidak berhasil memenuhi 1/3 jumlah anggota MPR yang merupakan persyaratan untuk pengajuan perubahan UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan usulan perubahan tidak dilanjutkan dengan surat yang disampaikan kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007.⁴⁵⁰ DPD selanjutnya menyusun naskah komprehensif Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana dalam usulannya tersebut dikemukakan agar kewenangan DPD ditambah, termasuk dalam pembentukan UU, dimana DPD memiliki kewenangan yang sama dengan DPR, yaitu keduanya dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak RUU yang diusulkan kamar yang lain.⁴⁵¹

Terdapat perubahan yang signifikan dalam usulan Kelompok DPD di MPR RI pada tahun 2008 dengan usulan Kelompok DPD di MPR RI pada tahun 2007, dimana kewenangan DPD dalam pembentukan UU dan pengawasan tidak lagi dibatasi hanya pada

⁴⁴⁹ Pasal 22 Usul Komisi Konstitusi adalah sebagai berikut:

- (2) Dewan Perwakilan Daerah dapat menyetujui atau menolak 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 yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya."

⁴⁵⁰ Lihat surat Atas nama anggota MPR pengusul perubahan UUD 1945 Kelompok DPD di MPR kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007, nomor SB-P/01/MPR/VIII/2007, perihal Usul Perubahan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁵¹ Lihat Kelompok DPD di MPR RI, "Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," Jakarta, 2008, Naskah Usulan Perubahan UUD 1945, Bab IV tentang DPR dan DPD, Pasal 18 hingga Pasal 32, hal. 6-13. Dalam usulannya tersebut, MPR menjadi sebuah forum sidang bersama antara DPR dan DPD. Lihat Pasal 19.

UU 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.

Apa yang dikemukakan dalam usulan penguatan DPD dalam naskah usulan Kelompok DPD di MPR RI tahun 2008 adalah sama dengan Hasil Kajian Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia (2006-2007). Forum Rektor Indonesia juga mengusulkan agar kekuasaan legislatif dilakukan oleh DPR dan DPD dan kedua lembaga memiliki hak yang sama dalam mengusulkan, membahas, dan menolak sebuah RUU, tanpa membatasi kewenangan DPD hanya pada RUU yang terkait dengan kepentingan daerah.⁴⁵²

Usulan penguatan DPD juga timbul pada pembahasan perubahan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu yang diusulkan Fraksi TNI/POLRI agar kata "dapat" diganti dengan "berwenang", sehingga DPD berwenang mengajukan RUU tertentu.⁴⁵³ F PPP mengusulkan agar DPD diberikan kewenangan untuk memutuskan.⁴⁵⁴ Bahkan F PG mengusulkan agar tugas dan hak DPD seimbang dengan DPR.⁴⁵⁵

Usulan penguatan DPD juga dikemukakan beberapa ahli dan hasil dari survey yang dilakukan berkaitan parlemen RI. Satya Arinanto, mengemukakan bahwa dalam hal legislasi perlu diatur ketentuan agar DPD memiliki kewenangan setara dengan DPR, dalam

⁴⁵² Lihat Hasil Kajian Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia (2006-2007), *Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), hal. 96-98.

⁴⁵³ Dewan Perwakilan Rakyat, Risalah Pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Panja VIII, 4 Juli 2003, hal. 23-24. "...ada usulan ini soal Penulisan kemudian dari fraksi TNI/POLRI, kata dapat diganti berwenang berwenang jadi karena ini ada jadi karena ini ada tugas dan wewenang apakah berwenang atau bertugas ini apakah berupa berwenangnya jadi saya kira kita pertimbangkan."

⁴⁵⁴ Dewan Perwakilan Rakyat, Risalah Pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Panja VIII, 4 Juli 2003, hal. 32. Dikemukakan oleh Zubair Bakry. "...jadi sekarang saya hanya bertanya seperti bisakah kita memberikan sesuatu penapsiran selain daripada yang digariskan oleh Undang undang Dasar dan bisa kita lebih maju katakanlah bahwa DPD ikut memutuskan karena Undang undang selalu menghendaki keputusan bersama Presiden, tetapi antara DPD dengan DPR saja adalah sesuatu niscaya ada keputusan sekarang dalam pengambilan keputusan butuh Undang undang hanya DPR dengan Pemerintah sekarang domen masaalah adalah inisiatip DPD, adalah aneh apabila dia dia tidak ikut memutuskan ini akan berubah bulak balik nah adalah aneh kalau dia punjuga tidak ikut memutuskan."

⁴⁵⁵ Lihat dalam jawaban Pemerintah dalam RUU Susduk Raker II, 20 Mei 2003, hal. 8

membuat UU, khususnya terkait otonomi daerah.⁴⁵⁶ Dalam Survey "Persepsi Masyarakat Daerah Terhadap DPD" yang dilakukan International IDEA, 65% menyatakan agar kewenangan DPD sama dengan DPR, dan dalam hal fungsi legislasi, 77% menyatakan DPD memiliki kewenangan menolak atau menyetujui (memveto) UU, sedang mengenai MPR, 38% menyatakan MPR sebagai sidang gabungan, 39% menyatakan MPR tidak berubah, dan 23% MPR ditiadakan.⁴⁵⁷

Usulan agar kewenangan formal yang dimiliki DPD sama dengan DPR diusulkan antara lain dalam Naskah Usulan Perubahan Kelima yang diusulkan oleh Kelompok DPD di MPR, oleh Maswadi Rauf, dan dalam berbagai penelitian dan survey. Dalam Naskah Usulan Perubahan Kelima yang diusulkan oleh Kelompok DPD di MPR dikemukakan bahwa DPR dan DPD memegang kekuasaan legislatif,⁴⁵⁸ DPR dan DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi pengisian jabatan publik, dan fungsi keterwakilan,⁴⁵⁹ dan dalam melaksanakan fungsinya DPR dan DPD mempunyai hak mengajukan RUU, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁴⁶⁰ Maswadi Rauf mengaitkan penguatan kewenangan DPD dengan legitimasi demokratis yang dimiliki DPD, dimana karena anggota-anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu dan proses pemilihannya tidak kalah sulitnya dari pemilihan anggota-anggota DPR, selayaknya peranan DPD setara dengan DPR.⁴⁶¹

Terlihat bahwa berbagai usulan yang diajukan mengusulkan agar parlemen RI bersistem bikameral. Hal tersebut pada dasarnya sudah dikemukakan oleh tim ahli yang diundang pada pembahasan perubahan ketiga UUD 1945, yang mengusulkan agar tidak

⁴⁵⁶ Satya Arinanto, sebagaimana dikutip dalam John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi, Analisis, Kritik, dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006), hal. 159.

⁴⁵⁷ International IDEA, "Hasil Survey "Persepsi Masyarakat Daerah Terhadap Dewan Perwakilan Daerah (DPD)", periode survey 23 April sampai 21 Mei 2003, dengan total 288 responden yang mengetahui keberadaan DPD, dengan tempat survey Medan, Surabaya, Banjarmasin, dan Gorontalo.

⁴⁵⁸ Lihat Kelompok DPD di MPR RI, "Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," Jakarta, 2008, ps. 18.

⁴⁵⁹ Lihat *Ibid.*, ps. 23 ayat (1).

⁴⁶⁰ Lihat *Ibid.*, ps. 23 ayat (2).

⁴⁶¹ Maswadi Rauf, "Keterwakilan dan Demokrasi", Diskusi Publik Wacana Amandemen UUD 1945, Hotel Millennium, Jakarta, 13 Mei 2008, hal. 2.

nationality, the status and capacity of persons, matrimonial status, successions and gifts).⁴⁷⁴

Sebelum Perubahan UUD 1945, ketika *founding fathers* membahas Pasal 21 dan 22 Rancangan UUD,⁴⁷⁵ dikemukakan oleh Soepomo dan Hatta bahwa yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat ialah Presiden bukan DPR.⁴⁷⁶ Hal tersebut menunjukkan bahwa Presiden sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat memiliki kedudukan yang penting dalam pelaksanaan pemerintahan dalam arti luas, termasuk dalam pembentukan UU. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Hamid Attamimi, dimana UU merupakan titik temu antara aspirasi rakyat yang berkedaulatan (Presiden sebagai mandataris MPR) dan aspirasi rakyat yang diperintah (melalui DPR).⁴⁷⁷ Jika dibandingkan antara teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu, terlihat bahwa pendapat *founding fathers* tersebut berpendapat seperti yang dikemukakan oleh John Locke, bahwa kekuasaan

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal. 319-320. Lihat pula Saafoedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hal. 229-230. Rancangan Pertama UUD 1945:

" Pasal 21

Tiap-tiap Undang-Undang harus disetujui Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika sesuatu rencana Undang-Undang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rencana tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu.

Pasal 22

- 1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rencana Undang-Undang.
- 2) Jika rencana itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rencana itu tidak boleh dimajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat itu juga."

⁴⁷⁶ A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 315. Lihat pula Saafoedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 226. Dikemukakan oleh Soepomo. Lihat pula A.B. Kusuma, *ibid.*, hal. 355. Lihat pula Saafoedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hal. 263. Hal ini juga dikemukakan oleh Hatta yaitu: "Tetapi kedaulatan rakyat bisa dipergunakan oleh negara, apa lagi menurut susunan undang-undang yang sekarang ini yang kedaulatan rakyat yang kita temui didalam majelis permusyawaratan rakyat dan penyerahan kekuasaan itu kepada presiden...."

⁴⁷⁷ Hamid Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman", sebagaimana dikutip dalam Hendra Nurtjahjo, ed., *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004), hal. 132. "Bahkan di Negara Republik Indonesia, Presiden adalah Mandataris MPR sedangkan MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat sebagai *Citoyen*, sedangkan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat sebagai *Sujet*. Dengan demikian perundang-undangan di Indonesia pada hakekatnya merupakan 'titik temu' antara aspirasi rakyat yang berkedaulatan, melalui Presiden Mandataris MPR, dan aspirasi rakyat yang diperintah melalui DPR."

eksekutif ikut membahas dan menyetujui UU.⁴⁷⁸ Argumentasi dari hal tersebut dikemukakan oleh Walter Bagehot, yaitu bahwa jika yang harus melakukan pekerjaan tidak sama dengan yang membuat UU, maka akan ada kontroversi antara kedua kelompok.⁴⁷⁹

Setelah perubahan UUD 1945 paradigma bahwa Presiden adalah mandataris MPR telah bergeser. Perubahan UUD 1945 menggunakan *separation of powers* dengan *checks and balances*, sehingga fungsi utama dari *representative assembly*, yaitu fungsi legislasi, sudah seharusnya terutama dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat,⁴⁸⁰ sehingga pemutus terakhir seharusnya berada pada parlemen. Jika konsisten menggunakan *separation of powers* sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu, maka eksekutif hanya memiliki hak veto⁴⁸¹ dan tidak ikut membahas dalam rangka mencapai persetujuan sebagaimana *separation of powers* yang dikemukakan oleh John Locke.⁴⁸² Hal ini yang menyebabkan dikemukakannya oleh Bagir Manan bahwa dalam perubahan UUD 1945 belum terdapat *separation of powers* akan tetapi *distribution of powers* dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk UU dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden, dengan mengemukakan contoh *separation of powers* di Amerika Serikat yang UUD-nya mengatur: "*all legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States,*

⁴⁷⁸ Lihat John Locke, *Two Treatises of Government (In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original, Extent, and End, of Civil Government)*, in Ten Volume, Vol. V. (London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor, G. and J. Robinson; J. Evans and Co.; Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gummig, Dublin, 1823), hal. 170. "*The executive power placed anywhere but in a person that has also a share in the legislative visibly subordinate and accountable to supreme executive power that is exempt from subordination, but the supreme executive power vested in one, who having a share in a legislative, has no distinct superior legislative to be subordinate and accountable to, farther than he himself shall join and consent.*"

⁴⁷⁹ Walter Bagehot, "The English Constitution: The Cabinet", dalam Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, reprinted, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 67.

⁴⁸⁰ Tentang hal ini dikemukakan pula oleh Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...*, op cit., hal. 53 dan 133. Dikemukakan bahwa sebelum perubahan, UUD 1945 dianut prinsip *division of powers*, akan tetapi setelah perubahan dianut *separation of powers* dengan *checks and balances*. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Bagir Manan. Bagir Manan, *DPR...*, op cit., hal. 28. Dikemukakan sebagai berikut: "..., adanya ketentuan *persetujuan bersama* dan keikutsertaan Pemerintah bersama-sama DPR membahas rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of powers* dalam sistem UUD 1945 (baik yang lama maupun yang baru)."

⁴⁸¹ Lihat Montesquieu, op cit., hal. 160.

⁴⁸² Lihat John Locke, op cit., hal. 170.

which shall consist of a Senate and House Representatives."⁴⁸³ Akan tetapi sebagaimana diatur dalam UUD Amerika Serikat bahwa Senat diketuai oleh Wakil Presiden, maka pada dasarnya juga terdapat unsur eksekutif dalam unsur legislatif di Amerika Serikat.⁴⁸⁴

Berdasarkan perbandingan dengan negara lain, dapat dikemukakan analisis terkait kemungkinan struktur parlemen mendatang dalam hal fungsi legislasi parlemen, yang dibagi berdasarkan kegiatan pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU yaitu: pengusulan RUU, pembahasan RUU, dan pengesahan RUU.⁴⁸⁵

1) Pengusulan RUU

Sebagai *representative assemblies* maka kedua kamar dalam parlemen (DPR dan DPD) memiliki kewenangan utama dalam pengusulan UU. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa DPD hanya memiliki kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Walaupun Indonesia merupakan negara

⁴⁸³ Lihat Bagir Manan, *op cit.*, hal. 24.

⁴⁸⁴ Hamilton dalam *The Federalist* Nomor 68 mengemukakan pertimbangan terkait Wakil Presiden menjadi Ketua Senat, yaitu: "*But two considerations seems to justify the ideas of the convention in this respect. One is that to secure at all times the possibility of a definitive resolution of the body, it is necessary that the President should have only a casting vote. And to take the senator of any State from his seat as senator, to place him in that of President of the Senate, would be to exchange, in regard to the State from which he came, a constant for a contingent vote. The other consideration is that as the Vice-President may occasionally become a substitute for the President, in the supreme executive magistracy, all the reasons which recommend the mode of election prescribed for the one apply with great if not with equal force to the manner of appointing the other.*" Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *op cit.*, hal. 415.

⁴⁸⁵ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid II, op cit.*, hal. 44.

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)."

Pengajuan usulan UU sebagai kegiatan dalam fungsi legislasi, juga dapat dilihat dalam Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297. Lihat pula Gerhard Loewenberg dan Samuel C. Patterson, *Comparing...*, *op cit.*, hal. 198. Lihat pula Inter-Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, (London: Cassell and Company Ltd, 1962), hal. 115-297. *Inter-Parliamentary Union* membahas fungsi dari lembaga perwakilan pada 41 (empat puluh satu) negara, dimana fungsi legislasi mencakup kegiatan-kegiatan: *introduction of bills, making of laws* (dengan tahapan: *preparatory phase, generally entrusted to committees* dan *discussion and enactment phase in principle a matter for the House itself*), *promulgation and publication of Acts of Parliament*, dan *control over the constitutional validity of Acts of Parliament*.

kesatuan akan tetapi dengan kemajemukan karakteristik sumber daya manusia dan sumber daya alam di tiap daerah, ditambah lagi dengan pengaturannya otonomi daerah di Indonesia yang bersifat federalistis, menyebabkan kepentingan daerah harus lebih diperhatikan dengan memperkuat DPD sebagai lembaga perwakilan daerah.

Ketakutan bahwa jika DPD diberi kewenangan mengusulkan akan semakin memperumit pembahasan pembentukan UU dan dapat menimbulkan kebuntuan, seharusnya tidak membuat DPD menjadi diminimalisir kewenangannya,⁴⁸⁶ karena Kamar Kedua (*Bundesrat*) di negara Jerman yang memiliki kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, hanya mengusulkan 6% RUU dari keseluruhan RUU yang diusulkan (60% usulan pemerintah dan 34% usulan *Bundestag*), dan disahkan menjadi UU adalah 5% (yang disahkan menjadi UU adalah 77% usulan pemerintah dan 18% usulan *Bundestag*).⁴⁸⁷

Penentuan jika terjadi perbedaan mengenai apakah suatu RUU berkaitan dengan kepentingan daerah sehingga menjadi kewenangan DPD tidak dibahas lebih lanjut dalam sidang perubahan UUD 1945. Mengenai hal ini Maswadi Rauf mengemukakan bahwa dalam beberapa kasus akan sulit untuk menentukan apakah ada kaitannya dengan daerah atau tidak atau bahkan sebagian besar RUU itu mempunyai kaitan dengan daerah, sehingga akan timbul perdebatan mengenai hal tersebut.⁴⁸⁸ Bahkan Fraksi PDKB pada

⁴⁸⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 36. Dikemukakan oleh Asnawi Latief, "Memang benar karena dia itu hanya Utusan Daerah atau Perwakilan Daerah berbeda dengan DPR, jadi kewenangannya itu tidak sama, jadi kalau diberi kewenangan yang bermacam-macam saya khawatir juga timbul tumpang tindih betapa sulitnya itu Undang-undang sekarang itu diselesaikan, itu hanya oleh Pemerintah dan DPR, saya ini hampir setahun duduk di Pansus Penyiaran, itu usul inisiatif Anggota, yaitu barangkali itu betapa kalau itu ada usul inisiatif Dewan Perwakilan Daerah itu, rumit lagi itu, apa tidak sebaiknya itu kita konsisten saja bahwa Anggota memang diberi hak untuk memberikan usul RUU itu tetapi kalau disini ditambah lagi Dewan Perwakilan Daerah itu memberi hak untuk usul RUU, itu sulit, sulit, kalau mau diikutsertakan boleh, hadir di dalam itu tetapi tidak mempunyai *voting right* itu, tidak bisa, dia lain, sebab disitu di depan sudah dikatakan kan, kekuasaan pembuat Undang-undang di DPR bukan bersama-sama dengan DPD atau DUD.

Oleh karena itu hindari ini, lepas yang ini, kemudian hal-hal yang tidak lagi menjadi persoalan itu kita coret saja sehingga disesuaikan dengan DPR, itu mengenai fungsi dan tugasnya, memang kita ini pengawasannya terlalu banyak,...."

⁴⁸⁷ Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 76.

⁴⁸⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 10.

tahun 2000 mengusulkan agar DPD diberi kewenangan untuk menerima tanpa mengubah dan menolak seluruh UU, karena setelah Fraksi PDKB melakukan pengkajian, tidak ada satupun UU yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah.⁴⁸⁹

Penentuan jika terjadi perbedaan mengenai apakah suatu RUU berkaitan dengan kepentingan daerah sehingga menjadi kewenangan DPD atau tidak, tidak dibahas lebih lanjut karena DPD tidak diberikan *voting right* (hak menolak). Dalam hal DPD memiliki kewenangan mengusulkan, mengubah (hak amandemen), dan menolak (hak veto) RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, maka hal yang selanjutnya harus diatur adalah mekanisme penyelesaian untuk menentukan jika terjadi perbedaan mengenai apakah suatu RUU berkaitan dengan kepentingan daerah sehingga menjadi kewenangan DPD. Dalam Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusan bersifat final antara lain terhadap sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.⁴⁹⁰ Hal yang perlu ditelaah adalah apakah perbedaan pendapat DPR dan DPD mengenai apakah sebuah RUU berkaitan dengan kepentingan daerah sehingga merupakan kewenangan DPD merupakan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan. Benjamin Constant mengemukakan: *"If the three powers of Montesquieu interfere with each other, disturb each other, or impede each other, it is necessary to have a power which put them back in*

⁴⁸⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR..2000, op cit.*, hal. 15. Usulan Fraksi-PDKB dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto. "Terima kasih atas toleransinya dari Fraksi PDKB tentang Dewan Perwakilan Daerah, ini kami usulkan dengan asumsi dasar seperti ini sebagaimana sudah disampaikan pada pembahasan tentang Dewan Perwakilan Rakyat bahwa kita mengusulkan agar kekuasaan membentuk UU itu benar-benar hanya diberikan kepada MPR (DPR-*pen*), tetapi tetap ada *check and balance*, nah itu kepada DPR (DPD-*pen*), karena itu *check and balance* lebih dilakukan dan kemarin sudah dibahas dan sekarang khusus pada kerangka Dewan Perwakilan daerah berkaitan dengan prinsip dasar tadi. Kami mengusulkan bahwa :

Di dalam pembentukan UU itu DPD diberikan hak untuk menolak atau menerima tanpa merubah, jadi mereka karena harus memperjuangkan dan menjamin kepentingan daerah maka semua UU harus melalui persetujuan, diterima atau ditolak oleh DPD, kami mengusulkan seluruh UU karena pada dasarnya setelah kami mencoba mengkajinya tidak ada satupun UU yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah...."

⁴⁹⁰ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 24C ayat (1).

their place."⁴⁹¹ Dapat dilihat bahwa kebutuhan adanya *neutral power* yang dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi, adalah jika sengketa terjadi antara eksekutif, legislatif, dan yudisial, akan tetapi jika sengketa tersebut terjadi dalam internal eksekutif, legislatif, dan yudisial, maka penyelesaiannya oleh internal lembaga parlemen, yaitu oleh 2/3 suara anggota DPR.

Dalam Konstitusi RIS, baik Senat, DPR, maupun Pemerintah dapat menentukan apakah Usulan RUU yang berasal dari Senat mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada DPR,⁴⁹² akan tetapi tidak diatur bagaimana jika terjadi perbedaan pendapat mengenai apakah RUU tersebut mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada DPR yang merupakan kewenangan Senat. Hal tersebut juga tidak diatur dalam *Constitution of Republic of South Africa* (1996). Di negara *Federal Republic of Germany*, penentu apabila terjadi hal yang demikian antara *Bundestag* dan *Bundesrat* adalah Presiden yang akan memberi keputusan berupa mengesahkan menjadi UU atau dalam kasus yang jarang, Presiden Federal tidak memberikan keputusan sehingga RUU menjadi tidak dibahas lagi.⁴⁹³

Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif tidak punya peranan dalam pembentukan UU. Dikemukakan oleh Montesquieu, jika Raja memiliki bagian memberikan keputusan (*the power of the resolving*) dalam badan pembuat UU (*legislature*) maka kebebasan akan hilang, sehingga kekuasaan eksekutif hanya memiliki hak untuk menolak (*the power of rejecting*) untuk mendukung hak prerogatif yang dimilikinya.⁴⁹⁴ Kekuasaan eksekutif juga tidak punya peranan dalam debat-debat umum, bahkan juga

⁴⁹¹ Lihat Benjamin Constant dalam Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 186.

⁴⁹² Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, *loc cit.*, ps. 131.

⁴⁹³ Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 77. Dalam kurun waktu 1983 hingga 1990, Presiden Federal Jerman mengundang kurang dari 1% UU yang memerlukan persetujuan kamar kedua akan tetapi dinyatakan oleh kamar pertama bahwa tidak memerlukan persetujuan kamar kedua, dan dalam periode yang sama Presiden mengundang 2% UU yang dinyatakan tidak memerlukan persetujuan kamar kedua akan tetapi kamar kedua menyatakan perlu persetujuannya. *Ibid.*, hal. 90.

⁴⁹⁴ Montesquieu, *op cit.*, hal. 160. "If the prince were to have a part in the legislature by the power of resolving, liberty would be lost. But as it is necessary he should have a share in the legislature for the support of his own prerogative, this share must consist in the power of rejecting."

tidak perlu mengajukan usul.⁴⁹⁵ Akan tetapi pendapat Montesquieu bahwa eksekutif tidak memiliki kewenangan untuk mengusulkan UU menjadi hal yang tidak mungkin saat ini, bahkan dalam praktek ketatanegaraan hal ini didominasi oleh pemerintah.⁴⁹⁶

Dari tujuh (7) negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial,⁴⁹⁷ hanya dua (2) negara (*Republic of South Africa* dan *United States of America*) yang tidak mengatur dalam UUD-nya bahwa Presiden berwenang mengusulkan RUU. Akan tetapi dalam prakteknya pada negara *Republic of South Africa*, eksekutif yang melaksanakan pengusulan RUU secara aktif dan peranan parlemen terkait hal ini adalah pasif.⁴⁹⁸ Sedangkan pada negara *United States of America* diatur bahwa Presiden harus dari waktu ke waktu memberikan informasi kepada kongres tentang keadaan negara bagian dari Amerika Serikat, dan merekomendasikan pertimbangan kepada kongres yang merupakan ukuran dimana Presiden harus menentukan kepentingan dan kebijaksanaannya.⁴⁹⁹ Hubungan antara eksekutif dan legislatif menjadi semakin dekat dengan diundangkannya *Legislative Reorganization Act of 1946*.⁵⁰⁰ Perluasan konsep legislatif presidensial di Amerika Serikat setelah Perang Dunia Kedua ini diinginkan baik oleh kongres, media,

⁴⁹⁵ *Ibid.* "....As the executive power has no other part in the legislative than the privilege of rejecting, it can have no share in the public debates. It is not even necessary that it should propose, because as it may always disapprove of the resolutions that should be taken, it any likewise reject the decisions on those proposals which were made against it will."

⁴⁹⁶ Lihat *Parliaments: A Comparative...*, *op cit.*, hal. 119. Lihat pula Friedrich, *Constitutional...*, *op cit.*, hal. 297. Friedrich mengemukakan bahwa kewenangan legislasi untuk mengusulkan RUU lebih bersifat formal dibanding politis karena fungsi ini secara praktis lebih banyak dilakukan oleh pemerintah. Pengecualian mungkin terjadi di beberapa negara seperti di Meksiko setelah sistem satu partai berubah menjadi sistem tiga partai, dimana hal tersebut menyebabkan partai oposisi di Kongres lebih aktif dalam mengusulkan RUU dan sebaliknya Presiden mengurangi jumlah usulan RUU kepada Kongres. Lihat Benito Nacif, "The Fall of Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico", usmex.ucsd.edu/research/conf_pdf/nacif.pdf, diakses 8 April 2009, hal. 2-9.

⁴⁹⁷ *Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, United States of America, Republic of Colombia dan Republic of South Africa.*

⁴⁹⁸ Ge Devenish, *A Commentary on the South African Constitution*, (Durban: Butterworths, 1998), hal. 112.

⁴⁹⁹ *Article II, Section 3 Constitution of United States of America.* Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Hamilton dalam *The Federalist* Nomor 77, bahwa eksekutif hanya memiliki kekuasaan memberikan informasi kepada Kongres dari *the State of the Union*. Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *op cit.*, hal. 463.

⁵⁰⁰ Lihat "Harry S. Truman: Statement by the President Upon Signing the Legislative Reorganization Act, August, 2, 1946", <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>, diakses 5 April 2009. Lihat pula Ernest S. Griffith, *Congress: Its Temporary Role*, 4th ed, (New York: New York University Press, 1967), hal. 62-63.

dan masyarakat.⁵⁰¹ Perkembangan yang paling menarik mengenai hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam pengusulan RUU adalah dengan dikemukakannya dihadapan Kongres program tahunan Presiden yang terpusat pada 3 pesan dalam “*State of the Union*” the budget and Economic Report yang setiap bagiannya dilampirkan dengan RUU pemerintah (*administration drafted bill*) yang dimulai sejak Presiden Truman, Presiden Eisenhower, dan diteruskan oleh Presiden Kennedy dan Johnson, dan seterusnya hingga saat ini.⁵⁰² Hal tersebut menunjukkan bahwa Presiden dalam sistem pemerintahan presidensil Amerika Serikat, mengusulkan RUU secara tidak langsung kepada parlemen.

Pengaturan yang sudah ada saat ini di Indonesia adalah bahwa selain DPR dan DPD, Presiden juga memiliki kewenangan untuk mengusulkan RUU kepada parlemen. Presiden dapat mengusulkan RUU kepada parlemen merupakan hal yang sudah sesuai seperti yang dikemukakan *founding fathers*⁵⁰³ dan anggota fraksi MPR yang melakukan perubahan UUD 1945,⁵⁰⁴ bahwa pada dasarnya Presiden yang memiliki sumber daya yang memadai dalam penyusunan RUU. Dengan diberikannya kewenangan bagi Presiden mengusulkan RUU, maka Presiden dapat menyusun rencana pemerintahannya dan mengusulkan RUU terkait dengan kebutuhannya dalam melaksanakan program pemerintahan.

Mekanisme penyusunan PROLEGNAS merupakan sebuah cara yang sesuai bagi DPR, DPD, dan Presiden dalam mengusulkan pembentukan UU yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemerintahan. Dengan membahas bersama RUU yang dibutuhkan dalam perencanaan lima tahunan dan perencanaan tahunan, maka UU yang dihasilkan diharapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

⁵⁰¹ Roger H. Davidson dan Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 7th ed. (Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), hal. 286.

⁵⁰² Ernest S. Griffith, *ibid.*, hal. 71.

⁵⁰³ A.B. Kusuma, *op cit.*, hal.365. Lihat pula Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds.*, *op cit.*, hal. 272. “Maka disini disebut: “Menghendaki persetujuan” oleh karena pada umumnya inisiatif untuk membentuk undang-undang terletak di tangan pemerintah. Pemerintah mempunyai alat-alat, badan-badan tata usaha negara (administrasi), oleh karena itu seperti keadaan di negeri manapun juga-pada umumnya rancangan undang-undang dimajukan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat...”

⁵⁰⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Ke-7 BP MPR 13 Oktober 1999*, Nomor MJ230/16/99, hal. 17. Pendapat dari Fraksi UG dikemukakan oleh Valina Singka.

2) Pembahasan RUU

Kenyataan bahwa Presiden yang paling mengetahui UU yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemerintahan, memiliki sumber daya manusia yang ahli dalam pembentukan UU, dan data yang akurat, tidak menyebabkan Presiden harus membahas dan menyetujui bersama dengan DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁵⁰⁵ Pada tujuh (7) negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, tidak ada satu pun yang mengatur eksekutif dan legislatif membahas dan menyetujui bersama sebuah UU.⁵⁰⁶ Bahkan di negara Meksiko sebelum tahun 1988 yang dikuasai oleh rezim otoriter dengan dua (2) ciri yaitu hegemoni satu (1) partai politik (*National Revolutionary Party*) dan konsentrasi kekuasaan pada Presiden,⁵⁰⁷ menyebabkan kewenangan Presiden yang begitu besar saat itu, sehingga Presiden tidak hanya sebagai *chief executive* tetapi juga *chief legislator*, akan tetapi yang dimaksud Presiden sebagai *chief legislator* adalah bahwa RUU usulan Presiden sangat mendominasi keseluruhan RUU dan UU yang disetujui oleh kongres.⁵⁰⁸ dan bukan berarti terjadi pembahasan untuk mencapai persetujuan bersama antara Presiden dan kongres. Hanya terjadi pembahasan antara Presiden (yang diwakili para menteri dan jajarannya) dan legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial, demikian pula yang terjadi pada negara yang dianggap sebagai contoh dari sistem presidensial dan *separation of powers* yaitu Amerika Serikat, terjadi pembahasan antara wakil pemerintah dan komisi-komisi di kongres sejak *Legislative Reorganization Act of 1946*,⁵⁰⁹ bahkan perkembangan selanjutnya hubungan kerja sama

⁵⁰⁵ Pembahasan mengenai pengertian membahas dan menyetujui bersama UU dapat dilihat pula dalam Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009, hal. 330-334.

⁵⁰⁶ *Argentine Republic, Federative Republic of Brazil, United Mexican States, Federal Republic of Nigeria, United States of America, Republic of Colombia dan Republic of South Africa.*

⁵⁰⁷ Lihat Padget dan Cosio Villegas sebagaimana dikutip dalam Benito Nacif, *loc cit.*, hal. 1.

⁵⁰⁸ Lihat *ibid.*, hal. 8-9. Setelah tahun 1988, dengan berakhirnya dominasi Presiden karena berkurangnya suara partai pendukung pemerintah setelah dilakukannya sistem 3 partai, maka dominasi Presiden sebagai pengusul RUU berkurang drastis (turun 61% periode 2000-2003) dan peningkatan terjadi pada RUU usulan kongres yang berasal dari partai oposisi. Lihat *ibid.*, hal. 2-9.

⁵⁰⁹ Ernest E. Griffith, *op cit.*, hal. 62-63. "*Under the Legislative Reorganization Act of 1946, the most systematic attempt in history was made to see that the committees of Congress corresponded to the agencies*

antara eksekutif dan legislatif, sebagaimana yang terjadi pada masa Presiden Roosevelt.⁵¹⁰ Sehingga merupakan sebuah anomali apa yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Bahkan pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, hanya beberapa negara yang UUD-nya secara tegas mengatur bahwa Parlemen terdiri dari eksekutif dan legislatif.⁵¹¹

Pembahasan antara eksekutif dan legislatif memang terjadi dalam pembentukan UU, akan tetapi bukan dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Hal tersebut harus dilakukan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil, dimana terdapat pembagian wewenang antara presiden dan parlemen, sesuai dengan fungsinya masing-masing.

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

Penguatan yang diusulkan berkaitan dengan DPD, adalah bahwa DPD juga memiliki hak-hak yang dimiliki DPR dalam pembentukan UU, termasuk *voting right* (hak menolak) terhadap RUU yang sedang dibahas, karena jika tidak, tidak akan tercapai apa yang

and structure of the executive branch. Furthermore, under the terms of the Act, each of these committees was charged with "watchfulness" over the corresponding agency or agencies. In a few instances this has resulted in invitations to the agency or agencies to come in and tell their story to the committee-with no set agenda and no formal bills. Relations between committee members and staffs on the one side and high officials on the other have extended considerably beyond their institutionalization in committee procedures."

⁵¹⁰ *Ibid.*, hal. 64. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah pembahasan RUU antara Presiden Franklin D. Roosevelt dan *House of Representative*. "A few days after taking office, FDR called a special session of Congress to consider his emergency banking legislation. "The House had no copies of the bill; The Speaker recited the text from the one available draft, which bore last minute correction scribbled in pencil." After thirty-eight minutes of debate, "with a unanimous shout, the House passed the bill, sight unseen." William Leuchtenburg sebagaimana dikutip dalam Roger H. Davidson dan Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 7th ed, (Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), hal. 291.

⁵¹¹ Negara mengatur bahwa parlemennya terdiri dari Ratu, Kamar Pertama, dan Kamar Kedua, adalah negara *Commonwealth of Australia*, *Canada*, dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, sedang negara lainnya mengatur bahwa parlemennya terdiri dari Presiden dan kedua kamar, adalah negara *Republic of India* dan *Republic of Pakistan*.

diinginkan dengan pembentukan kamar kedua, yaitu *checks and balances* dan terakomodasinya aspirasi daerah dalam UU. Selain itu, ketentuan bahwa DPR dan Presiden yang melakukan pembahasan dan persetujuan bersama dalam pembentukan UU sudah seharusnya dihilangkan. Hal tentang ini sudah diusulkan oleh Fraksi Reformasi yang mengemukakan agar Pasal 20 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut ditinjau ulang dengan dibentuknya DPD.⁵¹²

Hal yang seharusnya dipikirkan lebih lanjut jika DPD memiliki *voting right* (hak menolak) adalah mengenai mekanisme pembahasan RUU antara DPR dan DPD, serta penyelesaian jika terjadi perbedaan pendapat diantara DPR dan DPD. Mengenai mekanisme pembahasan RUU antara DPR dan DPD, serta penyelesaian jika terjadi perbedaan pendapat diantara DPR dan DPD, dikemukakan oleh Maswadi Rauf dan Suwoto Mulyosudarmo dalam pembahasan perubahan UUD 1945.

Telah dikemukakan bahwa DPD diusulkan penulis agar memiliki kewenangan mengusulkan, mengubah (hak amandemen), dan menolak (hak veto) terhadap RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Berkaitan mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat antara DPR dan DPD dalam hal ketidaksetujuan mengenai sebuah RUU juga telah dibahas dalam sidang perubahan UUD 1945. Mengenai hal ini terbagi dalam dua pendapat, yaitu yang mengusulkan agar diselesaikan oleh MPR yang merupakan *joint session* antara DPR dan DPD, serta pendapat yang kedua adalah bahwa kedua kamar harus memberikan persetujuan.

⁵¹² Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000, op cit.*, hal. 20. "...pada waktu kita mengatakan akan berbicara dan memperkuat MPR dengan Dewan Perwakilan Daerah, dan bukan Fraksi Utusan Daerah juga dengan semangat yang sama. Supaya kepentingan daerah itu dilegislatifpun mulai ke depan.

Dalam konteks itu kita pikir bahwa DPR dan DPD ini memang harus dibahas dalam satu kaitan. Nah, jadi semangat itulah barangkali yang akhirnya membikin kita sepakat walaupun sekarang belum, menjurus ke kemungkinan MPR menjadi bikameral.

Kalau MPR menjadi bikameral, MPR sudah kita bicarakan tetapi rumusnya sebetulnya di sini kita akan memulai point-pointnya. Tentu beberapa pasal dan ayat yang sudah kita amandemen tidak bisa, tidak terpaksa harus diamandemen lagi. Pasal 20 umpamanya yang mengatakan bahwa yang membahas RUU itu hanya DPR, yang akan datang mungkin DPR dan DPD, mau tidak mau terpaksa itu harus diadakan perubahan."

Pendapat pertama diusulkan oleh Fraksi PBB dan Fraksi PDKB, serta oleh Suwoto Mulyosudarmo. Fraksi PBB mengusulkan MPR sebagai *joint session* sebagai pemutus terakhir dalam hal terjadi perbedaan pendapat mengenai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah,⁵¹³ sedangkan Fraksi PDKB mengusulkan agar RUU hanya dibahas oleh DPR, sedangkan DPD memiliki kewenangan hanya menerima atau menolak RUU yang dibahas DPR, Presiden hanya mempunyai kewenangan mengundang, yang jika dalam waktu 1 bulan tidak diundangkan maka diserahkan kepada MPR sebagai pemberi putusan terakhir.⁵¹⁴ Suwoto Mulyudarmo mengusulkan agar DPR dan DPD memiliki hak mengajukan RUU, RUU yang diusulkan oleh salah satu kamar dapat diajukan keberatan oleh kamar yang lainnya, keputusan akhir diambil dalam *joint session* (MPR), jika tidak ada keberatan dari Presiden dan salah satu kamar, akan tetapi jika ditolak oleh kamar lainnya dan Presiden, maka keputusannya akan diambil dalam sidang MPR dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung.⁵¹⁵

Pendapat kedua diusulkan oleh Fraksi PG, Fraksi PDI-P dan Maswadi Rauf. Fraksi PG dan Fraksi PDI-P berkaitan dengan hal ini pada sidang perubahan UUD 1945 tahun 2000 mengusulkan harus persetujuan kedua kamar, yang berarti jika salah satu kamar tidak menyetujui maka RUU tidak diajukan. Fraksi PG mengusulkan agar RUU diajukan ke Presiden jika sudah disetujui 2/3 anggota dari masing-masing kamar,⁵¹⁶ sedangkan Fraksi PDI-P mengemukakan bahwa setiap RUU yang akan ditetapkan DPR mengenai APBN dan kepentingan daerah ditetapkan terlebih dahulu dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ + 1 anggota DPD.⁵¹⁷ Maswadi Rauf menekankan pada veto dari masing-masing kamar,

⁵¹³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 23-25. Usulan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva. Fraksi PBB mengusulkan agar RUU yang diajukan oleh Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah diajukan kepada dan dibahas bersama oleh Presiden dengan DUD, dan selanjutnya disampaikan kepada DPR untuk mendapat persetujuan dalam waktu paling lambat 30 dalam hal RUU tersebut ditolak oleh DPR maka RUU tersebut disampaikan oleh MPR dalam waktu 45 hari setelah diterimanya RUU tersebut MPR harus memberikan keputusannya untuk menerima atau menolak RUU itu untuk disahkan.

⁵¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 26.

⁵¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 7-8.

⁵¹⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *op cit.*, hal. 25.

⁵¹⁷ *Ibid.*, hal. 23.

dimana DPR dan DPD memiliki kewenangan mengusulkan jika sudah disetujui oleh minimal 50% anggotanya, dan RUU tersebut diajukan pada kamar lainnya yang dapat mengajukan keberatan dengan quorum 2/3 suara dan dapat diabaikan jika kamar yang mengusulkan menyetujui RUU yang diajukan dengan quorum 2/3 suara anggota terpenuhi.⁵¹⁸

Penulis sendiri mengusulkan agar di masa mendatang masing-masing kamar memiliki hak mengusulkan RUU, dimana kewenangan DPD dibatasi hanya mengusulkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. RUU yang diusulkan oleh salah satu kamar yang berkaitan dengan kepentingan daerah dapat diajukan keberatan oleh kamar yang lainnya, dan penyelesaian perbedaan dilakukan dalam *conference committee*. Pembahasan detail dilakukan oleh *conference committee* yang dibentuk oleh DPR dan DPD. Hasil dari *conference committee* diajukan ke rapat paripurna masing-masing kamar untuk mendapatkan persetujuan, dan keberatan DPD dapat diabaikan oleh DPR dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR.

Penulis mengusulkan agar putusan terakhir (*final yes*) berada pada DPR karena sangat dimungkinkan hanya sebagian kecil saja dari bagian RUU yang dibahas yang berkaitan dengan kepentingan daerah, sehingga sangat tidak adil jika ketidaksetujuan DPD terhadap bagian tertentu dari RUU menyebabkan sebuah RUU menjadi tidak dibahas. Kepentingan nasional harus tetap menjadi faktor utama dalam penyelenggaraan pemerintahan (dalam arti luas) termasuk dalam pembentukan UU.

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan, maka pengaturan pada masa yang akan datang seharusnya tidak lagi mengatur peranan Presiden dalam memberikan persetujuan. Proses pembahasan RUU dalam parlemen dapat dikemukakan sebagai berikut:

Tahap I: Pembahasan

a. Pembahasan di masing-masing kamar (DPR dan DPD)

⁵¹⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 9-11.

RUU yang diusulkan adalah RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Pembahasan di masing-masing kamar dalam rangka mengambil keputusan apakah RUU disetujui untuk dibahas atau tidak. Bila terjadi perbedaan, maka pembahasan detail dilakukan dalam *conference committee*.

b. Pembahasan dalam *conference committee*

Pembahasan secara detail dilakukan dalam *conference committee* antara DPD dan DPR dengan jumlah wakil dari masing-masing kamar ditentukan seimbang. Pembahasan detail dilakukan berkaitan dengan keseluruhan RUU atau pasal-pasal tertentu yang terkait dengan kepentingan daerah.

Tahap 2: Rapat Paripurna

Hasil pembahasan dan persetujuan yang diambil dalam *conference committee* diserahkan pada masing-masing wakil dari DPR dan DPD untuk disampaikan pada masing-masing kamar. Keberatan DPD dapat diabaikan oleh 2/3 suara anggota DPR.

Keseluruhan pembahasan seharusnya ditentukan batasan waktunya dan RUU yang tidak disetujui pada Tahap 1 tidak dapat diajukan pada persidangan berikutnya.⁵¹⁹ Yang harus diatur lebih lanjut dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR dan DPD adalah pengaturan mengenai kriteria UU yang terkait dengan kepentingan daerah. Hal ini perlu diatur agar kewenangan DPD menjadi lebih jelas karena pada dasarnya RUU yang berhubungan dengan kepentingan daerah cukup banyak.

3) Pengesahan RUU

Pada saat sidang tahun 1999, Fraksi Utusan Golongan bahkan mengusulkan agar tidak perlu lagi ada persetujuan Presiden jika sudah disetujui DPR.⁵²⁰ Mengenai hal tersebut juga

⁵¹⁹ Dalam UUD Jepang diatur 60 hari batas waktu penyelesaian RUU (Pasal 59 *The Constitution of Japan*). Waktu yang sama juga diatur dalam UUD Thailand (Pasal 174), sedang UUD Namibia mengatur batas waktu penyelesaian RUU adalah 3 bulan (Pasal 75 ayat (8)). Lihat Andrew Ellis, "Legislative Procedure in Two Chamber System", *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs*, 18 Oktober 2001, hal. 2.

⁵²⁰ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-1 Panitia Ad Hoc III BP MPR... 1999, op cit.*, hal. 18. Pandangan F-UG dikemukakan oleh Valina Singka.

diatur di beberapa negara yaitu negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia* dan *Kingdom of Spain* yang dengan tegas mengatur bahwa Presiden atau Raja/Ratu tidak memiliki hak veto,⁵²¹ sedangkan beberapa negara yang UUD-nya tidak mengatur dengan tegas mengenai hak veto Presiden atau Raja/Ratu adalah negara *People's Democratic Republic of Algeria*, *France Republic*, *Federal Republic of Germany*, dan *Japan*. Yang menarik dalam perbandingan dengan berbagai negara adalah walaupun UUD negara tersebut mengatur bahwa Parlemen terdiri dari eksekutif dan legislatif pada beberapa negara, tetap diatur bahwa Presiden atau Raja/Ratu memiliki hak veto.⁵²² Dari 22 negara yang dibahas pada Bab III, 16 negara yang mengatur dengan tegas bahwa Presiden atau Raja/Ratu memiliki hak veto, dan seluruh negara yang menggunakan sistem presidensial mengatur bahwa Presiden memiliki hak veto.

Setelah perubahan UUD 1945 paradigma bahwa Presiden adalah pelaksana sehari-hari kedaulatan rakyat karena kedudukannya sebagai mandataris MPR, telah bergeser. Perubahan UUD 1945 menggunakan *separation of powers* dengan *checks and balances*, sehingga fungsi utama dari *representative assembly*, yaitu fungsi legislasi, sudah seharusnya terutama dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat, sehingga pemutus terakhir seharusnya berada pada parlemen. Hal ini juga sudah diusulkan oleh Fraksi PG dalam sidang pembahasan perubahan UUD 1945, yang mengusulkan agar penolakan Presiden dapat diabaikan jika disetujui 2/3 anggota dari DPR dan DPD.⁵²³

⁵²¹ Kedua negara tersebut merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. *Democratic Republic of Congo* mengatur agak berbeda dalam UUD-nya dimana Presiden tidak memiliki hak veto, akan tetapi dalam 15 hari setelah diundangkan, Presiden dapat meminta salah satu kamar membahas kembali UU yang telah disahkan, dan permintaan Presiden dapat diterima dan ditolak oleh kedua kamar. Negara *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* memiliki sejarah yang menarik dalam praktek ketatanegaraan dimana diatur bahwa persetujuan Ratu dibutuhkan bagi sebuah RUU, akan tetapi dalam prakteknya Ratu harus selalu menyetujui RUU. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, cet. I., (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 179.

⁵²² Negara mengatur bahwa parlemennya terdiri dari Ratu, Kamar Pertama, dan Kamar Kedua, adalah negara *Commonwealth of Australia*, *Canada*, dan *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, sedang negara lainnya mengatur bahwa parlemennya terdiri dari Presiden dan kedua kamar, adalah negara *Republic of India* dan *Republic of Pakistan*.

⁵²³ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR...2000*, op cit., hal. 25-26.

Proses pengesahan RUU di masa mendatang adalah bahwa RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD diajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden harus membuat keputusan apakah menolak atau menyetujui RUU yang diusulkan (hak veto). Jika Presiden menolak maka penolakan Presiden dapat diabaikan oleh DPR dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR.

Jika DPD memiliki kewenangan dalam mengusulkan, membahas, dan menolak, maka sistem bikameral dalam pembentukan UU di parlemen RI memiliki justifikasi sebagaimana dikemukakan oleh Tsebelis dan Money, yaitu:

a. Politik (*political*)

- (1) Keberadaan DPD sebagai kamar kedua dalam Parlemen RI membuat aspirasi dari kepentingan daerah dapat terakomodir. Berdasarkan hal tersebut, tidak hanya kepentingan nasional yang mendapat perhatian, tetapi kepentingan khusus dari tiap-tiap daerah juga harus diperhatikan, sebab pada dasarnya setiap daerah memiliki kebutuhan yang berbeda sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Hal inilah yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, bahwa dalam sistem bikameral, hak veto disediakan secara kelembagaan untuk mencegah tirani mayoritas.⁵²⁴
- (2) Justifikasi lainnya dari sistem bikameral adalah bahwa sistem bikameral mencegah tirani minoritas karena kedua kamar mensyaratkan adanya dukungan dari konstituen yang luas untuk mendukung pembentukan UU.⁵²⁵ Hal tersebut dapat dilihat pada kedua kamar dalam MPR RI. DPR membawa aspirasi kepentingan nasional berdasarkan kepentingan yang dibawa oleh anggota partai politik yang dipilih oleh rakyat, sedangkan DPD membawa aspirasi kepentingan daerah. Sehingga, dalam pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, semua aspirasi terwakili dan memberikan kontribusi dalam pembentukan UU, berupa UU yang memperhatikan tidak hanya kepentingan nasional, tetapi juga kepentingan daerah sesuai karakteristiknya.

⁵²⁴ Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 35.

⁵²⁵ *Ibid.*, hal. 36.

(3) Dengan dibentuknya DPD, maka pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dibahas oleh kedua kamar, yaitu DPR dan DPD. DPD memiliki kewenangan mengusulkan, mengubah (hak amandemen), dan menolak (hak veto) RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Hal tersebut sesuai dengan yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money, bahwa sistem bikameral mengurangi potensi tirani dari pemimpin individual karena dalam sistem bikameral setiap usulan yang diajukan harus menghadapi berbagai alternatif yang diajukan oleh kamar kedua.⁵²⁶

b. Efisiensi (*efficiency*)

(1) Kehadiran kamar kedua menciptakan kemungkinan kontrol kualitas (*quality control*).

Dengan kewenangan yang sama dengan DPR terkait dengan UU tentang kepentingan daerah, maka DPD diharapkan dapat berperan sebagai penjaga kontrol, menilai RUU Usulan DPR dan Usulan Pemerintah. Hal ini juga membuat baik DPD sendiri, Pemerintah maupun DPR akan berusaha untuk membuat RUU yang lebih baik, dan hal ini tentu saja menguntungkan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Mengurangi korupsi dan memperlambat proses legislasi, karena kemungkinan dilakukannya kolusi dalam sistem bikameral lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem unikameral.⁵²⁷

Dengan diaturnya mekanisme *double checks* tersebut menyebabkan perumusan dan pembahasan sebuah RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD menjadi lebih teliti dan berhati-hati. Tsebelis dan Money juga mengungkapkan bahwa sistem bikameral mengurangi korupsi dan memperlambat proses legislasi, karena kemungkinan dilakukannya kolusi dalam sistem bikameral lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem unikameral.⁵²⁸ Mengenai memperlambat proses legislasi, tidak seluruhnya benar, tergantung dari mekanisme yang diatur oleh tiap:

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ *Ibid.*, hal. 40.

⁵²⁸ *Ibid.*, hal. 37.

tiap negara, bahkan dalam UUD Prancis diatur bahwa pembahasan RUU organik harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang sama, baik RUU tersebut melibatkan atau tidak melibatkan kamar kedua.⁵²⁹

- (3) Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa justifikasi sistem bikameral lainnya dari segi efisiensi, adalah dengan adanya mekanisme *conference committees* dalam sistem bikameral, mengurangi biaya-biaya dalam menghasilkan keputusan.⁵³⁰ Mekanisme *conference committee* merupakan cara agar efisiensi pengambilan keputusan dapat tercapai. Dalam prakteknya, di negara *Federal Republic of Germany* mekanisme *conference committee* jarang terjadi.⁵³¹ Dengan dimilikinya hak menolak dari masing-masing kamar, maka penyelesaian perbedaan tersebut dilakukan dalam *conference committees* dan yang perlu diatur lebih lanjut adalah bahwa apakah jika persetujuan bersama yang dicapai dalam *conference committee* tetap ditolak oleh salah satu kamar, maka RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan masa itu. Di negara *Federal Republic of Germany*, setelah hasil persetujuan bersama dalam *conference committee* ditolak oleh salah satu kamar maka RUU menjadi batal.⁵³² Tidak ada mekanisme untuk melihat kembali sehingga dimungkinkan RUU tersebut disetujui. Di USA, setelah hasil persetujuan bersama dalam *conference committee* ditolak

⁵²⁹ *France Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/lw/icl/>, *loc cit.* Article 46.

⁵³⁰ Tsebelis dan Money, *Bicameralism*, *op cit.*, hal. 41-42.

⁵³¹ Werner J. Patzelt mengemukakan bahwa antara tahun 1980-1990 *Bundesrat* menyetujui lebih dari separuh dari RUU yang diajukan kepadanya tanpa melalui mekanisme mediasi, 40 % RUU disetujui tanpa keberatan, dan dalam hal terjadi *conference committee* sekitar 70% RUU yang disetujui. Antara tahun 1949-1990 hanya 88 RUU yang ditolak *Bundesrat* dari 4.389 RUU dan hanya 40 RUU yang tidak diundangkan karena tidak tercapainya kesepakatan dalam *conference committee*. Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 76.

⁵³² Untuk praktek *conference committee* di Jerman dapat dilihat dalam Yves Meny dan Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe Britain, France, Italy, Germany*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 207. *Conference committee* yang dibentuk untuk menyelesaikan perbedaan antara *Bundestag* dan *Bundesrat (Vermittlungsausschus)*, tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, hanya dapat mengusulkan persetujuan bersama yang dapat dipilih oleh kedua kamar, dan penolakan dari persetujuan bersama tersebut (biasanya dalam hal UU Federal) menyebabkan RUU tersebut dibatalkan, dan hanya dalam 52 kesempatan kompromi dari *Vermittlungsausschus* tidak diterima.

oleh salah satu kamar, maka mekanisme selanjutnya adalah dapat berupa dibentuk *conference committee* baru atau diajukannya RUU baru.⁵³³

George Tsebelis dan Jeannette Money juga mengemukakan bahwa sistem bikameral menyebabkan pembuat UU yang efisien menghasilkan legislasi yang lebih baik dan hasil yang lebih stabil, karena kamar kedua memiliki masa jabatan lebih lama dari kamar pertama.⁵³⁴ Efisiensi perlu diperhatikan akan tetapi faktor lainnya juga harus diperhatikan mengingat anggota DPD dipilih secara langsung hingga jika terlalu lama masa jabatannya akan kehilangan jarak dengan konstituennya, terlebih lagi jika anggota DPD tidak memperbaiki pola hubungan dengan konstituennya.⁵³⁵

Sartori mengemukakan bahwa kemungkinan timbulnya konflik dengan digunakannya *strong* atau *perfect bicameralism* berbeda pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer.⁵³⁶ Menurut Sartori, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensil atau sistem pemerintahan parlementer, akan berjalan lancar jika kedua kamar memiliki kesamaan kelompok mayoritas yang menguasainya.⁵³⁷ Kesulitan akan muncul jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas di kamar pertama dan kedua, akan tetapi jika hal tersebut terjadi pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan

⁵³³ Praktek *conference committee* di USA dapat dilihat dalam Roger H. Davidson dan Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 7th ed, (Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), hal. 253-254. Di USA, sejak tahun 1980, *conference committee* dibentuk dengan 5 hingga 12 orang dari tiap-tiap kamar, dan *conference committee* berakhir ketika RUU yang disetujui bersama ditandatangani oleh mayoritas anggota dari utusan masing-masing kamar, kemudian *Senate* dan *House of Representatives* mengambil suara terhadap RUU yang dihasilkan *conference committee*, dan jika ditolak (dan hal ini jarang terjadi) maka *conference committee* yang baru akan dibentuk atau RUU yang baru yang diajukan. Setelah kedua kamar menyetujui, maka diajukan ke Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

⁵³⁴ *Ibid.*, hal. 37.

⁵³⁵ Lihat Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, reprinted, (London: George Allen & Unwin Ltd, 1957), hal. 842. Laski mengemukakan bahwa waktu yang ideal adalah minimal 4 tahun dan maksimal 5 tahun. Tidak kurang dari 4 tahun karena tidak memberikan waktu yang cukup untuk beradaptasi dengan wewenangnya sebagai pembuat UU dan tidak cukup waktu untuk melakukan banyak program.

⁵³⁶ Lihat Giovanni Sartori, *op cit.*, hal. 185-187.

⁵³⁷ *Ibid.*, hal. 185. Sartori mengemukakan contoh Australia, Belgia, dan Itali untuk negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, dan negara Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan presidensil. *Ibid.*, hal. 186. Akan tetapi dikemukakan pula, dalam *strong* atau *perfect bicameralism* belum tentu pula tanpa masalah walaupun merupakan *similarity bicameralism*, jika digunakan oleh sistem pemerintahan parlementer.

presidensial, maka kesulitan tersebut diatasi, berbeda dengan negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, dimana kemungkinan terjadinya *dead lock* dan jatuhnya kabinet.⁵³⁸ Pada negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya dipilih menggunakan *weak bicameralism*, yaitu kewenangan kamar kedua tidak sekuat kamar pertama (India) dan membatasi kewenangan kamar keduanya dimana kewenangan veto hanya terhadap RUU yang berhubungan dengan negara bagian (Jerman).⁵³⁹

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Sartori, penguatan DPD dihubungkan dengan Indonesia yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial bukanlah merupakan hal yang bermasalah dalam hal pelaksanaan pemerintahan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa sebagian besar negara-negara di dunia mengatur bahwa Kamar Kedua memiliki kewenangan mengubah dan memutuskan terhadap RUU yang sedang dibahas (hak amandemen dan hak veto) walaupun menggunakan *weak bicameralism*.

Dari negara-negara yang dibahas pada Bab III, berdasarkan kriteria *bicameralism* menurut Giovanni Sartori, terdapat 5 negara yang berbentuk federal yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, dimana 2 negara merupakan *perfect bicameralism*⁵⁴⁰ dan 3 negara lainnya merupakan *strong bicameralism*.⁵⁴¹ Negara yang berbentuk kesatuan yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial terbagi rata antara *strong bicameralism*⁵⁴² dan *weak bicameralism*.⁵⁴³ Negara berbentuk federal yang menggunakan sistem

⁵³⁸ *Ibid.*, hal. 185-186. Sartori mengemukakan contoh negara Amerika Serikat sebagai negara dengan sistem pemerintahan presidensial yang memiliki mekanisme mengatasi masalah jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas yang menguasai kedua kamar (hak veto Presiden-pen). Sartori mengkritik pendapat Lipjhart yang mengemukakan bahwa sistem pemerintahan parlementer dan *strong bicameralism* tidak sesuai jika kabinet dibentuk tanpa membuat suatu koalisi yang besar, akan tetapi menurut Sartori, suatu koalisi bukanlah penyelesaian yang baik karena dalam koalisi dapat timbul masalah internal karena perbedaan diantara mereka, dan dalam prakteknya (kasus Australia), tidak diinginkan adanya kelompok lain apalagi jika secara ideologi memiliki perbedaan yang signifikan.

⁵³⁹ *Ibid.*, hal. 188-189. Sartori mengemukakan bahwa praktek di Jerman menunjukkan bagaimana *federal bicameralism* menyatu dengan baik dengan sistem pemerintahan parlementer.

⁵⁴⁰ *Federative Republic of Brazil*, dan *Federal Republic of Nigeria*.

⁵⁴¹ *United States of America*, *Argentine Republic*, dan *United Mexican States*.

⁵⁴² *Republic of Colombia*.

⁵⁴³ *Republic of South Africa*

pemerintahan semi presidensial keduanya merupakan *weak bicameralism*,⁵⁴⁴ sedangkan negara berbentuk kesatuan yang menggunakan sistem pemerintahan semi presidensial terbagi antara *strong bicameralism*,⁵⁴⁵ *weak bicameralism*,⁵⁴⁶ dan negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU.⁵⁴⁷ Dari negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial tersebut, tidak ada satu pun negara yang kamar keduanya tidak memiliki hak amandemen dan hak veto, sedangkan pada negara yang menggunakan sistem semi presidensial hanya 1 negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU.⁵⁴⁸ Dalam penelitian ini, negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU dikategorikan penulis sebagai *very weak bicameralism*.⁵⁴⁹

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa negara yang berbentuk kesatuan yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial terbagi rata antara *strong bicameralism*⁵⁵⁰ dan *weak bicameralism*.⁵⁵¹ Maka jika DPD memiliki kewenangan membentuk UU hanya sebatas UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah maka jika didasarkan kriteria dari Giovanni Sartori maka parlemen RI termasuk dalam kategori *weak bicameralism*. Akan tetapi jika dibandingkan dengan kewenangan secara keseluruhan, antara lain dengan *Canada* dan *People's Democratic Republic of Algeria* yang dalam kategori Sartori termasuk *strong bicameralism*, maka kategori *weak bicameralism* tidak menunjukkan kekurangan yang berarti karena berbeda dengan DPD, Kamar Kedua (*Senate*) di negara *Canada* tidak memiliki hak veto terhadap RUU yang berkaitan dengan perubahan UUD,⁵⁵² sedangkan

⁵⁴⁴ *Russian Federation* dan *Islamic Republic of Pakistan*.

⁵⁴⁵ *People's Democratic Republic of Algeria*.

⁵⁴⁶ *Democratic Republic of Congo*, *Republic of Egypt* dan *France Republic*.

⁵⁴⁷ *Arab Republic of Egypt*.

⁵⁴⁸ *Arab Republic of Egypt*.

⁵⁴⁹ *Democratic Republic of Congo* dan *Arab Republic of Egypt*. Selain kedua negara tersebut itu terdapat pula di negara *Slovenia* yang kamar keduanya (*National Council*) hanya sebagai penasehat. Yang menarik adalah beberapa negara yang dalam UUD-nya diatur tentang Kamar Kedua tetapi belum dibentuk, yaitu *Cameroon* (1996), *Chad* (1996), *Madagascar* (1992), dan *Malawai* (1994). Lihat Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamentals...", *loc cit.*, hal. 45.

⁵⁵⁰ *Republic of Colombia*.

⁵⁵¹ *Republic of South Africa*.

⁵⁵² Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi...Buku II, op cit.*, hal. 73. *Section 47 (1) Canada Constitution Act 1982* mengatur sebagai berikut: "An amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under

Kamar Kedua pada negara *People's Democratic Republic of Algeria* tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU⁵⁵³ dan juga tidak memiliki kewenangan mengawasi tindakan pemerintah.⁵⁵⁴ Apalagi bila DPD bisa memperkuat institusinya sebagaimana yang dilakukan oleh *Bundesrat* pada negara *Federal Republic of Germany*. Negara *Federal Republic of Germany* berdasarkan kriteria yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism*, akan tetapi negara ini merupakan negara yang kamar keduanya sangat *powerful*⁵⁵⁵ dan sangat aktif dalam pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan negara bagian walaupun pertemuannya hanya 12-15 kali dalam setahun.⁵⁵⁶



Section 38, 41, 42, and 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one hundred and eighty days after the adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution."

⁵⁵³ Asshiddiqie, et al., ed., *Kompilasi...Buku 1, op cit.*, hal. 46. Dalam Pasal 119 diatur hanya anggota Kamar Pertama (minimal diajukan oleh 20 *deputies*) dan *Head of Government* yang memiliki kewenangan mengusulkan RUU. Selain negara *Democratic Republic of Algeria*, negara lainnya yang termasuk kategori *strong bicameralism* tetapi tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU adalah negara *Kingdom of the Netherlands*.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, hal. 44. Pasal 99 ayat (2) *Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria* mengatur bahwa kewenangan mengawasi hanya dimiliki oleh Kamar Pertama (*People's National Assembly*).

⁵⁵⁵ Samuel C. Paterson dan Anthony Mughan, "Fundamentals...", *loc cit.*, hal. 43.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, hal. 48.

C. PENGUATAN INTERNAL KELEMBAGAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, anggota tim ahli yaitu Suwoto Mulyosudarmo⁵⁵⁷ dan Maswadi Rauf⁵⁵⁸ mengusulkan *strong bicameralism*, akan tetapi masukan dari tim ahli tidak semuanya diakomodir oleh para anggota MPR, sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang tim ahli, Suwoto Mulyosudarmo, yaitu: "Dari beberapa pertemuan itu, saya sepiintas mendapatkan kesan bahwa yang dicari itu adalah argumentasi yang ikut membenarkan dari konsepnya PAH. Walaupun itu tidak pernah dinyatakan demikian, tetapi kalau saya melihat kesannya bahwa kalau tidak mendukung pada suatu itu, kemudian sulit untuk bisa dipahami."⁵⁵⁹

Alasan mengapa para ahli mengusulkan *strong bicameralism* dikemukakan oleh Sri Soemantri dan Maswadi Rauf. Selain untuk menimbulkan keadilan antara pusat dan daerah agar tidak terjadi pergolakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Sri Soemantri,⁵⁶⁰ Maswadi Rauf juga mengemukakan beberapa alasan lainnya yaitu karena DPD dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana DPR maka merupakan hal yang wajar jika memiliki

⁵⁵⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001, op cit.*, hal. 7. "...Satu pertimbangan yang diambil mengapa menggunakan *strong bicameral* disini, masyarakat yang yang pluralistik di Indonesia itu menghendaki adanya suatu peran yang cukup kuat, walaupun disitu tidak berarti bahwa ini adalah suatu indikator yang menunjukkan sistem bicameral."

⁵⁵⁸ *Ibid.*, hal 9. "Bagi Indonesia, bicameralisme yang strong ini sebuah kebutuhan yang sangat mendesak, mengingat beragamnya masyarakat kita. mengingat berbagai macam daerah dengan tingkat perkembangan dengan tingkat kepentingan, sehingga sebenarnya bicameralisme yang kuat itu dimaksudkan untuk bisa memperjuangkan lebih baik aspirasi kepentingan yang berkembang di berbagai daerah, sehingga bicameralisme yang kuat ini, bisa kita anggap sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat negara kesatuan."

⁵⁵⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-19 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001, op cit.*, hal. 4. Hal ini disetujui oleh pimpinan rapat Jacob Tobing (F-PDI-P), yaitu: "Dalam kesempatan ini saya ingin menyampaikan bahwa apa yang disampaikan oleh Pak Soewoto tadi, kami rasa itu tidak sepenuhnya salah begitu tetapi memang benar pak, kita ingin mendengarkan argumen yang enak buat masing-masing kami."

Karena kami berusaha untuk lebih menyakini apa yang kami buat, dan tugas Bapak-bapak dan Ibu dalam hal itu untuk menyakini kami bahwa itu benar atau tidak benar begitu. Kadang-kadang itu berhasil, kadang-kadang tidak, jadi saya rasa maksudnya justeru itu.

Jadi bahwa sepenuhnya kita atau Anggota PAH I itu cuma ingin memperthankah pendapatnya, yang saya tangkap ada proses terjadi mungkin agak malu-malu untuk mengatakan sekarang. Tetapi substansi kita harapkan memang dalam proses interaksi ini terjadi suatu peningkatan nilai yang optimum." *Ibid.*, hal. 22.

⁵⁶⁰ Lihat *Ibid.*, hal. 23.

fungsi yang sama dan sebagai bangsa yang sangat heterogen adalah wajar jika kepentingan daerah ditampung dalam lembaga khusus yaitu DPD.⁵⁶¹ Dikemukakan pula oleh Suwoto Mulyusudarmo bahwa tim ahli berpendapat agar DPR dan DPD memiliki kewenangan yang sama dalam membentuk UU, sedangkan untuk kewenangan di luar pembentukan UU dapat dibedakan antara kewenangan DPR dan DPD.⁵⁶²

Menurut Irman Gusman, sejarah proses terbentuknya DPD melalui perjuangan yang panjang yang diwarnai dengan ketegangan yang terus menerus antara pemerintah pusat dan daerah sejak proklamasi RI.⁵⁶³ Embrio DPD berasal dari Fraksi Utusan Daerah yang terbentuk pada Oktober 2001 sebagai hasil dari Deklarasi Bandung 9-11 Juni 2000 yang dihadiri seluruh Gubernur se-Indonesia, seluruh Utusan Daerah MPR RI, dan seluruh ketua Fraksi di DPR dan MPR, dengan prakarsa penyelenggaraan oleh Forum Utusan Daerah MPR RI yang berisikan tokoh daerah di MPR RI.⁵⁶⁴

Diharapkan keberadaan DPR untuk menyuarakan kepentingan daerah sehingga diharapkan tidak ada lagi kebijakan pusat yang merugikan daerah, akan tetapi dengan kewenangan yang terbatas tentu saja aspirasi daerah yang diajukan DPD hanya sekedar pandangan, pendapat, dan pertimbangan saja dan walaupun DPD telah dibentuk akan tetapi aspirasi daerah tidak terwakili dan terimplementasi dengan baik dalam berbagai kebijakan nasional maka secara politis keberadaan DPD tidak bermakna dan dapat menyebabkan kepercayaan daerah kepada pusat semakin lama semakin berkurang dan berpotensi mengancam keutuhan NKRI. Hal tersebut perlu diperhatikan karena pada dasarnya dibentuknya DPD dalam struktur ketatanegaraan RI memiliki tujuan, antara lain:

- 1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah;
- 3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara

⁵⁶¹ Lihat *ibid.*, hal. 30-31.

⁵⁶² Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc 1 BP MPR... 2001, op cit.*, hal. 28.

⁵⁶³ Irman Gusman sebagaimana dikutip dalam John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *op cit.*, hal. 176.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, hal. 177.

serasi dan seimbang.⁵⁶⁵

Dengan kewenangan yang terbatas maka merupakan sebuah tantangan yang besar untuk melakukan tugas secara maksimal karena sulit dituntut pertanggungjawaban moral dan politik dari seluruh anggota DPD yang merupakan kewajiban anggota DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf h UU Nomor 22 Tahun 2003.⁵⁶⁶ Dengan kewenangan yang terbatas, akan sulit pula untuk melaksanakan fungsinya sebagai kamar kedua sebagaimana tercantum dalam deklarasi yang mengidentifikasi fungsi kamar kedua, yang disusun dalam *Forum of World Senates* pada tanggal 14 Maret 2000, yaitu:⁵⁶⁷

- *consolidated and enhanced democratic regimes, through the diversification of representation and the integration of all the members of the nation;*
- *facilitated the process of decentralisation and helped to regulate relations between local and regional authorities and the central authorities;*
- *entrenched legal rules and standards and the rule of law and placed the separation of powers in a modern context;*
- *helped to publicise legislative and political debate and inform and shape public opinion.*

DPD dibentuk sebagai kamar kedua dengan harapan sebagaimana dibahas dalam perubahan UUD 1945, yaitu bahwa selain untuk mengakomodir kepentingan daerah agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili didalam pengambilan keputusan ditingkat kebijakan publik agar mengokohkan Negara Kesatuan RI, juga agar keberadaan DPD sebagai kamar kedua untuk melaksanakan *checks and balances* dalam parlemen RI berkaitan dengan kepentingan daerah.⁵⁶⁸

⁵⁶⁵ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan...*, *op cit.*, hal. 93.

⁵⁶⁶ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 50 huruf h.

⁵⁶⁷ *Forum of World Senates* sebagaimana dikutip dalam Patrice Gerald, "Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?", European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg 26 November 2006, Study No. 335/2005, [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)059rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)059rev-e.pdf), diakses pada 1 April 2009.

⁵⁶⁸ Mengenai *checks and balances* dikemukakan oleh F PG, (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001*, *op cit.*, hal. 17-20, lihat pula antara lain Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I... 2000*, *op cit.*, hal. 17), Fraksi PBB (Lihat

Walaupun Indonesia adalah negara kesatuan akan tetapi dengan kemajemukan karakteristik sumber daya manusia dan sumber daya alam di tiap daerah, dan dengan diaturnya dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat",⁵⁶⁹ menunjukkan secara teoritis, prinsip pengaturan demikian dapat disebut federalistis karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di Pemerintah Daerah.⁵⁷⁰ Dengan fokus pada UU yang berkaitan dengan daerah, maka aspirasi daerah dapat lebih diperhatikan sehingga sesuai dengan tujuan pembentukan DPD. Hal tersebut juga yang menjadi landasan pemikiran pembentuk Konstitusi RIS ketika membentuk Senat RIS.

...pertama-tama bertoeagas mendjaga kepentingan daerah bagian, kedoea mempunjai arti oentoek menghindarkan poetoesan jang tergesa-gesa dan oentoek memelihara soeatoe kelandjutan dalam kebidjaksanaan negara sebagai imbangan dari "waan van de dag". Selain daripada arti kelandjoetan oentoek pelaksanaan toegasnja pertama dengan baik, mereka karena alasan itoe poela dalam senaat ingin mengadakan soeatoe anasir kesetimbangan dengan djalan pilihan anggota oentoek waktoe jang lebih lama dan menghentikannja berangsoer-angsoer."⁵⁷¹

Akan tetapi, berbeda dengan Senat RIS, DPD dibentuk tanpa adanya semangat yang kuat dari pembentuk UUD (pada perubahan UUD 1945) untuk memberdayakannya, bahkan dianggap hanya akan mempersulit pelaksanaan fungsi parlemen, baik dari fungsi *representatives assembly* maupun *deliberative assembly*, sehingga kewenangannya dibatasi. Kamar kedua dibentuk, akan tetapi manfaat dibentuknya kamar kedua tidak dapat

Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I...* 2000, hal. 7), Fraksi PDKB (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR...* 2000, *op cit.*, hal. 15), dan Fraksi TNI/POLRI (Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR...* 2001, *op cit.*, hal. 26).

⁵⁶⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua...*, *loc cit.*, ps. 18 ayat (5).

⁵⁷⁰ Ashiddiqie, *Konstitusi dan...*, *op cit.*, hal. 214. Mengenai kekuasaan sisa di negara federal, lihat pula Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2005), hal. 75-76.

⁵⁷¹ MOEK'TAMAR FEDERAL BANDOENG 1948 PANITIA PERSIAPAN KENEGARAAN LAPOERAN BOENDEL I (STUK No. 104/Ind.), hal. 43-44. Lihat Bentuk dan Susunan Pusat NIS Bagian III Badan Perwakilan Butir 45.

dirasakan karena kamar kedua tidak dirancang untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana seharusnya sebuah kamar kedua, sebagaimana Senat RIS dalam Konstitusi RIS.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa keberadaan DPD sebagai kamar kedua memiliki justifikasi, akan tetapi karena fungsinya yang terbatas termasuk dalam fungsi legislasi, maka kelebihan sistem bicameral baik dari segi politik maupun efisien sebagaimana dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeannette Money akhirnya menjadi tidak dapat ditemui dalam Parlemen RI. Bahkan bila dibandingkan dengan berbagai negara di dunia yang kedua kamarnya berwenang dalam pembentukan UU, termasuk bila dibandingkan dengan Senat sebagai kamar kedua dalam Konstitusi RIS, maka kewenangan DPD yang terbatas tersebut merupakan hal yang tidak ditemui pada kamar kedua di negara lain kecuali pada Negara yang memang mengatur bahwa Kamar Keduanya hanya sebagai lembaga konsiliasi (*Ethiopia*) atau lembaga konsultatif bagi Kamar Pertama dan Pemerintah (*Egypt*).

Kewenangan DPD sebagai sebuah lembaga negara diatur dalam UUD, sehingga penguatan atau pun pembubaran DPD secara formal hanya dapat terjadi jika dilakukan perubahan terhadap UUD 1945. UUD 1945 termasuk dalam UUD yang rigid dalam proses perubahannya sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Perubahan Keempat UUD 1945.

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.⁵⁷²

DPD sendiri mengajukan usul perubahan Pasal 22D UUD 1945 dalam suratnya kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 9 Mei 2007, yang memberitahukan bahwa usul perubahan tersebut telah ditandatangani 238 orang anggota MPR RI dan telah memenuhi syarat untuk pengusulan perubahan UUD 1945.⁵⁷³ Rumusan usul perubahan Pasal 22D UUD 1945 yang diajukan oleh DPD adalah sebagai berikut:

1. Ayat (1) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:
Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Ayat (2) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:
Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Ayat (3) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:
Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk ditindaklanjuti.
4. Ayat (4) tetap, berbunyi:
Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.⁵⁷⁴

Jumlah dukungan usul perubahan yang koordinir oleh kelompok DPD RI di MPR

⁵⁷² Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...., loc cit.*, ps. 37.

⁵⁷³ Lihat Surat dari Kelompok DPD di MPR RI kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 9 Mei 2007, Nomor DN.190/1/DPD/V/2007, perihal Usul Perubahan UUD 1945.

⁵⁷⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, "Usul Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", hal. 3.

RI tersebut memenuhi persyaratan untuk mengajukan usul perubahan pasal-pasal dalam UUD yang diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 karena telah melebihi 1/3 dari jumlah anggota MPR. Rekapitulasi jumlah dukungan anggota MPR RI terhadap usulan tersebut adalah Fraksi Partai Golkar (yang terdiri dari Partai Golkar, PKPB, PBR) 26 anggota, Fraksi PDI-P (yang terdiri dari PDI-P dan PDS) 6 anggota, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 1 anggota, Fraksi Partai Demokrat (Fraksi PD) 23 anggota, Fraksi Partai Amanat Rakyat (PAN) 5 anggota, Fraksi Kebangkitan Bangsa (Fraksi KB) 31 anggota, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (Fraksi PKS) 16 anggota, Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (yang terdiri dari PBB, PPD, P. Pelopor, PNIM, PPDI) 3 anggota, dan Kelompok DPD 127 anggota.⁵⁷⁵

Dukungan terhadap usulan perubahan UUD 1945 yang disampaikan oleh Kelompok DPD di MPR RI tidak berlangsung lama karena satu persatu anggota MPR dari berbagai fraksi menarik dukungannya terhadap usulan perubahan yang disampaikan kelompok DPD di MPR RI. Fraksi yang pertama kali menarik dukungannya untuk Perubahan Pasal 22D UUD 1945 adalah Fraksi PD tanggal 9 Mei 2007, dengan alasan bahwa mayoritas anggota fraksi (37 anggota) telah menolak menandatangani usulan dukungan amandemen sehingga 23 anggota yang telah memberikan dukungan harus mencabut dukungannya terhadap usul perubahan UUD 1945.⁵⁷⁶ Pencabutan dukungan usulan perubahan Pasal 22D UUD 1945 kepada Pimpinan MPR RI selanjutnya diajukan

⁵⁷⁵ Sekretariat Jenderal DPD RI, Rekapitulasi Jumlah Dukungan Anggota MPR RI Terhadap Usulan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang Disampaikan Oleh Kelompok DPD, 2007. Jumlah anggota fraksi dalam DPR RI adalah sebagai berikut: Fraksi PG 125 anggota ditambah 2 anggota dari Partai Peduli Bangsa, Fraksi PDI-P 109 anggota, Fraksi PPP 57 anggota, Fraksi PD 56 anggota, Fraksi PAN 53 anggota, Fraksi KB 52 anggota, Fraksi PKS 45 anggota, Fraksi Bintang Reformasi 14 anggota, Fraksi Partai Damai Sejahtera 13 anggota. Lihat T.A. Legowo, *et al.*, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FORMAPPI dan Aus AID, 2005), hal. 280-282.

⁵⁷⁶ Lihat Surat dari Pimpinan Fraksi Partai Demokrat kepada Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 9 Mei 2007, Nomor FPD.748/DPR-RI/V/2007, perihal Penarikan tanda tangan Dukungan Amandemen UUD '45. Surat ini kemudian diikuti oleh Idealisman DACHI, dari Partai Pelopor yang merupakan anggota Fraksi Partai Demokrat, dengan alasan bahwa usulan perubahan perlu dikaji lebih mendalam dan komprehensif, dan sebagai bagian dari Fraksi Partai Demokrat maka ketika Fraksi Partai Demokrat mencabut dukungan maka sebagai anggota pun mengikutinya. Lihat Surat Pernyataan atas nama Idealisman DACHI, tertanggal 10 Mei 2007.

oleh Fraksi PG pada tanggal 15 dan 16 Mei 2007 karena merujuk pada kebijakan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Golkar yang tidak memperkenankan seluruh anggota Fraksi PG di MPR memberikan dukungan terhadap rencana amandemen UUD 1945 dan memerintahkan agar yang sudah memberikan dukungan menarik kembali dukungan tersebut.⁵⁷⁷ Enam anggota Fraksi PKS secara individual mengajukan surat pernyataan mencabut dukungan, secara umum alasan yang dikemukakan bahwa saat tersebut bukan merupakan saat yang tepat untuk membahas usulan perubahan UUD 1945 mengingat banyaknya persoalan rakyat yang terbengkalai.⁵⁷⁸ Enam anggota Fraksi PPP juga mengajukan pencabutan dukungan pada tanggal 21 dan 22 Mei 2007, 2 diantaranya mengemukakan alasan bahwa pencabutan dukungan dilakukan setelah memperhatikan hasil keputusan DPP PPP dan hasil Rapat Pleno Fraksi PPP yang memutuskan belum waktunya amandemen kelima UUD 1945 dilakukan.⁵⁷⁹ Fraksi PAN mencabut dukungan pada tanggal 30 Juli 2007 sehubungan dengan putusan rapat DPP PAN bahwasannya F PAN saat ini tidak dalam kepastian mendukung atau menolak perubahan lanjutan UUD 1945, Fraksi PAN MPR akan bersedia membahas perubahan UUD 1945 apabila sudah memenuhi ketentuan Pasal 37 UUD 1945, dan Fraksi PAN MPR memberikan dukungan penguatan DPD RI dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.⁵⁸⁰

Dengan pengunduran diri tersebut, usulan perubahan Pasal 22D UUD 1945 yang disampaikan oleh Kelompok DPD di MPR RI hanya disetujui oleh 216 anggota MPR RI. Rekapitulasi jumlah dukungan anggota MPR RI terhadap usulan tersebut adalah Fraksi PG

⁵⁷⁷ Alasan tersebut dikemukakan dalam surat penarikan dukungan yang diajukan oleh anggota Fraksi Partai Golkar Yuddy Chrisnandi pada tanggal 16 Mei 2007, sedangkan surat pencabutan tanggal 15 Mei 2007 yang ditandatangani oleh 12 anggota Fraksi Partai Golkar hanya menyatakan mencabut atas kesadaran pribadi setelah melakukan kajian mendalam. Tiga anggota lainnya menyusul dalam pencabutan dukungan pada tanggal 29 Mei 2007.

⁵⁷⁸ Lihat surat pencabutan dukungan dari Zulkieflimansyah, Rama Pratama, dan M. Nasir Jamil kepada Ketua Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 21 Mei 2007. Pencabutan pertama kali dari Fraksi PKS dilakukan oleh 1 orang anggotanya pada tanggal 14 Mei, dan 5 anggota lainnya pada tanggal 21 Mei 2007.

⁵⁷⁹ Lihat surat pernyataan Lukman Hakiem dan H.M. Hifnie Syarkawie, tertanggal 22 Mei 2007.

⁵⁸⁰ Lihat surat Fraksi PAN MPR RI kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 30 Juli 2007, nomor 03-042/FPAN MPR/VII/2007, perihal Perihal Pemberitahuan Pencabutan Dukungan Amandemen UUD 1945. Lampiran surat ini berisikan pernyataan 9 anggota Fraksi PAN yang mencabut dukungan perubahan UUD 1945, dan 1 anggota menyusul pada tanggal 7 Agustus 2007.

(yang terdiri dari Partai Golkar, PKPB, PBR) 15 anggota, Fraksi PDI-P (yang terdiri dari PDI-P dan PDS) 8 anggota, Fraksi PPP 1 anggota, Fraksi Partai Amanat Rakyat (PAN) 10 anggota, Fraksi Kebangkitan Bangsa (Fraksi KB) 45 anggota, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (Fraksi PKS) 16 anggota, Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (yang terdiri dari PBB, PPKD, P. Pelopor, PNIM, PPDI) 2 anggota, dan Kelompok DPD 128 anggota.⁵⁸¹

Usulan kelompok DPD di MPR RI tidak memenuhi 1/3 jumlah anggota MPR yang merupakan persyaratan untuk pengajuan perubahan UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan usulan perubahan tidak dilanjutkan dengan surat yang disampaikan kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007.⁵⁸² Konstelasi politik di MPR RI saat itu sangat tidak kondusif untuk dilakukannya perubahan UUD 1945 terkait penguatan kewenangan DPD, walaupun usulan perubahan Pasal 22D UUD 1945 didukung secara tertulis oleh para Gubernur, Walikota, Bupati, DPRD, Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Keagamaan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Kepemudaan, Organisasi Kemahasiswaan, Peneliti, Akademisi, dan berbagai Perguruan Tinggi.⁵⁸³

Kewenangan DPD yang terbatas menyebabkan munculnya berbagai usulan agar DPD dibubarkan saja. Berbagai argumentasi dikemukakan terhadap usulan bagi pembubaran DPD. Effendy Choirie mengemukakan alasan pemborosan anggaran dan menghilangkan anomali dalam parlemen Indonesia sebagai alasan pembubaran DPD.⁵⁸⁴

⁵⁸¹ Sekretariat Jenderal DPD RI, Rekapitulasi Jumlah Dukungan Anggota MPR RI Terhadap Usulan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang Disampaikan Oleh Kelompok DPD, 2007.

⁵⁸² Lihat surat Atas nama anggota MPR pengusul perubahan UUD 1945 Kelompok DPD di MPR kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007, nomor SB-P/01/MPR/VIII/2007, perihal Usul Perubahan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁸³ Lihat Sekretariat Jenderal DPD RI. Rekapitulasi Dukungan Tertulis dari Pemangku Kepentingan di Daerah, 2007.

⁵⁸⁴ A. Effendy Choirie, "Mengapa DPD Perlu Diperkuat", http://www.indopos.co.id/index.php?act=detail_c&id=272631, diakses pada 1 November 2008. Effendy Choirie mengemukakan alasan terhadap usulan pembubaran DPD, yaitu: "Pertama, membiarkan DPD dengan wewenang yang sekarang adalah pemborosan uang negara yang tidak boleh diteruskan. Anggaran negara yang dikeluarkan sejak lembaga tersebut dibentuk mencapai Rp 300 miliar. Anggaran itu digunakan untuk gaji anggota, gaji staf kesekretariatan, staf ahli pendukung, dan biaya pengadaan gedung. Kedua, mempertahankan format DPD yang sekarang berarti melanggengkan anomali dalam sistem parlemen Indonesia. DPD merupakan institusi yang tidak jelas jenis kelamintnya. Ia bukan legislator, meski berada di cabang kekuasaan legislatif. Ia bukan Dewan Pertimbangan DPR karena secara politis posisinya sejajar dengan DPR. Dalam wujud yang sekarang, DPD menjelma menjadi institusi yang bukan-bukan."

Dalam praktek ketatanegaraan di berbagai negara, alasan mahal nya pembiayaan bagi kamar kedua juga dikemukakan oleh Louis Massicotte sebagai alasan dibubarkannya kamar kedua, selain alasan bahwa kewenangan kamar kedua sama dengan kamar pertama (*redundant*), walaupun kamar kedua menentang kemunduran rezim konstitusional (*against a breakdown of the whole constitutional regime*).⁵⁸⁵ Pemilihan secara langsung tidak menjadi jaminan bahwa kamar kedua tidak dapat dibubarkan.⁵⁸⁶ Dikemukakan pula oleh Massicotte bahwa 17 negara yang setelah menghilangkan kamar kedua, mengembalikan kembali kamar keduanya, dan kasus restorasi yang paling banyak terjadi adalah di negara yang kamar keduanya dibubarkan oleh rezim otoriter dan dikembalikan lagi setelah rezim tersebut tumbang.⁵⁸⁷

Secara umum, walaupun kewenangannya lemah, kamar kedua dibutuhkan jika dikaitkan dengan komposisi anggota, dimana kamar kedua merupakan representasi dari kategori yang berbeda dari kamar pertama.⁵⁸⁸ Beberapa negara bahkan mengharuskan adanya perwakilan masyarakat adat,⁵⁸⁹ perwakilan pekerja,⁵⁹⁰ perwakilan berdasarkan

⁵⁸⁵ Louis Massicotte, "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies," *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 1, Spring 2001, hal. 156. Massicotte menjelaskan bahwa terdapat 34 negara yang kamar keduanya ditiadakan, dan alasannya terbagi dalam 2 sebab, yaitu kamar kedua pada negara berkembang yang dibentuk oleh rezim authoritarian-kanan sehingga ketika rezim tersebut jatuh maka kamar kedua bentukannya ditiadakan pula, dan kamar kedua yang setelah sekian lama akhirnya menjadi hampir sama dengan kamar pertama, menjadi berbiaya tinggi atau anti demokrasi. *Ibid.*, hal. 155-156.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, hal. 156. Louis Massicotte memberikan contoh negara-negara yang kamar keduanya dipilih secara langsung tetapi ditiadakan, yaitu Nebraska (1973), Cuba (1960), Equador (1979), Nicaragua (1979), Turkey (1980), Peru (1992), dan Venezuela (1999).

⁵⁸⁷ *Ibid.*, hal. 157.

⁵⁸⁸ Lihat Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamentals...*loc cit.*, hal. 52. "The same complexity can be seen in the representational function of senates. Beyond issues of direct election, indirect election or appointment, there is the problem of the constituencies with senators represent and their role in legitimizing the constitutional order in the eyes of these constituencies. In this regard, perhaps the most important characteristic of senates on a global scale is their structural flexibility. In practice they represent a diversity of types of constituency and thereby guarantee parliamentary representation for collective entities that institutions resting on individually based 'one person, one vote' formulae cannot. This is important to the goal of achieving a balanced, responsive and stable democratic government in a wide variety of societal contexts. Most commonly, it is regional, territorially defined interests that are accommodated and protected in upper houses, but these institutions can also be structured around the representation of professions and social groups."

⁵⁸⁹ Anggota Kamar Kedua pada Negara Botswana diangkat dari ketua masyarakat adat (hal itu pula yang menyebabkan Botswana dikategorikan Lijphart sebagai *between medium-weak bicameralism* bersama dengan Inggris). Pada negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Kamar Keduanya terdiri dari

keturunan,⁵⁹¹ perwakilan berdasarkan profesi agama,⁵⁹² dan perwakilan perempuan dalam Kamar Kedua parlemennya.⁵⁹³ Diaturinya keberadaan wakil-wakil kategori warga negara tertentu dalam masyarakat, terutama wakil masyarakat adat di beberapa negara Arab dan Afrika adalah dalam rangka untuk menjamin kepentingan masyarakat daerah dalam kebijakan di tingkat nasional dan juga untuk menjamin stabilitas negara yang lebih besar.⁵⁹⁴ Beberapa negara tersebut Kamar Keduanya bahkan belum memiliki kewenangan dalam pembentukan UU karena diutamakan untuk menjalankan fungsi sebagai lembaga konsiliasi yang merupakan faktor utama dari stabilitas sosial dan institusional pada negara-negara tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Bryce: "*Legislatures contain too little of the stores of knowledge, wisdom and experience which each country possesses.*"⁵⁹⁵ Berbeda dengan sistem bikameral di negara barat, sistem bikameral di Arab dan Afrika dibentuk untuk berperan sebagai faktor stabilisator dan konsiliasi.⁵⁹⁶ Sistem bikameral pada negara Arab dan Afrika pada dasarnya berkembang dalam 2 tahap, yaitu stabilisasi dimana Kamar Kedua sebagai penyeimbang berbagai kekuatan yang telah eksis, dan peranannya kemudian adalah sebagai pembuat UU dan supervisi.⁵⁹⁷

Afan Gafar mengemukakan bahwa filosofi dasar digunakannya sistem bikameral selain *checks and balances*, adalah *degree of representiveness* (derajat keterwakilan) pada

perwakilan suku-suku (*Nations*), bangsa (*Nationalities*), dan rakyat (*Peoples*). Pasal 171 *Constitution of Colombia* mengatur adanya 2 senator tambahan dari suku Indian bagi Kamar Kedua pada parlemen Kolombia.

⁵⁹⁰ Pada negara *Arab Republic of Egypt*, 1/2 dari anggota Kamar Pertama dan 2/3 dari anggota Kamar Kedua berasal dari buruh dan petani.

⁵⁹¹ Anggota Kamar Kedua pada negara *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* diangkat untuk mewakili golongan bangsawan dan uskup.

⁵⁹² Selain *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, negara Libanon mengatur bahwa kamar kedua terdiri dari "*spiritual families*". Lihat "*Bicameralism in the Africa and Arab World*", *loc cit.*, hal. 12.

⁵⁹³ Pada negara *Islamic Republic of Afghanistan* Presiden menunjuk 1/3 anggota dari Kamar Kedua, dengan prosentase 50% adalah perempuan, yang berasal dari mereka yang memiliki keahlian dan mereka yang memiliki pengalaman.

⁵⁹⁴ Pamela Martino, "*Africa:...*, *loc cit.*, hal. 3. Lihat pula "*Bicameralism in Africa and the Arab World (February 2001)*," *loc cit.*, hal. 11-12. Dikemukakan bahwa perwakilan dari masyarakat adat menyebabkan aspirasi masyarakat adat dijamin di tingkat nasional dalam pembentukan UU, dan hal ini lebih baik dibanding membuat perjanjian kelembagaan karena lebih otentik dan oleh karenanya menimbulkan stabilitas.

⁵⁹⁵ Lord Bryce sebagaimana dikutip oleh Pamela Martino, *ibid.*

⁵⁹⁶ "*Bicameralism in the Africa and Arab World*", *loc cit.*, hal. 14-15.

⁵⁹⁷ *Ibid.*

negara yang tingkat fragmentasinya begitu tinggi untuk menampung aspirasi yang banyak berkembang di masyarakat.⁵⁹⁸ Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, walaupun DPD sebagai kamar kedua tidak memiliki *voting right* (hak menolak), akan tetapi keberadaan DPD sebagai kamar kedua tetap dibutuhkan. DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah dalam MPR sebelum Perubahan UUD 1945. Berbeda dengan Utusan Golongan, semua fraksi sepakat untuk mempertahankan dan memperkuat Utusan Daerah yang ada dalam MPR. Dasar filosofis pembentukan DPD dikemukakan oleh fraksi-fraksi di MPR pada saat perubahan UUD 1945, yang intinya adalah agar DPD mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili didalam pengambilan keputusan ditingkat kebijakan publik.⁵⁹⁹ Bagi negara Indonesia, dengan negara yang mempunyai wilayah yang luas dengan corak kepulauan yang tidak merata sumber daya alam dan sumber daya manusianya, serta dengan daerah-daerah tertentu berbatasan langsung dengan negara tetangga, kepentingan daerah harus dikelola dengan baik.

Keberadaan kamar kedua yang lemah tetap perlu dalam sebuah negara seperti di Indonesia, dan negara-negara lainnya yang memiliki jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, apalagi ditambah dengan heterogenitas sebuah negara baik dari segi manusia maupun sumber daya alam. Hal tersebut membuktikan bahwa keberadaan kamar

⁵⁹⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2001, op cit.*, hal. 12. "Kedua filosofi yang menyangkut degree of referentatifnes derajat keterwakilan. Didalam sebuah masyarakat atau negara yang tingkat fregmentasi sosialnya yang sangat tinggi pada umumnya diberlakukan mekanisme bicameral dan ini yang kita lihat diberbagai negara dalam rangka menampung aspirasi yang begitu banyak berkembang di masyarakat.

Jadi dua filosofi dasar inilah yang saya mohon dipertimbangkan mengapa kita menganut sistem bicameral bukan dalam rangka kepentingan Bapak-bapak tetapi pertama mekanisme cek and balances jangan ada satu lembaga mengontrol lembaga yang lain, kemudian juga di griya prentatifnes dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada didalam masyarakat.

Tingkat pregmentasi kita tinggi sekali bahkan terkonsolidasi ekonomi class, etnis, agama, bahasa, kepulauan ini tentunya tidak bisa ditampung oleh satu lembaga perwakilan rakyat saja, oleh karena itu perlu dipertimbangkan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang betul-betul menampung derajat aspirasi ini, bagaimana mekanisme kerja diantara kedua lembaga itu, sekali lagi bergantung kepada aturan permainan dikedua lembaga itu diberbagai negara."

⁵⁹⁹*Ibid.*, hal. 30-31

kedua tidak semata-mata hanya sekedar kompetisi antara kamar pertama dan kamar kedua,⁶⁰⁰ karena hal yang mendasar dibentuknya kamar kedua selain sebagai representasi dari berbagai kepentingan dalam masyarakat, juga terutama sebagai penghalang timbulnya tirani baik tirani mayoritas, tirani minoritas, maupun tirani dari pemimpin individual.⁶⁰¹

Walaupun negara RI adalah negara kesatuan, akan tetapi keinginan untuk memperkuat daerah menyebabkan diperkuatnya Utusan Daerah menjadi DPD. Sehingga walaupun Lijphart mengemukakan bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara nonfederal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unikameral,⁶⁰² akan tetapi karena keinginan untuk mengakomodasi daerah, maka selain DPR, juga diakomodasi kamar kedua, yaitu DPD. Juga terdapat perbedaan tentang yang dikemukakan oleh Lijphart jika dikaitkan dengan ukuran populasi (*population size*), dimana menurut Lijphart, pada negara-negara besar (*large countries*) cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*),⁶⁰³ sedangkan RI menggunakan *medium-strength*. Hal tersebut tentu saja terkait dengan pendapat bahwa akan mempersulit pembuatan UU dan pelaksanaan pengawasan jika DPD memiliki kewenangan formal yang sama dengan DPD.

Kamar kedua juga memiliki peranan penting dalam melindungi UUD, dimana walaupun kewenangan formal kamar kedua asimetris dibanding kamar pertama, tapi kamar kedua memiliki tanggung jawab dalam perubahan UUD.⁶⁰⁴ Anggota DPD yang juga

⁶⁰⁰ Lihat Bivitri Susanti, "Mewakili Daerah-kah Dewan Perwakilan Daerah", makalah dalam diskusi "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia," Depok. FHUI, 9 Mei, 2005, hal. 4. "Kata kunci dalam parlemen bikameral adalah kompetisi antara dewan tinggi dan dewan rendah. Model keanggotaan apapun yang diterapkan, ..., konsep bikameral pasti mengandung suatu mekanisme dimana kedua dewan saling berkompetisi dalam pelaksanaan wewenangnya yang diatur dalam konstitusi."

⁶⁰¹ Lihat Tsebelis dan Money, *op cit.*, hal. 35-36.

⁶⁰² Lijphart, *Patterns... op cit.*, hal. 213.

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ Lihat Meg Russel, *loc cit.*, hal. 61. Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan. "Fundamentals..., *loc cit.*, hal. 52. Keduanya mengemukakan bahwa fungsi representasi ini adalah peranan

merupakan anggota MPR memiliki kewenangan dalam perubahan UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan DPD memiliki kewenangan untuk menyalurkan aspirasi daerah dalam menjaga atau pun melakukan perubahan terhadap UUD.

Kamar kedua juga memiliki kewenangan untuk mempengaruhi kebijakan walaupun kewenangannya terbatas, dengan mengeluarkan pernyataan-pernyataan sebagai wakil rakyat sehubungan dengan RUU yang sedang dibahas, dan menjalankan fungsinya sebagai *deliberative assembly*.⁶⁰⁵ Hasil pengawasan DPD serta RUU Usulan DPD yang berkualitas dan pertimbangan tertulis yang diberikan DPD dapat mendorong kinerja parlemen secara keseluruhan, baik DPR dan terutama bagi DPD, apalagi jika pandangan, pendapat serta pertimbangan DPD yang baik secara kualitas dapat disuarakan dengan lebih maksimal ke publik.⁶⁰⁶

Berbagai negara yang memiliki kamar kedua yang kewenangan formalnya asimetris dengan kamar kedua melakukan serangkaian penguatan institusional, dengan cara mengembangkan kemampuannya sebagai wakil rakyat dan lebih aktif melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

lain dari kamar kedua, dimana peranan utamanya adalah peranan sebagai penjaga stabilitas institusional dan integritas konstitusional yang dilaksanakan dalam perubahan UUD.

⁶⁰⁵ Hal ini dibahas pula oleh Roger Scully, "Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber", *Journal of Legislative Studies*, vol.1, issue 1, Spring 2001, hal. 98. "A lack of formal powers may condemn the upper house to a fair degree of political impotence. This does not necessarily mean, however that the chamber will be completely insignificant. An alternative role to that of powerful legislator may evolve, in which the upper chamber seeks to its status as part of the parliament to exercise a 'Voice function. That is, the chamber, or at least some of its membership, may seek to act as something of a lobbying group for particular viewpoints, and perhaps attempt to embarrass those in authority by raising particular issues."

⁶⁰⁶ Hal ini juga dikemukakan oleh Maswadi Rauf dalam "UUD 1945: Peran Dewan Perwakilan Daerah Terus Dikebiri", Suara Karya Online. Kamis, 18 Desember 2008, <http://www.aceh-eye.org/a-eye-news-bahasa>, diakses 10 Juli 2009. Maswadi Rauf mengemukakan: "...DPD dituntut untuk membahas secara serius, baik sebagai RUU yang akan diajukan sebagai pelaksanaan hak inisiatif DPD, maupun dalam memberikan maukan dan pertimbangan kepada DPR.

Selanjutnya, Maswadi menyarankan, fungsi pengawasan harus dilaksanakan secara serius sehingga diperoleh temuan yang berarti untuk ditindaklanjuti oleh DPR dalam rapatnya dengan pemerintah.

DPD juga harus berhasil meyakinkan DPR dalam menjalankan tugas-tugas selanjutnya. Cara kedua yang perlu dilakukan oleh DPD, menurut Maswadi adalah memberitahukan kepada public produk yang dihasilkan oleh DPD.

Pemberitahuan ini haruslah secara detail sehingga masyarakat yang berminat dapat mengetahui sepek terjangnya dalam melaksanakan tugasnya."

Today, the senates of the world undergoing change. Some, like the Canadian Senate, are under strong pressure to reform. Others, like the U.S Senate, have become more institutionally open and more electorally sensitive. The British House of Lords has developed greater professionalism as a legislative body and become more effective. The German Bundesrat has been called upon to absorb representation from the states of formerly Communist East Germany. In other setting-Poland, Romania, South Africa, Spain-senates have recently become substantially more democratic.⁶⁰⁷

DPD dapat melakukan hal yang sama, melakukan penguatan DPD secara internal. Digunakannya sistem *weak bicameralism* dalam parlemen RI tidak menyebabkan DPD tidak dapat bekerja maksimal dari 22 negara yang dianalisis yang menggunakan sistem bikameral, 2 negara menggunakan *perfect bicameralism*, 7 negara menggunakan *strong bicameralism*, 11 negara menggunakan *weak bicameralism*, dan 2 negara menggunakan *very weak bicameralism*. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa kategori *weak bicameralism*, yang paling banyak digunakan. Kesebelas negara tersebut termasuk diantaranya Jerman dan Prancis, dimana pada kedua negara tersebut, RUU dari Kamar Kedua sangat diperhatikan, demikian pula dengan rekomendasi mereka pada RUU yang diusulkan oleh Kamar Pertama maupun pemerintah.⁶⁰⁸ Berdasarkan hal tersebut, DPD harus lebih meningkatkan kualitas dan kinerjanya, serta mempublikasikan hasil-hasil terkait pelaksanaan kewenangannya tersebut.

Penguatan DPD penting karena dibentuknya DPD dalam struktur ketatanegaraan RI memiliki tujuan, antara lain:

- 1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik

⁶⁰⁷ Lihat Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Senates...", *op cit.*, hal. 18-19.

⁶⁰⁸ L.D. Longley dan W.J. Oleszek mengemukakan bahwa dalam berbagai parlemen yang menggunakan *conference committee* sebagai metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, RUU Usulan Senat lebih disukai. Lihat L.D. Longley dan W.J. Oleszek sebagaimana dikutip dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamental...", *op cit.*, hal. 51. RUU Usulan kamar kedua juga lebih disukai untuk digunakan di Prancis. Lihat G. Tsebelis dan J. Money sebagaimana dikutip dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, *ibid.* Di negara Jerman, kamar kedua melakukan pengkajian terhadap RUU pemerintah sebelum RUU tersebut diajukan ke kamar pertama, dan amandemen yang dilakukan oleh kamar kedua menjadi pertimbangan utama bagi kamar pertama. Lihat Patzelt sebagaimana dikutip dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, *ibid.*, hal. 49.

- Indonesia dan mempertahankan persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah;
 - 3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.⁶⁰⁹

Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk penguatan institusional DPD dalam kondisi keterbatasan kewenangan formal yang dimiliki adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan Kapasitas Anggota DPD

Jika dilihat dari segi legitimasi demokratis, anggota DPD dan DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum. Hal tersebut menyebabkan DPD memiliki legitimasi demokratis yang kuat. Menurut Lijphart, pemilihan anggota kamar kedua (*second chambers*) secara langsung, dapat memberikan perluasan dari kewenangan kamar kedua yang terbatas.⁶¹⁰ Legitimasi demokratis ini yang dapat digunakan sebagai dasar oleh DPD untuk lebih memperkuat kelembagaannya, ditengah keterbatasan kewenangan yang dimilikinya.

Berdasarkan hasil pemilihan umum anggota DPR dan anggota DPD pada tanggal 9 April 2009 diketahui bahwa legitimasi demokratis anggota DPD sangat jauh jika dibandingkan dengan anggota DPR. Perolehan suara tertinggi anggota DPR diraih oleh Edhie Baskoro dari partai Demokrat (putra Susilo Bambang Yudhoyono) dengan jumlah suara 327.097 di daerah pemilihan Jawa Timur VII.⁶¹¹ Jika dibandingkan dengan anggota

⁶⁰⁹ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan...*, *op cit.*, hal. 93.

⁶¹⁰ Lijphart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 205. "Conversely, the direct election may compensate to some extent for its limited power." Bandingkan dengan C.F. Strong, *op cit.*, hal. 69. C.F. Strong juga mengemukakan bahwa jika metode pemilihan kamar kedua melalui pemilihan, maka kamar tersebut akan memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan jika tidak dipilih. Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamental...", *loc cit.*, hal. 41. "The more democratic senates, where all or most members are elected by the people, directly or indirectly, are likely to carry greater weight in the parliamentary arena than those senates whose members are appointed."

⁶¹¹ "Putra SBY, Caleg Terpilih dengan Jumlah Suara Terbanyak," <http://nasional.compas/read/xml/2009/05/28>, diakses 24 Juni 2009. Setelah Edhie Baskoro, perolehan suara terbesar selanjutnya yang termasuk dalam 5 besar menurut Media Center KPU adalah Puan Maharani, putri Megawati Sukarnoputri (242.504 suara), Karolin Margaret Natasa, putri Gubernur Kalimantan Barat

DPD terlihat bahwa sangat jauh dukungan suara yang diperoleh anggota DPD dibandingkan anggota DPR. Sebagai contoh dikemukakan jumlah suara tertinggi anggota DPD dari Provinsi Sumatera Selatan, diperoleh dari anggota DPD Sumatera Selatan, Percha Leanpuri (independen, putri Bupati Ogan Komering Ulu Timur) dengan jumlah suara 918.612 suara.⁶¹² Hal ini juga menunjukkan ketidakadilan jika dibandingkan dengan kewenangan DPD yang terbatas, dikarenakan metode seleksi yang begitu berat untuk menjadi anggota DPD dalam kaitannya dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang menjadi konstituennya.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam rangka penguatan legitimasi dan kapasitas anggota DPD, yaitu:

a. Pertemuan dengan konstituen dan penghubung kepentingan konstituen

DPD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang harus menyerap aspirasi masyarakat dan daerah, dan menjadi penghubung serta menjembatani kepentingan konstituennya tersebut. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 terdapat pengaturan interaksi antara anggota Dewan, termasuk anggota DPD dengan konstituennya, yaitu:

- a. melakukan dialog dengan konstituen dan pemberian pertanggungjawaban kepada konstituen,⁶¹³ dan
- b. melalui kontrol individual konstituen terhadap wakilnya melalui proses *recall*.⁶¹⁴

Anggota DPD wajib menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. DPD diharapkan mampu untuk mengartikulasi aspirasi

(222.021 suara). Dodi Reza Alex Noerdin, putra Gubernur Sumatera Selatan (218.991 suara), dan Tantowi Yahya, presenter (209.044 suara).

⁶¹² <http://www.kpu.go.id/dmdocuments/DPD.pdf>, diakses 24 Juni 2009. Guru Besar Ilmu Tafsir IAIN Sunan Ampel Surabaya. Istibyarah menjadi anggota DPD mewakili Jawa Timur dengan perolehan suara 690.007 suara. Lihat <http://www1.jawapos.co.id/halaman/index.php?act>, diakses 24 Juni 2009.

⁶¹³ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Susunan...*, *loc cit.*, Pasal 50 UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur sebagai berikut:

"f. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah;

...

h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya." Untuk anggota DPR diatur dalam Pasal 29 huruf f dan h.

⁶¹⁴ *Ibid.*, ps. 88. Untuk anggota DPR diatur dalam Pasal 89.

masyarakat daerah secara struktural di tingkat nasional sehingga daerah mempunyai akses kelembagaan terhadap perumusan kebijakan nasional. Kepentingan daerah hanya dapat diserap, dihimpun, dan ditampung terutama dengan pertemuan konstituen dan menerima partisipasi langsung dalam pembentukan kebijakan.

Pertemuan rutin dengan konstituen merupakan hal yang harus dilakukan, dan dapat dilakukan dengan berbagai cara baik secara langsung maupun tidak langsung. Pertemuan rutin secara langsung dapat dilakukan dengan menyediakan sekretariat DPD di setiap provinsi, kunjungan kerja, mengadakan pertemuan interaktif dengan pejabat pemerintahan daerah serta berbagai kepentingan yang terkait di daerah, dengan cara dialog, diskusi, seminar, dan lain-lain.

Hingga saat ini kantor Sekretariat DPD sudah tersebar di provinsi-provinsi dan di 19 provinsi telah dibangun gedung Perwakilan Provinsi atas kerja sama Pemerintahan Daerah, dan disebagian provinsi dalam bentuk Rumah Aspirasi.⁶¹⁵ Pembentukan Sekretariat DPD RI di provinsi didasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/1234/SJ tanggal 6 Juni 2007 Perihal Fasilitasi Pembentukan Sekretariat DPD RI di Provinsi, akan tetapi mengenai pengembangan organisasi secara formal belum dapat dilakukan karena pemerintah (dalam hal ini Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara) memerlukan dasar hukum.⁶¹⁶

Pertemuan tidak langsung dapat dilakukan dengan membuka berbagai layanan yang menghubungkan anggota DPD dengan konstituennya dengan cara *on line*, seperti mengadakan layanan telpon, fax, atau *web site* khusus bagi setiap anggota DPD, dialog interaktif melalui media, dan lain-lain. DPD telah mengembangkan *web site* khusus dan terlihat dari jajak pendapat yang disediakan bahwa dari 1303 pengunjung sejak 16 Agustus 2007, sebanyak 64, 85% menyatakan tidak mengetahui anggota DPD yang mewakili daerahnya.⁶¹⁷ Hal tersebut mengindikasikan bahwa DPD RI harus mengupayakan

⁶¹⁵ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil...*, *op cit.*, hal. 684. Rumah Aspirasi di 12 provinsi merupakan dukungan dari *World Bank* dan sudah berakhir awal 2007, dan sebagian dari program ini masih berlanjut dengan dukungan anggota DPD secara swadaya.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Lihat "Jajak Pendapat", <http://www.dpd.ri.go.id>, diakses 1 April 2009. Dari jajak pendapat tersebut, 14,35% mengetahui keempat anggota DPD RI yang mewakili provinsinya, 4,14% hanya mengetahui tiga

sosialisasi mengenai DPD baik secara kelembagaan maupun perorangan.

Hasil pertemuan dengan konstituen harus menjadi landasan bagi anggota DPD untuk melakukan tugasnya. Para anggota DPD harus memiliki transparansi dan akuntabilitas dalam melakukan tugasnya sebagai wakil rakyat. Dengan pertemuan konstituen yang rutin maka mekanisme kontrol terhadap kerja anggota DPD dapat berjalan dengan baik dan anggota Dewan dapat menjelaskan hasil kerjanya sehingga transparan dan akuntabel. Dalam Pasal 50 huruf h UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur bahwa anggota Dewan wajib: "memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya." Hubungan tersebut tentunya sangat menguntungkan baik dari sisi konstituen maupun bagi anggota DPD yang bertugas mewakili rakyat karena konstituen tetap terkelola dan terjaga dengan baik sehingga sesuai dengan filosofi dilakukannya pemilihan secara langsung bagi anggota DPD.

Dalam Pasal 33 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur bahwa: "Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia."⁶¹⁸ Pada kenyataannya sebagian besar anggota DPD justru berdomisili di Jakarta, sehingga terdapat pula kegiatan reses bagi anggota DPD sebagaimana anggota DPR. Hal tersebut menjadi hal yang aneh karena sudah seharusnya anggota DPD berada di daerah pemilihannya di luar waktu sidang dan bukan sebaliknya. Hal ini juga ditemui dalam musibah Situ Gintung, dimana anggota DPD daerah pemilihan Jambi (Nuzrah Joher) turut memberikan bantuan didampingi 3 anggota DPD daerah pemilihan Banten, padahal saat itu seharusnya anggota DPD berada di daerah pemilihannya masing-masing karena sedang masa reses.⁶¹⁹

Dalam Pasal 146 diatur tentang kegiatan anggota DPD di daerah yang diwakilinya, yaitu:

anggota DPD RI yang mewakili provinsinya, 4,83% hanya mengetahui dua anggota DPD RI yang mewakili provinsinya, dan 11,82% yang mengetahui hanya satu anggota DPD RI yang mewakili provinsinya.

⁶¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 33 ayat (4).

⁶¹⁹ Lihat "Musibah Situ Gintung Buktikan Hubungan Pusat-Daerah Belum Memadai dan Ego Sektoral", <http://www.dpd.ri.go.id>, diakses 1 April 2009.

- 1) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah pemilihannya masing-masing yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPD;
- 2) menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan pelaksanaan wewenangnya di daerah pemilihannya masing-masing;
- 3) melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁶²⁰

Permasalahan terkait aspirasi daerah adalah dalam Tata Tertib DPD diatur bahwa penerimaan dan penyaluran aspirasi harus melalui Sekretariat Jenderal DPD RI berkoordinasi dengan Sekretaris Daerah dan Sekretariat DPRD.⁶²¹ Berdasarkan prinsip akuntabilitas anggota DPD berkewajiban mengelola aspirasi daerah secara langsung, sebab diatur dalam UU bahwa anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya. Akan menyulitkan secara teknis jika penerimaan dan penyaluran aspirasi dilakukan oleh Sekretariat Jenderal karena Sekretariat Jenderal terletak di Jakarta sedangkan anggota Dewan berdomisili di daerah pemilihan. Tentu saja penerimaan dan penyaluran aspirasi oleh Sekretariat Jenderal merupakan hal yang lebih aneh lagi jika di daerah tersebut telah didirikan perwakilan provinsi atau pun rumah aspirasi bagi anggota DPD.

Saat ini sudah terbangun mekanisme penyusunan laporan mengenai pembahasan secara umum mengenai hasil-hasil dari kunjungan kerja anggota DPD, akan tetapi akuntabilitas anggota DPD tidak diatur dengan jelas dan tegas. Pasal 149 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 hanya mengatur bahwa anggota DPD menyampaikan pelaksanaan tugas dan wewenangnya pada saat melakukan kegiatan di daerah pemilihannya.⁶²² Tidak diatur hal-hal apa saja yang seharusnya dilakukan dan dipenuhi oleh anggota DPD dalam rangka menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi konstituennya.

Hal lainnya adalah mengenai kesadaran anggota DPD mengenai kewajibannya berkaitan dengan daerah pemilihannya dan bukan daerah pemilihan dari wakil lainnya. Hal ini juga menjadi sorotan salah seorang anggota DPD (Soemardhi Taher), dimana dikemukakan bahwa salah seorang anggota DPD mengemukakan masalah busung lapar di

⁶²⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 146.

⁶²¹ *Ibid.*, ps. 148 ayat (2).

⁶²² *Ibid.*, ps. 149 ayat (1).

daerah lain sementara di daerah pemilihannya terjadi hal serupa akan tetapi anggota DPD tersebut tidak mengetahuinya.⁶²³

Hal yang minimal dapat dilakukan oleh DPD saat ini adalah penyebarluasan berbagai Keputusan DPD tentang usul RUU DPD, pandangan dan pendapat DPD, pertimbangan DPD baik yang berkaitan dengan anggaran maupun mengenai pajak, pendidikan, dan agama, serta hasil pengawasan DPD. Hal ini perlu, sebab sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang anggota DPD bahwa hasil kerja yang sudah dilakukan akan tetapi bagaimana realisasinya lebih lanjut di DPR belum jelas sehingga anggota DPD secara psikologis merasa malu karena belum mampu memberikan pertanggungjawabannya ketika kembali ke daerah.⁶²⁴

Dalam *web site* DPD RI hanya disebutkan tentang perihal berbagai keputusan tersebut, akan tetapi tidak menggambarkan isi dari keputusan. Penerbitan buku "Hasil-Hasil Pelaksanaan Tugas Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia" merupakan hal yang baik karena dalam buku ini diberikan ringkasan dari masing-masing keputusan, sehingga memberikan gambaran mengenai hasil kerja DPR sebagai lembaga perwakilan. Sebagai contoh, dalam berbagai keputusan DPD yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan maka DPD memberikan rekomendasi berdasarkan kunjungan kerja yang dilakukan. Walaupun ini juga masih sangat umum. Anggota DPD dapat lebih mengelaborasi rekomendasi umum yang disampaikan sehingga tidak hanya sekedar rekomendasi tapi dapat diaplikasikan secara teknis berdasarkan pemahamannya mengenai potensi dan kekurangan dari daerah yang diwakilinya.

Dengan kewenangan DPD yang terbatas saat ini, peliputan mengenai kegiatan DPD RI merupakan hal yang kurang menarik sehingga jarang diliput dan walaupun diliput hanya dalam porsi yang sangat kecil. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi DPD untuk selalu menjalin kerja sama dengan media sehingga tersosialisasikan kegiatan DPD dalam

⁶²³ Soemardhi Taher, "DPD-Mau Kemana?", t.t. hal. 1..

⁶²⁴ Dikemukakan oleh Bambang Soeroso dalam Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN-FHUI), "Meninjau Kembali Agenda dan Prospek Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Seminar Sehari, Balai Sidang Djokosoetono Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 21 November 2007, hal. 8-9.

hubungan dengan konstituennya. Tulisan mengenai pemikiran dan apa yang telah dilakukan masing-masing anggota DPD terhadap isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan daerah pemilihannya dan keterbatasan kewenangan DPD terkait hal tersebut juga merupakan hal positif yang seharusnya dilakukan DPD. Ke depan diharapkan keaktifan anggota-anggota DPD mensosialisasikan kepada publik melalui bentuk tulisan diharapkan dapat menyebabkan media elektronik memberikan perhatian bagi anggota DPD sebagaimana para Senator di Amerika Serikat.⁶²⁵

Tidak dapat dipungkiri bahwa peranan media elektronik memiliki pengaruh terhadap perhatian berbagai pihak terhadap isu-isu publik yang menjadi kepentingan masyarakat dan daerah. Dengan adanya perhatian berbagai pihak menyebabkan DPR dan Pemerintah lebih berhati-hati dan transparan dalam pembentukan RUU dan pelaksanaan kebijakan lainnya yang terkait dengan kepentingan daerah. Dengan perhatian publik yang besar juga dapat mendorong DPR dan Pemerintah memperhatikan dan mengadakan perubahan terkait isu-isu tersebut. Hal tersebut tentu sangat besar pengaruhnya bagi DPD dalam pelaksanaan aspirasi konstituennya ditengah keterbatasan kewenangan yang dimiliki.

Pembuatan *web site* khusus tentang DPD sangat membantu dalam penyebarluasan kegiatan DPD. Dalam *web site* ini terdapat bagian tentang *press release* yang mengemukakan antara lain tentang kegiatan DPD, seperti kunjungan dan pemberian bantuan anggota DPD bagi para pengungsi musibah Situ Gintung.⁶²⁶ Setiap rekomendasi DPD seharusnya juga dimasukkan dalam *press release* dengan bahasa yang komunikatif, sebagai sarana pertanggung jawaban DPD terhadap konstituennya.

DPD harus lebih berkomunikasi dengan publik dan mengemukakan kepentingan masyarakat dan daerah yang telah diperjuangkan dan menjadi perdebatannya dengan DPR. Hal tersebut membuat publik memahami penyaluran aspirasi mereka dan hal-hal yang menyebabkan belum terwujudnya aspirasi mereka yang diperjuangkan DPD terutama

⁶²⁵ Barbara Sinclair, "Coequal Partner: The U.S. Senate", *Senates: ..., op cit.*, hal. 45 "The media became an increasingly important arena for participation and a significant resource for senators in the pursuit of their policy, power, and reelection goals."

⁶²⁶ Lihat "Press Release", <http://www.dpd.ri.go.id>, diakses 1 April 2009.

adalah karena kewenangan DPD yang terbatas menurut UUD 1945, dan dibatasi lagi dalam UU dan Tata Tertib, serta ditambah dengan belum diaturnya secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahasnya, dan juga belum diatur batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD.⁶²⁷ Hal tersebut harus disosialisasikan kepada konstituen agar dapat menilai kinerja DPD berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan praktek ketatanegaraan berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan tersebut yang sangat bergantung pada DPR sebagai kamar pertama dalam parlemen.

Dalam transisi demokratis saat ini, selain konstituen dari masyarakat dan daerah, maka DPD harus memperhatikan pula partisipasi dari *public pressure groups* sebab pemahaman dan kesadaran politis rakyat belum memadai untuk meningkatkan kualitas hubungan fungsional antara anggota DPD dan rakyat di daerah.⁶²⁸ Partisipasi langsung dalam pembentukan kebijakan dilakukan oleh *public pressure groups* dengan cara antara lain menjadikan DPD sebagai alternatif lain bagi pengusulan RUU selain DPR.

Dengan dihapuskannya ketentuan syarat "non parpol" dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD,⁶²⁹ maka bagi anggota DPD periode 2010-2014, partai politik juga dapat menjadi penghubung antara anggota DPD dengan konstituennya, dan membantu anggota DPD memelihara dan mengelola konstituennya, sehingga seharusnya lebih dapat meningkatkan kemampuan menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi sehingga berpengaruh terhadap tindak lanjutnya oleh anggota DPD.

b. Perbaikan dalam kualitas pengambilan keputusan

Berdasarkan UUD 1945, maka kewenangan DPD yang berkaitan dengan fungsi

⁶²⁷ Dalam Tata Tertib DPR hanya diatur tentang batasan waktu kehadiran DPD menghadiri undangan DPR untuk melakukan pembahasan bersama dalam hal RUU yang berasal dari DPD. Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia...loc cit.*, ps. 134 ayat (6).

⁶²⁸ T.A. Legowo mengemukakan bahwa peranan organisasi *civil society* harus tetap diletakkan dalam kerangka dan sifat yang *ad hock*, karena seharusnya berperan sebagai advokasi bagi pengembangan anggota Dewan dan masyarakat. T.A. Legowo, "Pola Rekrutmen dan Kualitas Anggota DPD", t.t, hal. 5.

⁶²⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum....,loc cit.*, ps. 12.

legislasi adalah kewenangan untuk mengusulkan RUU dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan terhadap DPR dalam RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁶³⁰ Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 tersebut maka DPD tidak memiliki hak veto, bahkan kewenangan untuk melakukan pembahasan sangat terbatas. Ditengah keterbatasan tersebut, negara Jerman dapat kita jadikan contoh dalam penguatan bagi DPD khususnya perbaikan dalam pengambilan keputusan, walaupun tentu saja kewenangan DPD sangat terbatas jika dibandingkan dengan kewenangan *Bundesrat* sebagai *second chamber* pada parlemen negara Federal Jerman.

Negara Federal Jerman dalam kategori yang dikemukakan Sartori, masuk ke dalam kategori *weak bicameralism* karena *Bundesrat* sebagai *second chamber* tidak memiliki kewenangan hak veto absolut dan hak veto dari *Bundesrat* dapat diabaikan dengan 2/3 suara anggota *Bundestag* (*first chamber*). RUU yang diharuskan mendapat persetujuan dari *Bundesrat* juga dibatasi hanya mengenai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selain kewenangan yang terbatas tersebut, anggota *Bundesrat* juga tidak dipilih secara langsung. Akan tetapi di tengah keterbatasannya, *Bundesrat* digambarkan sebagai "*one of the strongest second chambers in the world*."⁶³¹ Walaupun kewenangannya hanya tentang RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, *Bundesrat* dalam prakteknya memiliki kewenangan menyetujui lebih dari separuh RUU yang diajukan karena RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah.⁶³² Dikemukakan bahwa antara 55% hingga 60% RUU yang diajukan memerlukan persetujuan *Bundesrat*.⁶³³ Di negara Jerman, RUU usulan pemerintah diajukan pertama kali kepada *Bundesrat* selaku kamar kedua, yang selanjutnya

⁶³⁰ Lihat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga...*, *loc cit.*, ps. 22D ayat (1) dan (2).

⁶³¹ Lihat Edinger, sebagaimana dikutip oleh Lipjhart, *Pattern...*, *op cit.*, hal. 207.

⁶³² Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 77.

⁶³³ Lihat Herzog dalam David P. Curie, *op cit.*, hal. 62.

melakukan pengkajian terhadap RUU usulan pemerintah sebelum RUU tersebut diajukan ke kamar pertama (*Bundestag*), dan amandemen yang dilakukan oleh kamar kedua menjadi pertimbangan utama bagi *Bundestag* selaku kamar pertama.⁶³⁴

Dalam prakteknya, tidak hanya di Jerman usulan kamar kedua menjadi pertimbangan jika usulan dari kamar kedua berkualitas baik. L.D. Longley dan W.J. Oleszek mengemukakan bahwa dalam berbagai parlemen yang menggunakan *conference committee* sebagai metode penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, maka RUU Usulan Senat sebagai *second chamber* lebih disukai.⁶³⁵ RUU Usulan kamar kedua juga lebih disukai untuk digunakan di Prancis.⁶³⁶ Hal tersebut dapat dijadikan pendorong bagi DPD untuk lebih memperbaiki kualitasnya sehingga keputusannya menjadi lebih baik, sehingga DPR sebagai kamar pertama melihat kualitas dari keputusan DPD. Sosialisasi dari keputusan DPD juga harus dilakukan, bahkan keputusan tersebut harus dipublikasikan agar berbagai pihak terutama konstituen dapat mengetahui kualitas anggota Dewan yang dipilihnya.

Walaupun DPD tidak memiliki kewenangan menunda atau memberikan keputusan, akan tetapi DPD dapat melakukan perbaikan dalam usulan RUU yang diajukan, sehingga RUU Usulan DPD menjadi pertimbangan, bahkan menjadi hal yang dijadikan dasar dalam pembahasan RUU. Hal ini menyebabkan aspirasi konstituen kamar kedua dapat diakomodasi dalam UU. Pengaturan dalam UU akan menjadi dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk dalam Peraturan Daerah, sehingga walaupun terdapat perbedaan mandat antara DPD dan pemerintah daerah, DPD tetap memberikan dasar bagi peraturan daerah berdasarkan kepentingan daerah dalam RUU yang diusulkannya.⁶³⁷

⁶³⁴ Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 49.

⁶³⁵ Lihat L.D. Longley dan W.J. Oleszek sebagaimana dikutip dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Fundamental...", *loc cit.*, hal. 51.

⁶³⁶ Lihat J. Tsebelis dan J. Money sebagaimana dikutip dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, *ibid.*

⁶³⁷ Bandingkan dengan Bivitri Susanti, "Mewakili...", *loc cit.*, hal. 9. Bivitri Susanti mengemukakan bahwa salah satu tantangan adalah hubungan antara DPD dengan pemerintah daerah adalah dalam hal perbedaan mandat, dimana dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa

Anggota DPD juga harus meningkatkan kapasitas mereka secara individual, karena walaupun mereka dibantu dengan analisa dari para peneliti, akan tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan para anggota. Berbagai pelatihan tertentu serta diskusi secara intens dengan para pakar dan organisasi terkait lainnya, cukup signifikan membantu anggota Dewan dalam meningkatkan kualitas diri dan berdampak pada kualitas keputusannya. Salah satu pelatihan yang dapat direkomendasikan adalah pelatihan Telaah Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Assessment-RIA*). Secara teoritis, pelatihan ini bermanfaat dalam pemberian analisis-analisis yang berkaitan dengan fungsi legislasi dan pengawasan anggota dewan.

Untuk saat ini secara politis cukup sulit bagi DPD membuat RUU usulannya diterima oleh DPR untuk kemudian dibahas bersama oleh DPR dan DPD, akan tetapi hal ini tidak perlu membuat DPD berkecil hati. Konstelasi politik tidak selamanya dapat membatasi kewenangan DPD di luar yang diatur dalam UUD 1945. Hal tersebut dapat dilihat dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mulai menghilangkan pembatasan tertentu bagi wewenang DPD, terutama sekali dalam hal penyusunan PROLEGNAS.

Walaupun demikian keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD dalam UUD 1945 harus tetap disosialisasikan terutama kepada konstituennya tentang pandangan, pendapat dan pertimbangan DPD, karena selain untuk mendorong terjadinya perubahan UUD 1945 dalam rangka terciptanya *checks and balances* dalam parlemen, tetapi juga dalam rangka pemeliharaan dan pengelolaan konstituen karena aspirasi konstituen tidak semuanya dapat dipenuhi walaupun DPD melakukan peningkatan kualitas, terutama disebabkan karena kewenangan DPD yang terbatas.

Dalam kewenangannya yang terbatas dan dibatasi lagi dengan UU dan Tata Tertib, berbagai keputusan telah dihasilkan DPD RI. Sejak tahun 2005 hingga Februari 2009, terdapat 12 keputusan DPD tentang usul RUU yang berasal dari DPD RI, 83 keputusan tentang pandangan dan pendapat DPD RI, 6 keputusan tentang pertimbangan

urusan pemerintah daerah kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

DPD-RI, 41 keputusan tentang hasil pengawasan DPD RI, dan 25 keputusan tentang pertimbangan DPD RI yang berkaitan dengan anggaran.⁶³⁸

c. Penjagaan Integritas dan Komitmen DPD

Hal selanjutnya yang perlu dilakukan DPD adalah penjagaan integritas dan komitmen DPD. Penjagaan integritas dan komitmen anggota DPD dengan cara disosialisasikannya tentang pandangan, pendapat dan pertimbangan DPD terutama kepada konstituennya, sehingga kredibilitas DPD dapat dinilai secara positif oleh para konstituennya yang pada akhirnya meningkatkan integritas anggota DPD secara individu dan DPD secara kelembagaan. Penjagaan integritas dan komitmen anggota DPD dilakukan pula dengan cara menerapkan kode etik bagi anggotanya. Penerapan kode etik secara transparan dan konsisten membuat terjaganya integritas DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah.

Sebelumnya telah dikemukakan cara mensosialisasikan kinerja anggota DPD baik melalui pertemuan langsung maupun tidak langsung. Komitmen anggota DPD juga terlihat dari berbagai hal yang dilakukannya dalam rangka menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi sehingga berpengaruh terhadap tindak lanjutnya yang akan dilakukan sebagai anggota DPD. Apa yang dilakukan oleh Senator Hillary Rodham Clinton merupakan salah satu hal yang dapat ditiru dengan pembuatan kantor *on line* dan pernyataan yang dikemukakannya bagi para konstituennya yang menunjukkan komitmennya sebagai Senator.⁶³⁹

Berdasarkan frekuensi kegiatan tahunan DPD sejak tahun 2006 hingga Agustus 2008, secara umum terjadi peningkatan frekuensi kegiatan DPD, termasuk kegiatan yang

⁶³⁸ Sekretariat Jenderal DPD RI, "Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI Sampai Dengan Bulan Februari 2009."

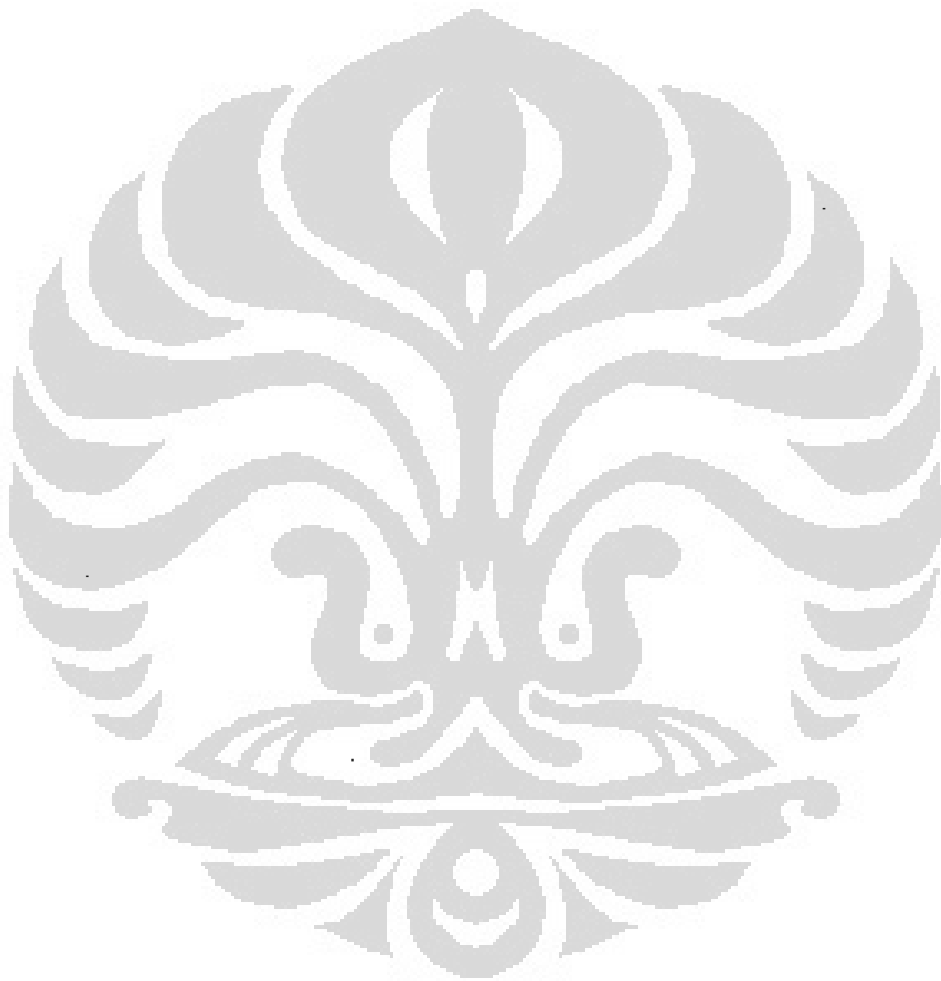
⁶³⁹ Hillary Clinton sebagaimana dikutip dalam T.A. Legowo, "Pola.... *loc cit.*, hal. 4. "I am honored to serve the people of New York State in the United State Senates. As one of your representatives, I may be able to help you interact with various federal agencies. If you have had a problem and have not been successful resolving it through normal channels, my staff and I would be pleased to see if we can be of any assistance."

berhubungan dengan sosialisasi dan hubungan dengan media massa.⁶⁴⁰ Frekuensi kegiatan DPD merupakan salah satu indikator dari komitmen DPD sebagai lembaga perwakilan.

Hal yang cukup membanggakan dari anggota DPD dibandingkan dengan anggota DPR adalah tidak didapatinya kasus-kasus yang berkaitan dengan korupsi dan pelanggaran etika lainnya. Hal ini menjadi prestasi sekaligus tantangan bagi DPD untuk tetap mempertahankan integritas lembaga DPD. Calon anggota DPD periode 2010-2014 akan berbeda dengan anggota DPD periode sebelumnya. Anggota DPD periode 2010-2014 dimungkinkan berasal dari perseorangan yang berasal dari partai politik dengan dihapuskannya ketentuan syarat "non parpol" dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁶⁴¹ Akan diuji apakah secara kelembagaan, apakah DPD telah membangun sistem yang baik dalam menjaga integritas DPD baik secara individu maupun secara kelembagaan.

⁶⁴⁰ Lihat Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil..., op cit.*, hal. 680.

⁶⁴¹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum..., loc cit.*, ps. 12.



2. Revitalisasi Sekretariat Jenderal DPD dan Pembangunan Kapasitas Staf Sekretariat Jenderal DPD

Peningkatan kemampuan pada Sekretariat Jenderal DPD sebagai *supporting system* bagi anggota dewan juga menjadi hal yang diatur dalam UU, sehingga merupakan hal yang harus dilakukan oleh lembaga Sekretariat Jenderal.⁶⁴² Sebagaimana di negara lainnya, Sekretariat Jenderal ini memiliki peranan penting untuk memberikan informasi dan keahlian bagi para anggota dewan.⁶⁴³

Dalam pelaksanaan fungsinya,⁶⁴⁴ Sekretariat Jenderal DPD RI melaksanakan serangkaian program dan kegiatan. Pelaksanaan kegiatan Sekretariat Jenderal secara sistematis dirangkum dalam kerangka program kerja tahunan satuan kerja DPD RI dan Sekretariat Jenderal DPD RI berdasarkan pedoman program dan penganggaran dari pemerintah. Program tersebut adalah program penguatan dan penyempurnaan kelembagaan demokrasi, program penerapan pemerintahan yang baik (Dewan), program penerapan pemerintahan yang baik (Sekretariat Jenderal), program pengelolaan sumber daya manusia aparatur, dan program peningkatan sarana dan prasarana aparatur.⁶⁴⁵ Program yang terkait dengan revitalisasi Sekretariat Jenderal DPR RI adalah berupa program ketiga hingga kelima. Program yang mendukung revitalisasi Sekretariat Jenderal dan peningkatan

⁶⁴² Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 99 ayat (2). Pasal 99 ayat (2) mengatur bahwa Organisasi Sekretariat Jenderal harus disusun sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan untuk meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja pelaksanaan fungsi dan tugas MPR, DPR, dan DPD. Mengenai Sekretariat Jenderal DPD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

⁶⁴³ Lihat Gerhard Loewenberg dan Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures: An Analytic Study*, (Canada: Little, Brown & Company, 1979), hal. 159-164. Sekretariat Jenderal memiliki peranan penting untuk memperlancar fungsi parlemen, walaupun di negara tertentu, seperti di Jepang, mereka tidak banyak berperan untuk meningkatkan pengaruh dan kemampuan anggota parlemen secara individual dan parlemen sebagai sebuah institusi. Lihat Hans H. Baerwald, *Japan's Parliament: An Introduction*, (London: Cambridge University Press, 1974), hal. 101.

⁶⁴⁴ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil...*, *op cit.*, hal. 655. "Fungsi Sekretariat Jenderal meliputi:

1. Koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal DPD RI;
2. Pemberian dukungan administratif dan keahlian di bidang pelayanan Pimpinan, persidangan, hubungan masyarakat dan daerah, dukungan keahlian di bidang kajian, data dan informasi.
3. Pembinaan dan pelaksanaan perencanaan serta pengawasan internal, administrasi keanggotaan, kepegawaian, ketatausahaan, perlengkapan, kerumahtanggaan, dan keuangan di lingkungan DPD RI."

⁶⁴⁵ Lihat *Ibid.*, hal. 661-667.

kualitas para staf, yang tentunya tujuan akhirnya adalah peningkatan kualitas dukungan kepada anggota dewan.

Revitalisasi Sekretariat Jenderal dimulai dengan perhatian pada Rencana Strategi (Renstra) Sekretariat Jenderal. Renstra Sekretariat Jenderal penting untuk memberikan arah kerja dan kebijakan yang benar, sehingga berdampak bagi peningkatan efektifitas dari DPD RI dalam melaksanakan fungsi legislatif, anggaran, dan pengawasan. Penyusunan draft Renstra DPD RI tahun 2010-2015 diharapkan lebih terbuka sehingga dapat memperoleh masukan dari para pakar dan perbandingan dengan negara lain.

- Berkaitan dengan fungsi legislasi, dengan bantuan Sekretariat Jenderal dalam hal ini Pusat Pengkajian Data dan Informasi, dianalisis berbagai UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah sehingga terbentuk bank data analisis, yang bisa digunakan secara cepat oleh anggota dewan dan meningkatkan kualitas mereka, sehingga tidak hanya sebagai *research* tapi sekaligus sebagai *anticipatory research*⁶⁴⁶ sebab dalam prakteknya, belum diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahasnya, dan juga belum diatur batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD. Dalam prakteknya undangan untuk melakukan pembahasan tersebut diberikan dalam waktu yang singkat.

Sistem pencatatan persidangan (*transcription system*) memberikan dukungan terhadap parlemen dan *supporting system*-nya agar secara perlahan berubah menjadi parlemen yang modern dan mampu mempertanggungjawabkan transparansi dan akuntabilitasnya kepada publik. Hasil rapat (berupa catatan rapat dan risalah rapat) harus dapat diperoleh dengan cepat. Anggota dewan juga harus memperoleh informasi tentang kegiatan dewan, dan ini bisa diatasi dengan antara lain menyediakan *one page briefing summaries* dan *minutes of meeting* bagi para anggota Dewan. *One page briefing summaries* merupakan dokumen-dokumen yang dibuat ringkasan secara komprehensif

⁶⁴⁶ Hal ini harus mendapatkan perhatian karena lembaga serupa di DPR yang telah lebih dahulu dibentuk ternyata berdasarkan survey sebanyak 63% anggota DPR tidak mengetahui pelayanan yang diberikan oleh P3DI (Pusat Pelayanan, Pengolahan Data dan Informasi). Lihat National Democratic Institute for International Affairs, "Towards a More Effective Indonesian House of Representatives: Options for Positive Change by Legislator," Laporan Penelitian Proyek United Nations Development Programme, 2005, hal. 97.

agar anggota dewan dapat segera membaca dan memahami, serta kemudian dapat menyusun argumentasi dalam pembahasan RUU dengan DPR dan Pemerintah.

Hasil pencatatan persidangan yang cepat juga dibutuhkan jika UU diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), baik untuk keperluan dalam persidangan di MK, maupun untuk kepentingan perubahan terhadap UU tersebut jika MK mengabulkan permohonan yang mengajukan *judicial review* tersebut. Hal penting lainnya adalah sebagai bagian dari pelaksanaan UU Kebebasan Informasi Publik, dimana publik bisa mengakses data yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Dewan.

Berdasarkan Pasal 174 Tata Tertib DPD RI, Sekretariat Jenderal menyebarluaskan semua keputusan DPD yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang berhubungan dengan DPR dan Pemerintah.⁶⁴⁷ Dalam *web site* DPD RI hanya dituliskan perihal berbagai keputusan tersebut, akan tetapi tidak menggambarkan isi dari keputusan. Dalam *web site* seharusnya diberikan ringkasan dari masing-masing keputusan, sehingga memberikan gambaran mengenai hasil kerja DPR sebagai lembaga perwakilan. Sebagai contoh, dalam berbagai keputusan DPD yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan maka DPD memberikan rekomendasi berdasarkan kunjungan kerja yang dilakukan. Anggota DPD dapat lebih mengelaborasi rekomendasi umum yang disampaikan sehingga tidak hanya sekedar rekomendasi tapi dapat diaplikasikan secara teknis berdasarkan pemahamannya mengenai potensi dan kekurangan dari daerah yang diwakilinya, dan hal tersebut yang disebarluaskan dalam bahasa yang komunikatif oleh Sekretariat Jenderal.

Bagian-bagian dalam Sekretariat Jenderal DPD RI meliputi Biro Sekretariat Pimpinan, Biro Persidangan, Biro Perencanaan dan Administrasi, Biro Kerumahtangaan, Biro Keuangan, dan Pusat Pengkajian Data dan Informasi.⁶⁴⁸ Berdasarkan biro yang ada saat ini, maka keberadaan biro-biro tersebut lebih bersifat pelayanan perkantoran bagi DPD kecuali Biro Persidangan dan dan Pusat Pengkajian Data dan Informasi. Menurut penulis, disatukannya data dan kajian hanya dalam 1 bagian (Pusat Pengkajian Data dan Informasi) merupakan hal yang baik karena anggota Dewan hanya berhubungan dengan 1

⁶⁴⁷ Lihat Republik Indonesia, *Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 174.

⁶⁴⁸ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil...*, *op cit.*, hal. 688.

badan dan karena berada dalam satu badan maka koordinasi penyaluran data juga lebih mudah dan cepat.⁶⁴⁹

Sekretariat Jenderal DPD sedang merintis untuk kelengkapan kerja, meliputi peningkatan sarana komunikasi daerah, *website* DPD RI, serta upaya pengadaan *data base center* (pusat data dasar), yang, yang rintisannya telah dimulai untuk Pusat Kajian Hukum dan Kebijakan Daerah (*Law Center*) serta Pusat Analisis Anggaran (*Budget Office*).⁶⁵⁰ Hal tersebut merupakan keharusan, untuk memperkuat Pusat Pengkajian Data dan Informasi dalam melakukan tugasnya memberikan dukungan kepada anggota DPD.

Pusat Pengkajian Data dan Informasi harus memiliki bank data terkait dengan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan Peraturan Daerah, serta peta dari tiap daerah mengenai potensi dan permasalahannya terkait sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dan prasarana. Pusat Pengkajian Data dan Informasi menganalisis *raw data* sesuai dengan RUU yang akan diusulkan atau dibahas, dan pertimbangan yang akan diberikan serta *anticipatory research* terhadap UU dan RUU yang terkait dengan fungsi DPD.

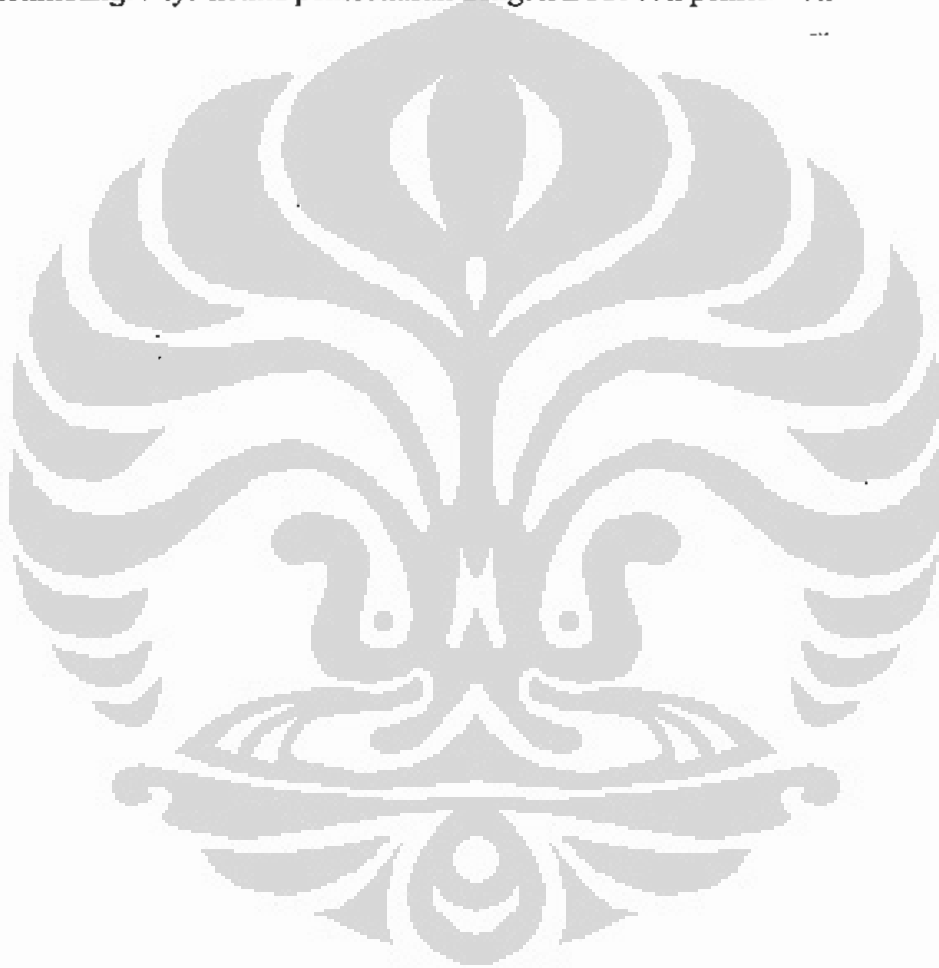
Pusat Pengkajian Data dan Informasi juga harus memiliki *database* APBN, APBD, dan makroekonomi.⁶⁵¹ Hal ini perlu diperhatikan karena selain merupakan kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan, juga karena permasalahan pusat dan daerah termasuk pula didalamnya mengenai transfer ke daerah berupa Dana Perimbangan –berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)- dan Dana Otonomi

⁶⁴⁹ Pada Sekretariat Jenderal DPR RI, dukungan keahlian tidak hanya diberikan oleh P3DI tapi juga oleh pegawai struktural bahkan pegawai fungsional *legal drafter* berada di bawah staf struktural (Biro Perundang-undangan). Untuk dukungan *data base* APBN dan makroekonomi, berada pada staf struktural (Biro Anggaran) sehingga menjadi tidak efisien karena analisis dilakukan oleh P3DI tapi *data base* berada pada Biro Anggaran. Sebagai perbandingan *Congressional Research Service* (CRS) melayani anggota Konggres USA sebagai berikut: “*The researchers of the CRS serve the members of Congress, its committees, and staff directly. The services provided range from analysing procedural and legal aspects of issues presented before the Congress, to drafting legislative proposals, creating databases, researching and evaluating various information, research results and data. Some of the services are provided in form of written analytical reports, memoranda, seminars and workshops, as well as direct briefings and consultations via telephone.*” National Democratic Institute for International Affairs, *loc cit.*, hal. 48.

⁶⁵⁰ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Hasil-Hasil...*, *op cit.*, hal. 685.

⁶⁵¹ *Ibid.*, hal. 688.

Khusus. Pengembangan database APBN dan makroekonomi serta akses layanan data *online*. Dengan akan tersedianya database yang *user friendly* akan dapat membantu peneliti untuk lebih mampu menganalisa anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Penyediaan database sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan tugasnya sebagai *supporting system* bagi anggota dewan, sehingga memberikan peningkatan kualitas dalam anggota dewan memberikan pertimbangannya ketika pembahasan dengan DPR dan pemerintah.



3. Penataan Hubungan Kelembagaan

Dalam sebuah penelitian, dikemukakan tabel lembaga-lembaga mitra kerja DPD dan potensi aliansi strategis, yaitu:

Tabel 5.⁶⁵²

Lembaga-lembaga mitra kerja DPD	Beberapa potensi yang dapat dikembangkan dalam aliansi strategis
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan politik MPR terhadap usulan amandemen UUD 1945 ● Evaluasi terhadap hubungan dan tata kerja serta <i>check-and-balance</i> internal antara DPR dan DPD
2. Dewan Perwakilan Rakyat	<ul style="list-style-type: none"> ● Sinkronisasi Tata tertib dari DPR dan DPD ● Harmonisasi hubungan dan tata kerja serta perumusan agenda bersama ● Dukungan politik terhadap usulan amandemen terhadap UUD 1945
3. Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> ● Penguatan terhadap tafsir politik berkenaan dengan penjabaran fungsi dan kewenangan DPD ● Dukungan terhadap aspirasi DPD untuk melanjutkan amandemen UUD 1945
4. Pemerintah nasional (kabinet dan kementerian)	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan Pemerintah terhadap DPD dalam memaksimalkan sumberdaya yang diperlukan bagi peningkatan kinerja ● Dukungan dan penerimaan terhadap berbagai agenda yang diperjuangkan oleh DPD
5. Pemerintah daerah propinsi dan kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan politik dan sumberdaya baik dari masing-masing daerah maupun lintas daerah ● Pengembangan agenda-agenda daerah dan lintas daerah ke dalam proses politik nasional
6. Partai politik	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945
7. Organisasi masyarakat sipil (LSM, dsb.)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pengembangan agenda-agenda sosial yang penting bagi kehidupan daerah dan nasional ● Masukan kebijakan, data dan informasi yang berkenaan dengan pembangunan manusia dan sosial
8. Media nasional dan daerah	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan untuk menyampaikan perkembangan dan perjuangan politik DPD ● Masukan tentang efektivitas DPD dalam melakukan komunikasi politik dengan daerah maupun masyarakat umum
9. Universitas dan sekolah	<ul style="list-style-type: none"> ● Masukan dalam bentuk kajian-kajian ilmiah tentang agenda-agenda yang akan diperjuangkan oleh DPD ● Umpan-balik secara kritis terhadap kinerja DPD ● Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945
10. Dunia usaha swasta	<ul style="list-style-type: none"> ● Dukungan sumberdaya dan politik terhadap DPD khususnya berkenaan dengan pengembangan usaha dan investasi di daerah ● Rekomendasi kebijakan tentang pembangunan ekonomi yang kondusif bagi pengusaha

⁶⁵² Satya Arinanto *et al.*, "Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan", laporan penelitian Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme, 2006, hal. 113-114.

Dalam Pasal 33 Tata Tertib DPD RI diatur tentang tugas dan wewenang Panitia *Ad Hoc* sebagai alat kelengkapan DPD.⁶⁵³ Dalam Pasal 33 ayat (5) Tata Tertib DPD RI diatur bahwa Panitia *Ad Hoc* dalam melaksanakan tugasnya dapat mengadakan rapat konsultasi dengan alat kelengkapan DPR dan mengadakan Rapat Kerja dengan DPR, pemerintah, pemerintah daerah, dan DPRD.⁶⁵⁴ Berdasarkan Pasal 33 ayat (5) tersebut, maka dalam tulisan ini hanya dibahas penataan hubungan kelembagaan antara DPD dan DPR, DPD dan Pemerintah, DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD.

a. Hubungan Kelembagaan DPD dan DPR

Cakupan fungsi DPR dan DPD dalam hal yang sama yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan, sehingga pasti terjadi keterkaitan dalam hal pelaksanaan kewenangannya. Pertemuan antara DPR dan DPD terjadi berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan keduanya sebagai lembaga perwakilan, akan tetapi pertemuan tersebut hanya bersifat *ad hoc* dan hanya diwakili oleh komisi saja. Tidak ada ketentuan tentang pertemuan antara kedua lembaga sebagaimana parlemen negara lain yang memiliki 2 kamar, dalam hal yang berkaitan dengan teknis internal kedua kamar, seperti penentuan jadwal sidang, dan lain-lain.⁶⁵⁵

Mengenai Tata Tertib yang berkaitan dengan pihak lain/lembaga lain, Pasal 102 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 hanya mengatur harus mendapat persetujuan dari pihak lain/lembaga lain akan tetapi pihak lain/lembaga lain tersebut di luar MPR, DPR, DPD,

⁶⁵³ Lihat Republik Indonesia, *Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 33 ayat (1)-(4). Tugas Panitia *Ad Hoc* dalam Pasal 33 Tata Tertib DPD meliputi Tugas Panitia *Ad Hoc* di bidang pengajuan RUU, tugas Panitia *Ad Hoc* di bidang pembahasan RUU yang berasal dari DPR dan/atau pemerintah, tugas Panitia *Ad Hoc* di bidang pertimbangan, dan tugas Panitia *Ad Hoc* di bidang pengawasan.

⁶⁵⁴ Lihat *Ibid.*, ps. 33 ayat (5).

⁶⁵⁵ Dalam *Section 63 Constitution of the Argentine Nation* diatur bahwa kedua kamar harus berkumpul pada persidangan tahunan legislatif. Lihat Jimly Asshiddiqie, *et al. ed.*, *Kompilasi Konstitusi Sedunia Buku 1*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 130. Dalam Pasal 1 *Constitution of the Federative Republic of Brazil* diatur bahwa kewenangan tertentu yang dilakukan bersama-sama oleh *House of Representatives* dan *the Federal Senate* dalam bentuk *joint session*, antara lain adalah membuka termin sidang-sidang legislatif (*inaugurate the legislative term*) dan membuat program regulasi dan mengatur tugas kedua kamar. *Ibid.*, hal. 507.

DPRD.⁶⁵⁶ Tidak diatur mengenai persetujuan antar kamar-kamar dalam parlemen. Berbeda dengan MPR, cakupan kewenangan DPR dan DPD dalam hal yang sama yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan, sehingga pasti terjadi keterkaitan dalam hal pelaksanaan kewenangannya. Pada negara tertentu yang kedua kamarnya memiliki kewenangan membentuk UU, diatur dalam UUD-nya bahwa dalam membuat aturan dan tata tertib tentang prosedur teknis pelaksanaan legislasi dilakukan bersama oleh kedua kamar, seperti yang diatur antara lain di negara Afrika Selatan⁶⁵⁷ dan Brazil.⁶⁵⁸

Tidak dibahasnya Tata Tertib DPR dan DPD secara bersama menyebabkan:

- a. Terjadi perbedaan dalam tata tertib berkaitan dengan fungsi legislasi yaitu dalam hal mekanisme pelaksanaan kewenangan pada pembentukan UU.

Beberapa perbedaan antara yang diatur dalam Tata Tertib DPR RI dan Tata Tertib DPR RI mengenai mekanisme dalam pembentukan UU, yaitu *pertama*, dalam hal nomenklatur bagi RUU yang dibahas, dan *kedua*, mengenai tahapan dalam pembicaraan Tingkat I.

- b. Tidak terdapat pengaturan yang lebih detil sehingga menyulitkan dalam prakteknya.

Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 mengatur bahwa DPD mengusulkan RUU kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.⁶⁵⁹ Tidak diatur apakah usulan DPD harus dibahas.⁶⁶⁰ Sedangkan dalam Pasal 43 ayat (2) UU Nomor

⁶⁵⁶ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 102 ayat (3).

⁶⁵⁷ Di negara Afrika Selatan, kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk *joint committee* dalam rangka membuat aturan dan tata tertib tentang prosedur teknis pelaksanaan legislasi, mempertimbangkan bersama UU yang telah dibahas oleh kedua kamar, menilai (*review*) UUD, komisi mediasi, komisi perubahan UUD, dan komisi-komisi lainnya. Lihat *South Africa Constitution*, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icj/>, Pasal 45 ayat (1).

⁶⁵⁸ Di negara Brazil kewenangan tertentu yang dilakukan bersama-sama oleh *House of Representatives* dan *the Federal Senate* dalam bentuk *joint session*, yaitu membuka termin sidang-sidang legislatif (*inaugurate the legislative term*), membuat program regulasi dan mengatur tugas kedua kamar, mengambil sumpah Presiden dan Wakil Presiden (*take the oath of the President and Vice President of the Republic*), serta menyatakan dan memutuskan menolak (*acknowledge a veto and resolve thereon*). Asshiddiqie, *et al.*, *Kompilasi...Jilid I*, *op cit.*, hal. 525. Pasal 57 ayat (3).

⁶⁵⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 42 ayat (2).

⁶⁶⁰ Beberapa RUU yang berasal dari DPD tidak mendapat tanggapan DPR, seperti: RUU tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Negara dan Mantan Pimpinan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, RUU tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara, RUU tentang

22 Tahun 2003,⁶⁶¹ diatur bahwa DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tertentu yang berkaitan dengan kewenangan DPR, bersama dengan pemerintah. Dalam Tata Tertib, belum diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut memahaminya, dan juga belum diatur batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD.⁶⁶² Belum diatur secara terperinci tentang RUU mana saja yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut memahaminya, menyebabkan DPR tidak melibatkan DPD walaupun substansi dari UU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah.⁶⁶³ Belum diatur tentang batas minimal penyampaian undangan dan kehadiran DPD menyebabkan timbulnya masalah, dimana dalam prakteknya undangan untuk melakukan pembahasan tersebut diberikan dalam waktu yang singkat⁶⁶⁴ atau bahkan tidak terdapat kejelasan tentang apakah DPD perlu ikut membahas.⁶⁶⁵ Ketidakjelasan ini

Kepelabuhan, dan RUU tentang DKI Jakarta. Lihat dalam Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/200...*, *loc cit.*, hal. 73-74.

⁶⁶¹ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, Pasal 43 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR."

⁶⁶² Dalam Tata Tertib DPR hanya diatur tentang batasan waktu kehadiran DPD menghadiri undangan DPR untuk melakukan pembahasan bersama dalam hal RUU yang berasal dari DPD. Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, Pasal 134 ayat (6).

⁶⁶³ Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007...*, *loc cit.*, hal. 73. DPR tidak melibatkan DPD pada pembahasan tingkat I penyusunan RUU Administrasi Kependudukan, DPR hanya mengirimkan surat salinan keputusan (Nomor Surat: RU.02/0061/ DPR RI/2007) tentang pengesahan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebagai tembusan. DPR juga tidak melibatkan DPD pada pembahasan terhadap RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang disahkan pada tanggal 16 Januari 2007.

⁶⁶⁴ Pada pembahasan Penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi UU, DPR RI mengirimkan surat tertanggal 22 September 2005 ke DPD RI yang diterima tanggal 23 September 2005, sedangkan pandangan dan pendapat DPD harus disampaikan pada tanggal 26 September 2005. *Ibid.*, hal. 72-73. Hal itu juga terjadi pada kasus pembahasan tingkat I RUU Inisiatif DPPR RI tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru. DPR memberikan undangan kepada DPD untuk menyampaikan pandangan dan pendapat pada Rapat Kerja dengan DPR dan Mendagri pada tanggal 22 Januari 2007 (undangan diterima tanggal 17 Januari 2007) Minimnya waktu menyebabkan DPD mengirimkan surat untuk penundaan rapat kerja menjadi 2 Maret 2007, tapi DPR mengirimkan kembali undangan perubahan rapat kerja menjadi 25 Januari 2007, sedangkan undangan diterima tanggal 24 Januari 2007. *Ibid.*, hal. 74-75.

⁶⁶⁵ Pada tanggal 8 Juni 2006 Komisi IV mengirimkan surat permohonan masukan terhadap RUU tentang Sistem Penyuluhan Perikanan dan Kehutanan dan RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir. Namun sebelum dilakukan pembahasan oleh DPD, RUU tentang Sistem Penyuluhan Perikanan dan Kehutanan telah disahkan. *Ibid.*, hal. 75.

jika dibiarkan berlarut-larut akan menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara DPD dan DPR.⁶⁶⁶

c. Pengaturan sepihak yang memberikan pembatasan bagi kamar lainnya

Pembatasan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI yang membatasi jumlah komisi yang membahas bersama RUU usulan DPD, yaitu maksimal 1/3 dari anggota Komisi DPR yang ditugaskan membahas RUU tersebut.⁶⁶⁷ Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), pembatasan anggota DPD lebih irasional lagi, yaitu berdasarkan penjelasan Pasal 84 ayat (3) dikemukakan bahwa jumlah anggota DPD yang hadir disesuaikan dengan kapasitas ruang rapat alat kelengkapan DPR.⁶⁶⁸

Pembatasan terhadap lembaga lain adalah tidak lazim, dan juga dalam Pasal 102 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur bahwa Tata Tertib berlaku untuk kepentingan internal masing-masing lembaga, sehingga pada dasarnya tidak mengikat bagi kamar lainnya.⁶⁶⁹

Selain hal yang telah disebutkan sebelumnya, yang juga harus mendapat perhatian dalam hubungan kelembagaan DPD dan DPR adalah dalam hal perubahan UUD 1945. Dalam Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 diatur bahwa: "Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."⁶⁷⁰ Dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih

⁶⁶⁶ DPR (Komisi VIII) mengisimkan undangan kepada DPD (PAH III) untuk memberikan pandangan dan pendapat pada Rapat Kerja yang dilaksanakan 16 November 2006 tentang Pembahasan Tingkat I RUU Pelaksanaan Ibadah Haji dengan Menteri Agama dan Menteri Hukum dan HAM. Pada saat PAH III menghadiri Rapat Kerja tersebut, papan nama DPD berada di bawah meja, menandakan bahwa tidak ada keseriusan DPR dalam mengundang DPD untuk mengikuti rapat tersebut. *Ibid.*, hal. 75-76.

⁶⁶⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat...*, *loc cit.*, ps. 134 ayat (5) yang mengatur sebagai berikut: "Komisi atau Badan Legislasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengundang alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

⁶⁶⁸ RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft RUU Juni 2009), ps. 84, Timus, Panja 13 Mei 2009.

⁶⁶⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 102 ayat (2).

⁶⁷⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat...*, *loc cit.*, ps. 37.

dari 1/3 jumlah anggota DPR.⁶⁷¹ Harus diatur lebih lanjut, apakah jumlah 2/3 anggota MPR didalamnya harus termasuk pula anggota DPD, atau jumlah tersebut tidak memperhatikan apakah ada yang berasal dari anggota DPD atau hanya anggota DPR saja.

Dalam kaitannya dengan perubahan UUD 1945 dalam rangka penguatan DPD secara formal, DPD juga harus mencari dukungan dari anggota DPR, mengingat untuk mengajukan usulan dan mengubah pasal-pasal UUD 1945, DPD memerlukan dukungan anggota DPR. DPD hingga saat ini masih terus melakukan pencarian dukungan, sebagaimana dukungan yang diberikan oleh 11 anggota Partai Bintang Reformasi (PBR) yang memberikan tanda tangan dukungan penguatan fungsi, tugas, dan wewenang DPD melalui perubahan kelima UUD 1945 pada tanggal 28 Februari 2007.⁶⁷²

Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terlihat adanya keinginan dari fraksi-fraksi yang ada dalam DPR untuk mengikutsertakan DPD dalam penyusunan PROLEGNAS. Hal tersebut menunjukkan keinginan sebagian anggota DPR untuk mengikutsertakan DPD dalam agenda besar besar pembangunan hukum di Indonesia. Keinginan tersebut harus diapresiasi semaksimal mungkin oleh DPD dengan lebih menunjukkan kualitas dan komitmennya terhadap kepentingan konstituennya dalam rangka mengokohkan Negara Kesatuan RI.

b. Hubungan Kelembagaan DPD dan Pemerintah

Dalam Pasal 22D ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur usulan RUU diajukan kepada DPR, demikian pula hasil pengawasan DPD atas pelaksanaan UU tertentu disampaikan kepada DPR. Walaupun demikian, DPD (dalam hal ini Panitia *Ad Hoc*) berdasarkan Pasal 33 ayat (5) Tata Tertib DPD RI dalam pelaksanaan tugasnya dapat mengadakan rapat konsultasi antara lain dengan pemerintah,⁶⁷³ sehingga komunikasi dan aspirasi konstituen dapat disalurkan secara langsung kepada pemerintah jika hal tersebut

⁶⁷¹ Republik Indonesia. *Perubahan Ketiga...., loc cit.*, ps. 37.

⁶⁷² Lihat Press Release, "PBR mendukung penguatan DPD", <http://www.dpd.ri.go.id>, diakses 1 April 2009, hal. 1.

⁶⁷³ Lihat *Ibid.*, ps. 33 ayat (5).

berkaitan dengan kewenangan pemerintah. DPD harus aktif mencari berbagai saluran politik terutama dalam menyampaikan aspirasi konstituennya karena hasil pengawasan yang diberikan tidak mendapat tanggapan dari DPR.⁶⁷⁴

Inggris merupakan contoh negara yang kamar keduanya melakukan perubahan institusional dalam rangka melakukan pengaruh terhadap kebijakan pemerintah dengan meningkatkan kapasitas dan profesionalisme para anggotanya, melakukan kegiatan aktif memperbaiki organisasi sehingga konstituennya dapat terwakili aspirasinya dengan baik, karena kemampuan kamar kedua membawa aspirasi konstituennya ke ruang publik.⁶⁷⁵

Komunikasi politik dengan pemerintah harus dibangun untuk memperkuat hubungan kelembagaan DPD dengan pemerintah. DPD telah melakukan berbagai terobosan dalam melakukan penataan institusionalnya antara lain dengan melakukan komunikasi yang intens dengan pemerintah baik dalam bentuk RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) maupun berbagai diskusi dalam rangka pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD. DPD harus menjalin komunikasi yang intens dengan pemerintah karena RUU dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah, dan karena DPD tidak dapat secara langsung menyampaikan pengawasannya kepada Pemerintah tetapi kepada DPR, baru kemudian DPR menindaklanjutinya dengan Pemerintah. DPD dapat menggunakan berbagai diskusi dengan pihak Pemerintah sebagai sarana untuk mengkomunikasikan kepentingan daerah.

Hingga saat ini, Pemerintah juga sangat apresiatif terhadap penguatan institusional DPD. Dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan usulan pemerintah, dalam draft pasal-pasal yang diusulkan terlihat bahwa pemerintah mendukung penguatan institusional DPD. Termasuk pula dukungan Presiden terhadap penguatan DPD dalam UUD 1945. Presiden dalam Pidato Kenegaraan Presiden di hadapan anggota DPD tanggal 23 Agustus 2007 menanggapi usulan amandemen kelima

⁶⁷⁴ Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007...*, *loc cit.*, hal. 75.

⁶⁷⁵ Lihat Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "Senates and the Thoery of Bicameralism", *Senates...*, *op cit.*, hal. 16-17.

yang digagas oleh DPD,⁶⁷⁶ dan Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) telah menyusun Naskah Amandemen Kelima UUD 1945 dan didalamnya termasuk pula mengenai keberadaan DPD.⁶⁷⁷

c. Hubungan Kelembagaan DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah diartikan sebagai RUU yang mengatur daerah, yang berkaitan dengan kepentingan daerah⁶⁷⁸ atau mengenai daerah.⁶⁷⁹ Sehingga hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD sangat erat secara yuridis dan secara praktek ketatanegaraan. Tentu saja hal ini berbeda dengan pendapat yang menyatakan bahwa konsep besar DPD sebenarnya tidak berkaitan langsung dengan konsep otonomi daerah karena konsep otonomi daerah dipahami sebagai konsep pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pendapat yang mengemukakan konsep otonomi daerah dipahami sebagai konsep pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terbagi dalam 2 pendapat. Pendapat pertama menyatakan bahwa secara yuridis tidak terdapat hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD karena terdapat perbedaan mandat berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana urusan DPD berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama; sedangkan Pemerintah Daerah dan DPRD menyelenggarakan urusan selain keenam urusan tersebut.⁶⁸⁰ Pendapat kedua adalah yang menyatakan bahwa peran DPD dalam mendorong perekonomian daerah dan nasional sangat besar, DPD berperan mengawal implementasi otonomi daerah dalam melaksanakan

⁶⁷⁶ Lihat "Wantimpres Bahas Pembentukan Komnas Amandemen UUD 1945", <http://www.antara.co.id>, diakses 3 April 2009.

⁶⁷⁷ Lihat "Wantimpres tetap ingin ubah UUD 1945" 17 Maret 2009, <http://www.gatra.com/artikel>, diakses 3 April 2009.

⁶⁷⁸ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR...1999*, *loc cit.*, hal. 15.

⁶⁷⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR...2000*, *loc cit.*, hal. 41.

⁶⁸⁰ Lihat Bivitri Susanti, "Mewakili...", *loc cit.*, hal. 9.

urusan pemerintahan daerah (di luar urusan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama yang merupakan urusan pemerintah pusat).⁶⁸¹

Bila dipahami konsep otonomi daerah sebagaimana yang dikemukakan dalam perubahan UUD 1945 maka terdapat hubungan yang erat antara DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, dan peran DPD tidak hanya terbatas pada isu di luar urusan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama, karena jika urusan tersebut berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan urusan pemerintah pusat, akan tetapi jika didalamnya terdapat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan daerah, maka DPD memiliki kewenangan untuk memberikan pandangan dan pendapat, serta pertimbangan.

Jika dibandingkan dengan Senat pada Konstitusi RIS, dalam hal fungsi legislasi Senat memiliki kewenangan membentuk UU bersama DPR dalam hal UU yang berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah,⁶⁸² dan Senat memberikan pertimbangan pada UU Darurat yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan federal.⁶⁸³ Tergambar bahwa UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah yang diatur dalam Konstitusi RIS memiliki makna yang luas, jika dilihat dari UU Darurat yang dimintakan pertimbangannya ke Senat (dalam kurun waktu 6 bulan masa jabatannya, Senat belum sempat melaksanakan fungsi legislasinya). Dalam Pasal 123 Konstitusi RIS diatur bahwa Senat memberikan pertimbangan pada UU Darurat yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan federal, akan tetapi jika diperhatikan UU Darurat yang dimintakan pertimbangan oleh pemerintah federal tersebut tidak hanya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan federal, seperti UU Darurat Nomor 18 Tahun 1950 tentang Penghapusan Pengadilan-Pengadilan Landgerecht.⁶⁸⁴

⁶⁸¹ Lihat Irman Gusman sebagaimana dikutip dalam John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *op cit.*, hal. 178.

⁶⁸² Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden...*, *op cit.*, ps. 127-128.

⁶⁸³ *Ibid.*, ps 123.

⁶⁸⁴ Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 130.

Negara kesatuan seperti RI tentu saja membuat bagian yang menjadi relasi antara pusat dan daerah lebih banyak dibandingkan pada negara federal seperti RIS. Sebagai contoh, walaupun dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa urusan pemerintah daerah selain urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama, akan tetapi jika berbicara kekuasaan kehakiman harus memperhatikan aspirasi daerah karena ada kepentingan daerah didalamnya seperti peradilan syariah yang merupakan peradilan khusus di Nangroe Aceh Darussalam. Hal ini juga dikemukakan oleh Bhenyamin Hoessein bahwa ada kemungkinan keterlibatan DPD tidak harus pada satu RUU secara utuh, melainkan hanya satu atau beberapa pasal atau bab tertentu.⁶⁸⁵

Sehingga pada dasarnya sangat banyak RUU yang juga merupakan kewenangan DPD sepanjang materi muatannya berkaitan dengan kepentingan daerah.⁶⁸⁶ DPD dapat ikut mengajukan dan membahas walaupun bukan merupakan urusan pemerintahan daerah, karena kewenangan DPD tidak terkait dengan apakah materi muatan RUU tersebut merupakan urusan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 atau tidak, akan tetapi merupakan kewenangan DPD jika materi muatan sebuah RUU terkait dengan kepentingan daerah.

Hal ini jika tidak dipahami secara benar dapat menimbulkan kekeliruan karena mencampurbaurkan antara dasar amanat dengan agenda pelaksanaan amanat, dan mempertentangkan antara rakyat di daerah dengan daerah.⁶⁸⁷ Anggota DPD pada dasarnya

⁶⁸⁵ Bhenyamin Hoessein sebagaimana dikutip dalam Inosentius Samsul, *et al.*, *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah: Laporan Hasil Penelitian*, (Jakarta: P3I Setjen DPR-RI, 2003), hal. 60.

⁶⁸⁶ Di negara Jerman, kamar kedua (*Bundesrat*) dalam prakteknya memiliki kewenangan menyetujui lebih dari separuh RUU yang diajukan karena RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah. Lihat Werner J. Patzelt, "The German Bundesrat", *Senates...*, *op cit.*, hal. 77.

⁶⁸⁷ Lihat Satya Arinanto *et al.*, "Struktur...", *loc cit.*, hal. 112. "Ketiga, hubungan antara DPR dan DPD dengan lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat daerah tampaknya ditandai dengan logika terbalik. Di satu sisi, DPD sebagai wakil daerah cenderung mempunyai hubungan yang formal-prosedural. Artinya, keempat Anggota DPD sebagai satu kesatuan wakil dari suatu prepinsi pada umumnya belum mempunyai dasar amanat dan dukungan yang solid dari daerah yang diwakilinya. Bahkan, karena tidak jelasnya agenda daerah yang memuat amanat dan dukungan ini, para Anggota DPD mendapatkan limpahan harapan dan aspirasi yang seolah tanpa batas. Akibatnya sering terdengar agak ganjil, yaitu ketika para Anggota DPD ingin "bertanggung jawab" hanya pada para pemilihnya saja dan bukan kepada daerah yang diwakilinya."

telah memiliki dasar amanatnya ketika rakyat di provinsi telah memilihnya dalam pemilihan umum, dengan terlebih dahulu memperoleh syarat dukungan minimal agar dapat menjadi calon anggota DPD dari provinsi tertentu.⁶⁸⁸ Ketika anggota DPR memperjuangkan kepentingan rakyat di daerah maka secara otomatis DPD juga memperjuangkan kepentingan daerah, sebab kepentingan rakyat yang dibela adalah berdasarkan perspektif daerah, berdasarkan kepentingan daerah. Hal tersebut berarti bahwa antara kepentingan rakyat di daerah dengan kepentingan daerah bukanlah suatu hal yang berbeda atau bahkan dipertentangkan. Hal ini juga dikemukakan oleh Ramlan Surbakti dalam pembahasan perubahan ketiga UUD 1945, dimana dijelaskan tentang kepentingan daerah, yaitu: "Dan kemudian yang dimaksud kepentingan daerah itu apanya sebetulnya kalau masalah lingkungan hidup tentu tidak dalam DPD, kepentingan daerah juga adalah kepentingan rakyat di daerah tersebut sesuai dengan pembukaan."⁶⁸⁹

Hubungan yang erat dengan pemerintah daerah dan DPRD sudah seharusnya terus dijalin dengan antara lain mengefektifkan Perwakilan Provinsi dan Rumah Aspirasi. Peran DPD dibutuhkan dalam hal pemberdayaan kepentingan daerah di tingkat nasional dan sebagai pemantau perkembangan daerah dengan berbagai rekomendasi yang diberikan. Hal tersebut hanya bisa tercapai jika anggota DPD mengetahui potensi dan tantangan daerah yang diwakilinya dan melakukan hal yang berkaitan dengan kepentingan daerahnya, seperti pemantauan PILKADA, penolakan kebijakan yang berpotensi merugikan rakyat daerah, dan lain-lain.

DPD juga memperkenalkan potensi ekonomi daerah dalam acara Forum Kerjasama Ekonomi antara Negara-negara Islam yang ke-5 (5th WIEF) pada tanggal 1 hingga 5 Maret 2009.⁶⁹⁰ Sebagai penyelenggara acara tersebut, DPD membuat acara khusus dimana Pemerintah Daerah diberikan kesempatan untuk mempresentasikan berbagai proyek dan

⁶⁸⁸ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 12, *loc cit.*, ps. 11 ayat (1), ps. 11 ayat (1).

⁶⁸⁹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hoc I BP MPR... 2001*, *op cit.*, hal. 24.

⁶⁹⁰ "PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM 5TH WIEF JAKARTA, 1 – 5 MARET 2009", <http://dpd.ri.go.id>, diakses 1 April 2009.

peluang investasi yang ada didaerahnya masing-masing sebagai bagian dari promosi daerah dan sekaligus dapat membangun jaringan bisnis dalam forum internasional.⁶⁹¹

Selain bekerja untuk daerahnya, DPD harus pula mengkomunikasikan apa yang telah dikerjakannya. Selain berkaitan dengan pemeliharaan dan pengelolaan konstituen, hal ini juga berkaitan dengan pemberhentian anggota DPD. Anggota DPD sangat mudah diberhentikan jika dibandingkan dengan metode seleksinya, dimana dalam Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD diatur syarat dukungan yang cukup berat untuk menjadi anggota DPD, yaitu didukung oleh sekurang-kurangnya seribu penduduk jika provinsi yang diwakilinya berpenduduk satu juta jiwa, jika provinsi yang diwakilinya berpenduduk satu juta hingga lima juta jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya dua ribu penduduk, jika provinsi yang diwakilinya berpenduduk lima juta hingga sepuluh juta jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya tiga ribu penduduk, jika provinsi yang diwakilinya berpenduduk sepuluh juta hingga lima belas juta jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya empat ribu penduduk, jika provinsi yang diwakilinya berpenduduk lebih dari lima belas juta jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya lima ribu penduduk.⁶⁹² Dukungan tersebut harus tersebar di sekurang-kurangnya 50% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang diwakilinya dan dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto copy KTP.⁶⁹³

Dalam Pasal 88 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 diatur sebab pemberhentian anggota DPD, dan diantaranya adalah “dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPD.”⁶⁹⁴ Kewajiban anggota DPD diatur baik dalam UU maupun dalam Tata Tertib.⁶⁹⁵ Tata Tertib DPD belum

⁶⁹¹ *Ibid.* Berdasarkan hasil seleksi terhadap usulan proyek yang diajukan pemerintah daerah, berhasil di seleksi 89 (delapan puluh sembilan) proyek yang dianggap layak untuk ditawarkan kepada investor.

⁶⁹² Lihat *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 10, *loc cit.*, ps. 13 ayat (1). Ketentuan yang sama diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur tentang pemilihan umum sebelum UU Nomor 10 Tahun 2008.

⁶⁹³ Lihat *ibid.*, ps. 13 ayat (2) dan (3). Perbedaannya dengan UU Pemilihan Umum sebelumnya adalah bahwa persebaran dukungan disyaratkan minimal 25%.

⁶⁹⁴ Lihat Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Susunan...*, *loc cit.*, ps. 88 ayat (2).

⁶⁹⁵ Lihat *ibid.*, ps. 50. Lihat pula Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...*, *loc cit.*, ps. 15.

membuat ukuran pelaksanaan kewajiban anggota DPD dan alat kelengkapan DPD, bagaimana teknis agar daerah aspirasinya bisa terwakili dan pertanggungjawabannya. Mengenai hal ini hanya diatur secara umum yaitu mengenai aspirasi masyarakat dan daerah dalam Pasal 126⁶⁹⁶ dan Pasal 127⁶⁹⁷ Tata Tertib DPD RI, sedangkan mengenai akuntabilitas dalam Pasal 50,⁶⁹⁸ Pasal 51,⁶⁹⁹ dan Pasal 128 Tata Tertib DPD RI.⁷⁰⁰

Pengaturan secara umum tersebut dapat diperbaiki jika DPD memperkuat hubungan kelembagaan dengan Pemerintah Daerah, DPRD dan berbagai unsur di daerah untuk memetakan secara bersama potensi, kekurangan, kendala, dan permasalahan di daerah yang selanjutnya digunakan sebagai landasan untuk merumuskan dan menyepakati agenda politik yang hendak diperjuangkan melalui DPD.⁷⁰¹ Dengan mekanisme seperti ini,

⁶⁹⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah...ibid.*, Pasal 126 mengatur sebagai berikut:

- “(1) Anggota menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang DPD.
 (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (5) huruf b dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (5) huruf c, Anggota menerima penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah pada saat melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya.”

⁶⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 127 ayat (1) mengatur sebagai berikut: “Pimpinan DPD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada alat kelengkapan DPD sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenangnya yang difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal.”

⁶⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 50 mengatur sebagai berikut:

“Tugas Panitia Musyawarah adalah:

- ...
 b. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut.
 c. Menentukan penanganan terhadap pelaksanaan tugas DPD oleh alat kelengkapan DPD.”

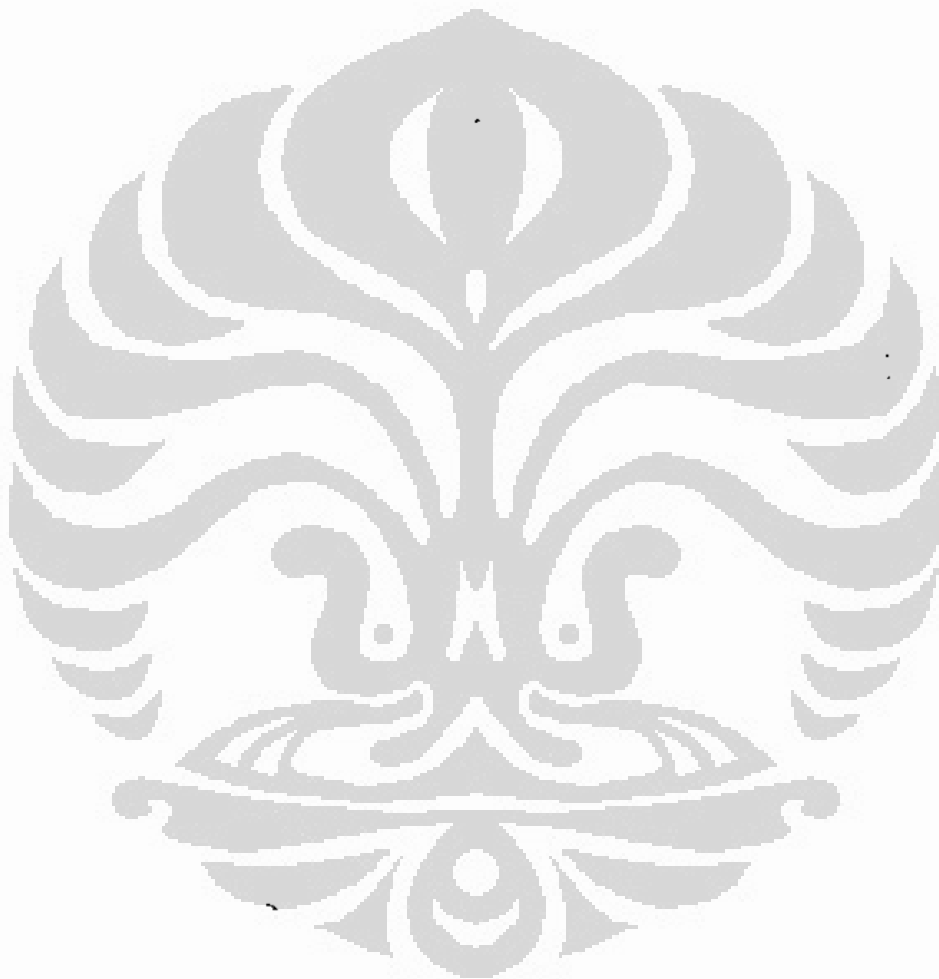
⁶⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 51 mengatur sebagai berikut: “Apabila dalam masa Anggota melakukan kegiatan ke daerah ada masalah yang menyangkut tugas dan wewenang DPD mendasar dan perlu segera diambil keputusan, Pimpinan DPD secepatnya memanggil Panitia Musyawarah untuk mengadakan rapat/sidang setelah mengadakan konsultasi dengan perwakilan anggota setiap provinsi.”

⁷⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 128 mengatur sebagai berikut:

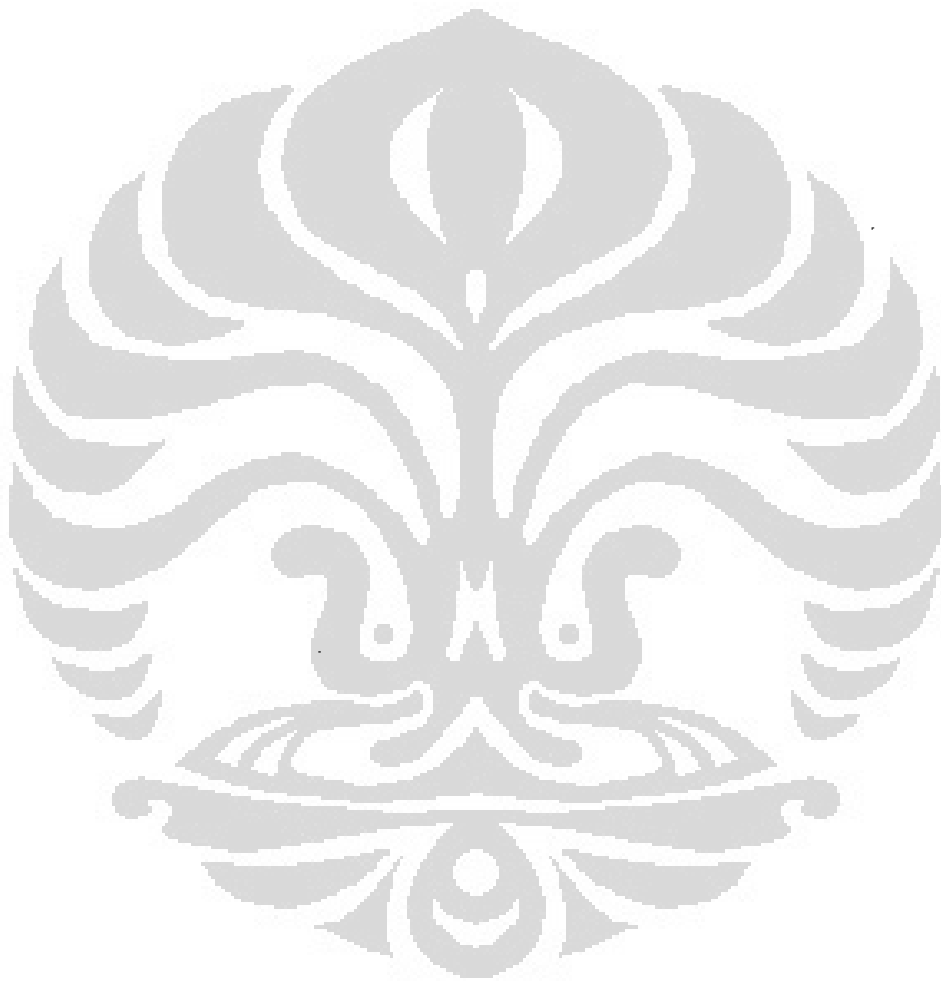
- “(1) Anggota menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya sekali dalam setahun di daerah pemilihannya masing-masing.
 (2) Pengaturan lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan penyampaian perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Sekretariat Jenderal berkoordinasi dengan Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD.”

⁷⁰¹ Lihat pula Satya Arinanto *et al.*, “Struktur...”, *loc cit.*, hal. 109.

akuntabilitas DPD dapat ditentukan atau dibangun pada dua tingkatan, yaitu untuk masing-masing daerah dan untuk seluruh daerah pada tingkat nasional.⁷⁰²



⁷⁰² *Ibid.*



BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

Setelah melakukan penelitian hukum normatif dengan melakukan studi pustaka dan meneliti UUD 1945 dan Konstitusi RIS serta UUD berbagai negara, juga peraturan perundangan yang terkait struktur dan fungsi legislasi parlemen multikameral, penulis berkesimpulan sebagai berikut:

1. Dari berbagai literatur yang diteliti penulis mengenai struktur parlemen, penulis menemukan bahwa pada umumnya fungsi legislasi hanya diartikan sebagai pembentuk UU, sedangkan jika dikaitkan dengan pendapat Montesquieu, legislator berwenang membentuk UUD dan UU. Demikian juga dengan teori yang dikemukakan oleh Frank J. Goodnow, yang membagi fungsi utama dalam pemerintahan ke dalam *politics* dan *administration*, dimana fungsi *politics* berfungsi menyatakan keinginan negara yang tertuang dalam UUD dan UU, sedangkan fungsi *administration* yang melaksanakan keinginan negara tersebut.

Dalam teori yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori, kategori sistem bikameral berdasarkan kewenangan membentuk UU (fungsi legislasi dalam arti sempit) terbagi atas *perfect bicameralism*, *strong bicameralism*, dan *weak bicameralism*. Akan tetapi berdasarkan perbandingan dengan berbagai negara, penulis menemukan kategori di luar kategori tersebut yaitu kategori *very weak bicameralism* dimana kamar kedua tidak memiliki kewenangan membentuk UU (negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia* dan *Arab Republic of Egypt*). Hal ini menunjukkan perlunya penelitian lebih lanjut terkait kategori *very weak bicameralism* dalam studi perbandingan berbagai negara terkait struktur parlemen bikameral.

- a. Pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut UUD 1945

- i. Pengaturan struktur parlemen dalam UUD 1945 berdasarkan analisis kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili oleh DPR, DPD, dan MPR adalah *medium-strength tricameralism*, karena ketiga kamar dalam Parlemen RI memiliki karakteristik asimetris dan inkongruen. Ketiga kamar memiliki kewenangan yang tidak setara dan kategori warga negara yang diwakili berbeda antara DPR (yang mewakili rakyat berdasarkan perspektif nasional), DPD (yang mewakili rakyat berdasarkan perspektif daerah), dan MPR (yang anggotanya terdiri dari wakil rakyat berdasarkan perspektif nasional dan perspektif daerah)–
 - ii. Berdasarkan pengaturan dalam UUD 1945, maka struktur parlemen menurut UUD 1945 jika dianalisis berdasarkan fungsi legislasi dalam arti luas (membentuk UUD) dan dalam arti sempit (membentuk UU), menggunakan sistem trikameral yang terdiri dari DPR, DPD, dan MPR; sedangkan jika dianalisis hanya berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit (membentuk UU), menggunakan sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Berdasarkan analisis fungsi legislasi dalam arti sempit (pembentukan UU), maka struktur parlemen menurut UUD 1945 adalah *weak bicameralism* karena hanya DPR dan DPD yang berwenang membentuk UU dengan kewenangan yang sangat tidak setara. DPD diatur memiliki kewenangan mengusulkan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, serta memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- b. Pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen menurut Konstitusi RIS
 - a. Struktur parlemen dalam Konstitusi RIS berdasarkan analisis kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili oleh DPR dan Senat adalah *medium-strength bicameralism*, karena kedua kamar dalam Parlemen RIS memiliki karakteristik asimetris dan inkongruen.

Kewenangan formal yang dimiliki oleh DPR RIS tidak setara dengan kewenangan formal yang dimiliki oleh Senat RIS. Selain itu, jika dilihat dari segi legitimasi demokratis, DPR RIS yang dipilih dalam pemilihan umum memiliki legitimasi yang kuat jika dibandingkan dengan Senat yang anggotanya diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari usulan lembaga perwakilan rakyat daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka kedua kamar dalam parlemen dalam Konstitusi RIS tersebut adalah kamar yang asimetris yaitu kamar yang sangat tidak setara dalam hal-hal kewenangan formal dan legitimasi demokrasi. Dalam hal komposisi anggota, maka berbeda dengan DPR RIS yang mewakili rakyat secara keseluruhan, maka Senat RIS mewakili daerah bagian (inkongruen).

- b. Struktur parlemen dalam Konstitusi RIS berdasarkan analisis fungsi legislasi dalam arti sempit yang membahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, maka struktur parlemen menurut Konstitusi RIS adalah *weak bicameralism*, karena kewenangan DPR dan Senat sangat tidak setara dalam pembentukan UU.

Senat berwenang mengusulkan dan membahas RUU jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, akan tetapi putusan terakhir berada pada DPR.

2. Alasan terjadinya perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS adalah sebagai berikut:
 - a. Perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dilatarbelakangi oleh perubahan-perubahan terkait sistem ketatanegaraan, yaitu:
 - i. Memperkuat sistem pemerintahan presidensial.

- ii. Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dipilih langsung menyebabkan dianggap perlu penataan ulang terhadap kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi.
 - iii. Memperkuat fungsi DPR sebagai lembaga legislatif, sehingga kewenangan DPR diperkuat termasuk kewenangan dalam pembentukan UU.
 - iv. Demokratisasi lembaga perwakilan sehingga tidak ada lagi anggota yang diangkat, tetapi seluruh anggotanya dipilih baik melalui mekanisme pemilihan anggota DPR dan anggota DPD.
 - v. Perkembangan di daerah memerlukan dibentuknya kamar tersendiri yang mewakili daerah dalam parlemen agar dapat memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.
 - vi. Mempertegas kedudukan TNI/POLRI sebagai lembaga yang bertugas menjaga pertahanan dan keamanan, sehingga TNI/POLRI tidak lagi menjadi anggota lembaga perwakilan.
- b. Perubahan pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam Konstitusi RIS dilatarbelakangi perubahan strategi Belanda (dekolonisasi) dalam menguasai RI yaitu melalui negara-negara bagian yang merupakan sekutu Belanda yang diusulkan sejak perundingan-perundingan awal dengan RI. Bentuk negara federal merupakan bentuk ideal untuk dapat ke tahap selanjutnya dimana Belanda yang menjadi negara induk (*motherland*) dari negara federal yang akan dibentuk di RI. Berbeda dengan pihak Belanda, panitia pembentuk UUD dari pihak RI dan BFO membentuk Senat sebagai wakil dari negara bagian, dengan tujuan menjaga kepentingan daerah bagian serta untuk

menghindarkan putusan yang tergesa-gesa dan keliru dari Kamar Pertama (DPR).

3. Dari penelitian komparatif yang dilakukan penulis, dalam hal struktur parlemen dianalisis berdasarkan kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili, menunjukkan adanya keanekaragaman struktur parlemen. Dalam penelitian ini, penulis menemukan adanya struktur parlemen yang terdiri dari lima kamar, yang dalam penelitian ini penulis mengistilahkannya sebagai sistem pentakameral.

Struktur parlemen tidak hanya terdiri dari sistem bikameral, tetapi juga sistem trikameral dan sistem pentakameral. Sehingga dapat dibedakan di seluruh dunia keanekaragaman struktur parlemen adalah bahwa dari 192 negara anggota PBB yang UUD-nya masih berlaku saat ini, 42 negara menggunakan sistem unikameral, 1 negara menggunakan satu-setengah kamar, 74 negara menggunakan sistem bikameral, dan 2 negara menggunakan sistem trikameral; sedangkan negara-negara yang UUD-nya sekarang sudah tidak berlaku lagi, terdapat 2 negara menggunakan sistem trikameral, dan 1 negara menggunakan sistem pentakameral.

Hal tersebut menunjukkan bahwa struktur parlemen berkamar tiga atau lebih merupakan hal yang lazim karena digunakan pula oleh beberapa negara dalam struktur parlemennya. Pada negara-negara yang memiliki sistem multikameral, dibentuknya kamar selain kamar yang berwenang membentuk UU dikarenakan adanya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yaitu sebagai lembaga negara tertinggi (*Constitution of the Republic of China 1946* dan *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan 2004*), untuk melaksanakan fungsi khusus yang dilakukan secara terus menerus (*Control Yuan* yang memiliki kewenangan antara lain sebagai lembaga pengawas tertinggi, sebagaimana diatur dalam *Constitution of the Republic of China 1946* (sebelum amandemen tahun 1994) atau pun untuk mewakili kategori warga negara yang berbeda

dari kamar pertama dan kamar kedua (*Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1963 dan *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*). Dalam hal struktur parlemen dianalisis berdasarkan fungsi legislasi dalam arti sempit yang membahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, maka secara umum struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia. Kewenangan membentuk UU yang hanya dimiliki oleh satu (1) kamar dalam parlemen yang terdiri lebih dari satu kamar terdapat pada negara yang menggunakan sistem bikameral (negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia* dan *Arab Republic of Egypt*), selain itu juga ditemukan pada *Constitution of the Republic of China* 1946 (sebelum amandemen tahun 1994) yang struktur parlemennya lebih dari tiga (3) kamar, dimana kewenangan membentuk UU dimiliki hanya oleh *Legislative Yuan*. Sedangkan pada *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* 2004 dan *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1963, walaupun masing-masing terdiri dari tiga (3) dan lima (5) kamar, mekanisme hubungan dalam pembentukan UU hanya terjadi antara dua (2) kamar. Hanya Afrika Selatan (*Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983*) yang mengatur mekanisme hubungan ketiga kamar dalam parlemennya pada pembentukan UU dalam hal terjadi perbedaan pendapat terhadap RUU yang berlaku bagi ketiga golongan warga negara yaitu golongan kulit putih, kulit berwarna, dan India.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa kamar-kamar yang termasuk dalam kategori *very weak bicameralism* berada di wilayah Arab dan Afrika yaitu negara *Federal Democratic Republic of Ethiopia* dan *Arab Republic of Egypt*. Selain kedua negara tersebut ditemukan dua negara lainnya yaitu negara Boswana dan Burkina Faso. Dalam perkembangannya Kamar Kedua pada negara Boswana diberikan kewenangan sebagai lembaga konsultatif dalam perubahan UUD dan hal-hal tentang hukum adat, hukum keluarga dan hukum perdata (*customary, family and civil law*), sedangkan Kamar Kedua pada negara Burkina Faso yang semula hanya berwenang sebagai lembaga

konsultatif selanjutnya diperkuat kewenangannya dengan memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU tentang kewarganegaraan, hak-hak perdata, pelaksanaan kebebasan publik, kebangsaan, serta mengenai status dan kapasitas dari seseorang, status matrimonial, sukseksi, dan hadiah. Perkembangan sistem bikameral pada negara-negara tersebut menunjukkan adanya dua tahapan dalam penerapan sistem bikameral, yaitu tahapan sebagai lembaga konsultasi, dan tahapan berikutnya adalah memiliki kewenangan sebagai pembentuk UU.

Salah satu temuan menarik yang ditemukan oleh penulis terkait dengan struktur parlemen dihubungkan dengan bentuk negara, bahwa dari 22 negara yang menggunakan sistem bikameral yang dibahas dalam tulisan ini, 10 negara merupakan negara kesatuan. Hal ini menunjukkan bahwa pendapat yang menyatakan bahwa penggunaan sistem bikameral pada sebuah negara akan menyebabkan mengarah pada terbentuknya negara federal merupakan pendapat yang tidak tepat.

Temuan penulis lainnya adalah tidak ada satu pun dari negara-negara yang dibahas yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil yang mengatur dalam UUD-nya bahwa RUU dibahas oleh parlemen dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

4. Pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 membatasi kewenangan DPD. DPD hanya berwenang mengusulkan dan membahas RUU tanpa memiliki *voting right* (hak menolak). DPD juga hanya dapat menyampaikan hasil pengawasan yang dilakukannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti tanpa dapat meminta penjelasan langsung terkait hasil pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah.

Implikasi pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 yang membatasi kewenangan DPD menyebabkan sulitnya mewujudkan latar belakang yang menjadi tujuan pembentukan DPD, yaitu memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan

seluruh daerah; meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; serta untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Hal yang menarik yang ditemukan penulis adalah berdasarkan perbandingan dengan berbagai negara diketahui bahwa hanya Kamar Kedua di parlemen RI (DPD) yang metode seleksinya dipilih secara langsung dengan legitimasi demokratis yang lebih kuat dari pada Kamar Pertama (DPR), tetapi memiliki kewenangan sangat terbatas dengan jumlah anggota Kamar Kedua dibatasi, tidak boleh melebihi dari 1/3 anggota Kamar Pertama.

Dalam hal pembentukan UU, dari 22 negara yang dibahas, terdapat 11 negara yang menggunakan sistem *weak bicameralism* dalam pembentukan UU, dan 2 negara diantaranya menggunakan metode seleksi pemilihan secara langsung melalui pemilihan umum bagi anggota Kamar Kedua (*Japan dan Kingdom of Spain*) sebagaimana DPD, akan tetapi Kamar Keduanya memiliki kewenangan mengusulkan, membahas dan memberikan persetujuan dengan keputusan terakhir berada pada Kamar Pertama.

Dari 20 negara yang kedua kamar memiliki kewenangan membentuk UU, semua kamar kedua memiliki kewenangan membahas dan hak veto. Pembatasan kewenangan pada negara tertentu terhadap kamar kedua adalah dalam hal pengusulan UU, yaitu dimana pada negara *People's Democratic Republic of Algeria dan United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan mengusulkan RUU, sedangkan pada negara *Kingdom of the Netherlands*, Kamar Kedua memiliki kewenangan mengusulkan RUU dalam *joint session*.

Penemuan penulis menunjukkan bahwa tidak ditemukan pengaturan dalam UUD dari negara-negara yang dibahas, yang sama sekali tidak memberikan kewenangan bagi Kamar Kedua untuk memberikan persetujuan terhadap UU Non Finansial, sedangkan

pada UU Finansial hanya Kamar Kedua pada negara *Islamic Republic of Pakistan* yang sama sekali tidak memiliki kewenangan membentuk UU.

Pembatasan kewenangan DPD dalam UUD 1945 disebabkan pendapat bahwa jika DPD memiliki kewenangan yang sama dengan DPR akan menyebabkan kesulitan dan terjadinya kebuntuan dalam pembentukan UU.

Dalam Tata Tertib DPR bahkan mengatur bahwa mekanisme pembahasan antarkamar dalam hal terjadi perbedaan pendapat, dilaksanakan dalam sebuah komisi dengan jumlah anggota yang tidak seimbang antara anggota DPR dan anggota DPD, dimana anggota DPD dibatasi 1/3 anggota DPR. Dari penelitian penulis pada 26 negara yang dibahas, jumlah utusan dari kamar-kamar yang tidak seimbang tersebut selain pada DPD adalah pada *President's Council* dalam *Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983* yang mengatur bahwa utusan dari kamar yang anggotanya merupakan wakil dari warga negara berkulit putih lebih banyak dari utusan dari kamar yang anggotanya merupakan wakil dari warga negara berkulit berwarna dan wakil dari warga negara suku India.

Dari perbandingan dengan berbagai negara, ditemukan bahwa hanya Kamar Kedua di parlemen RI (DPD) yang jumlahnya dibatasi 1/3 anggota Kamar Pertama (DPR). Pola pembatasan jumlah anggota Kamar Kedua dikaitkan dengan Kamar Pertama juga diatur dalam UUD pada negara *Democratic Republic of Algeria* dan *Commonwealth of Australia* dengan perbedaan bahwa Kamar Kedua pada kedua negara tersebut jumlah anggotanya 1/2 anggota Kamar Pertama dan anggota Kamar Kedua dari kedua negara tersebut tidak ada satu pun yang dipilih secara langsung dalam pemilihan umum sebagaimana DPD. Pola lainnya adalah ditentukan secara pasti jumlah wakil dari setiap daerah atau negara bagian dan ditentukan jumlah wakil secara keseluruhan dari daerah atau negara bagian, serta yang terakhir pengaturan bahwa jumlah anggota Kamar Pertama dan Kamar Kedua diatur dalam UU.

Alasan yang dikemukakan oleh Fraksi PDI-P dalam pembahasan perubahan UUD 1945, adalah bahwa pembatasan jumlah anggota DPD adalah 1/3 anggota DPR karena

dianggap aspirasi utusan golongan diakomodir dalam DPR yang merupakan perwakilan politik. Dalam kenyataannya tidak semua aspirasi utusan golongan disalurkan pada partai politik. Praktek di beberapa negara memperlihatkan bahwa perwakilan selain perwakilan politik disalurkan aspirasinya dalam perwakilan daerah dalam Kamar Kedua dan bukan pada perwakilan politik dalam Kamar Pertama, seperti perwakilan etnis tertentu, baik minoritas maupun tidak di negara *Republic of Colombia* dan *Federal Democratic Republic of Ethiopia*; perwakilan profesi pada kamar kedua yang merupakan perwakilan daerah, di negara *Arab Republic of Egypt*, *Islamic Republic of Pakistan*, dan *Republic of India*; perwakilan dari eksekutif negara bagian pada kamar kedua yang merupakan perwakilan negara bagian, di negara *Federal Republic of Germany* dan *Republic of South Africa*; serta perwakilan perempuan pada kamar kedua yang merupakan perwakilan daerah, yaitu di negara *Islamic Republic of Afghanistan*. Perwakilan lainnya adalah perwakilan dari komunitas tertentu yaitu di negara *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Praktek di berbagai negara tersebut menunjukkan kesesuaian dengan pendapat yang dikemukakan oleh Fraksi PKB dan Fraksi PDU dalam pembahasan perubahan UUD 1945 bahwa aspirasi utusan golongan disalurkan pada DPD.

Kewenangan yang dimiliki secara terbatas oleh DPD menjadi lebih terbatas lagi dalam pengaturan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta dalam Tata Tertib DPR maupun Tata Tertib DPD. Pembatasan kewenangan DPD dalam kegiatan pembentukan UU adalah sebagai berikut:

a. Dalam hal pengusulan RUU,

Dalam hal pengusulan RUU, kewenangan DPD dibatasi karena usulan RUU yang akan dibahas, hanya ditentukan berdasarkan pembahasan antara DPR dan pemerintah yang kemudian ditetapkan dalam PROLEGNAS, dan pembahasan RUU di luar yang

sudah ditetapkan dalam PROLEGNAS hanya dapat dilakukan jika diusulkan oleh DPR atau pemerintah.

b. Dalam hal pembahasan RUU

Merupakan kewenangan DPR untuk menentukan apakah RUU yang dibahas berkaitan dengan kewenangan DPD, sehingga penentuan kriteria RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah merupakan wewenang mutlak DPR dan penentuan kriteria RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah menjadi tidak jelas di dalam prakteknya. Pembahasan antara DPR dan DPD juga hanya terjadi jika RUU yang dibahas adalah RUU Usulan DPD, dan dalam hal terjadi pembahasan maka jumlah anggota DPD yang diundang dibatasi 1/3 anggota DPR serta DPD hanya menyampaikan pandangan dan pendapat dalam bentuk tertulis dan tidak diikutsertakan lebih lanjut dalam pembentukan UU antara DPR dan pemerintah.

DPR tidak perlu khawatir pemberian kewenangan sesuai dengan UUD 1945 bagi DPD akan menyebabkan kebuntuan (*dead lock*), sehingga melakukan pembatasan dalam UU dan Tata Tertib. Walaupun mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dilaksanakan berdasarkan UUD 1945, tidak akan terjadi kesulitan dan kebuntuan (*dead lock*).

Penulis mengusulkan agar pengaturan tentang hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU harus diatur sesuai dengan UUD 1945, yaitu bahwa seluruh RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dibahas bersama antara DPR dan DPD, akan tetapi hal tersebut dilakukan di dalam komisi dengan jumlah anggota yang seimbang antara wakil DPR dan DPD (*conference committee*), dan persetujuan akhir tetap berada pada DPR sebagai Kamar Pertama.

B. SARAN-SARAN

Dapat dikemukakan sebagai saran dalam penelitian ini adalah:

1. Seyogyanya dilakukan telaah historis dan filosofis dari latar belakang dibentuknya DPD. Hal ini perlu dilakukan agar kelebihan yang dimiliki oleh sistem bikameral dalam hal pembentukan UU, dapat dimiliki oleh parlemen RI, baik kelebihan dari segi politik maupun dari segi efisiensi sebagaimana yang dikemukakan oleh George Tsebelis dan Jeanette Money. Kecenderungan yang berkembang adalah keinginan untuk memperkuat DPD sehingga memiliki kewenangan yang sama dan seimbang dengan DPR tanpa melihat aspek historis dan filosofis dibentuknya DPD, serta justifikasi sistem bikameral. Dengan memahami adanya perbedaan perwakilan antara wakil rakyat berdasarkan perspektif nasional yang mewakili orang per-orang (DPR), wakil rakyat berdasarkan perspektif daerah yang mewakili daerah (DPD), dan Presiden/dan atau Wakil Presiden yang dipilih secara langsung mewakili seluruh bagian dalam negara, maka dapat ditentukan kewenangan formal dari masing-masing lembaga. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa anggota DPD merupakan wakil rakyat berdasarkan perspektif daerah yang mewakili daerah dengan latar belakang pembentukan lembaganya secara umum adalah untuk mewakili daerah dalam parlemen agar dapat memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang, maka pemberian kewenangan pembentukan UU dan pengawasan hanya terkait dengan kepentingan daerah merupakan hal yang seharusnya agar tujuan pembentukan DPD sebagai lembaga yang mewakili daerah tercapai.

Penggunaan sistem bikameral haruslah dalam rangka memperoleh kelebihan-kelebihan yang ditawarkan oleh sistem bikameral, dengan tetap memperhatikan kekhasan dari tiap negara yang terutama terkait dengan tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan

negara yang bersangkutan, bentuk negara, serta jumlah penduduk dan luas wilayah. Faktor kepentingan nasional harus menjadi perhatian utama terkait dengan pengambilan keputusan menempatkan DPD sebagai lembaga yang mewakili rakyat dalam perspektif daerah sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi (dalam arti sempit), penulis merekomendasikan agar diatur kembali mengenai kewenangan DPR, DPD, dan Pemerintah dalam pembentukan UU.

DPD harus diberi kewenangan untuk mengusulkan, membahas, dan memberikan persetujuan terhadap RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Diadakan pembagian antara RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan tidak berkaitan dengan kepentingan daerah, dimana terhadap RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pembahasan dilakukan oleh DPR dan DPD, dan jika terjadi perbedaan pendapat maka dibentuk komisi dengan jumlah anggota yang seimbang antara anggota DPR dan DPD (*conference committee*), yang hasilnya diserahkan kembali kepada masing-masing kamar untuk memutuskan. Keputusan akhir berada pada DPR, dimana keberatan DPD dapat diabaikan dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR.

Dalam penelitian ini diketahui bahwa tidak ada satu pun dari negara-negara yang dibahas yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil yang mengatur dalam UUD-nya bahwa RUU dibahas oleh parlemen dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

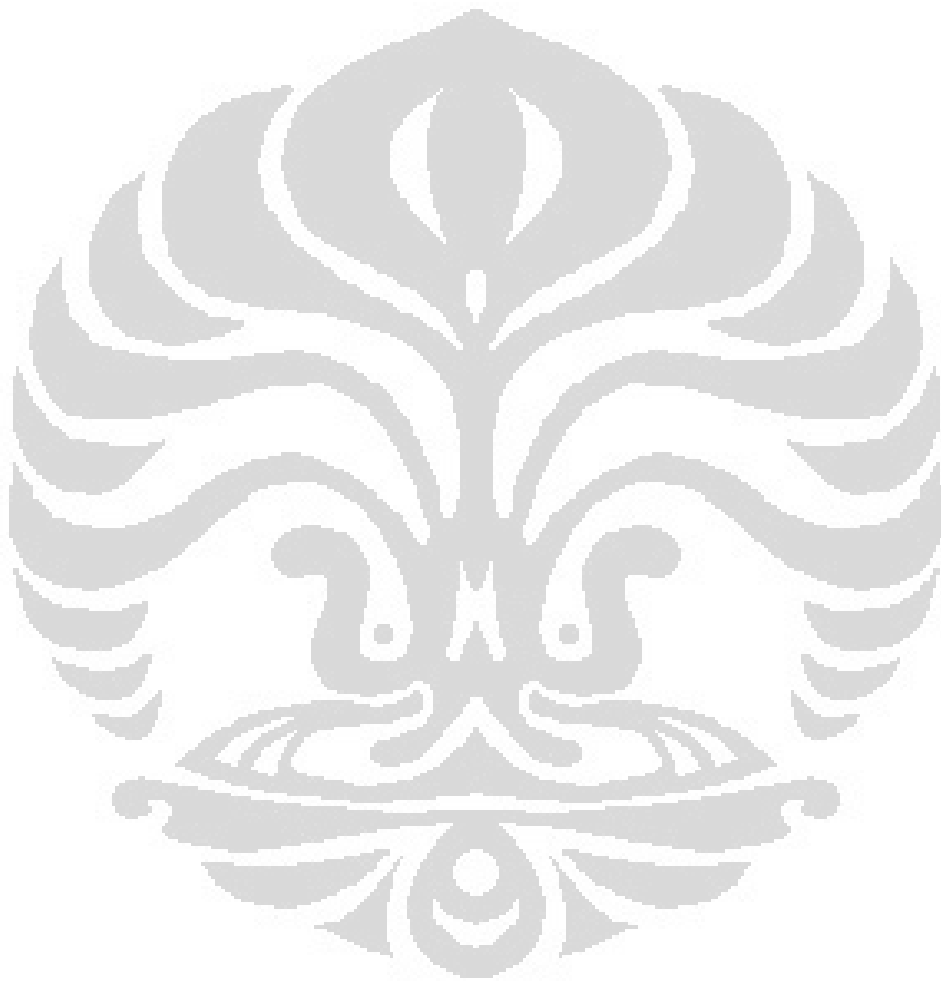
Pengaturan masa mendatang terkait hubungan eksekutif dan legislatif dalam hal pembentukan UU adalah bahwa Presiden hanya memberikan persetujuan dan penolakan terhadap sebuah RUU dalam bentuk mengesahkan atau menggunakan hak veto yang dimilikinya. Dalam hal Presiden menggunakan hak vetonya tersebut, maka dapat diabaikan dengan persetujuan dari 2/3 suara anggota DPR.

2. Pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 seharusnya berpedoman pada kaidah tertib hukum, yaitu peraturan yang berada di bawah harus mengikuti peraturan yang berada di atasnya, sehingga tidak lagi terjadi pembatasan-

pembatasan yang terdapat dalam UU dan Tata Tertib seperti yang terjadi saat ini. Penulis mengusulkan untuk pengaturan saat ini terkait hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU harus diatur sesuai dengan UUD 1945, yaitu bahwa seluruh RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dibahas bersama antara DPR dan DPD, akan tetapi hal tersebut dilakukan di dalam komisi dengan jumlah anggota yang seimbang antara wakil DPR dan DPD (*conference committee*), dan hasil pembahasan diserahkan kepada DPR dimana persetujuan tetap berada pada DPR sebagai Kamar Pertama.

3. Dengan kewenangannya yang terbatas saat ini tidak menyebabkan DPD harus berkecil hati. Hal yang mendasar yang harus dilakukan oleh DPD adalah meningkatkan kualitas dalam melaksanakan kewenangannya berdasarkan kedudukannya sebagai wakil rakyat berdasarkan perspektif daerah. DPD harus meningkatkan kualitas dari RUU yang diusulkan, pandangan, pendapat, dan pertimbangan, serta hasil pengawasan yang dilakukan dengan cara memberikan analisa yang mendalam dan berbasis pada kepentingan dan kebutuhan daerah yang diwakilinya. Hasil pekerjaan DPD harus dipublikasikan kepada publik, sehingga publik mengetahui kegiatan dan pelaksanaan tugas yang telah dilakukan oleh DPD. Telaah mengenai kinerja diperlukan dalam rangka memperbaiki kinerja DPD untuk mewujudkan DPD yang berkualitas dalam pelaksanaan kewenangannya, baik dalam kewenangan pembentukan UU maupun dalam kewenangan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Sebagai contoh penguatan kelembagaan DPD, dapat dikemukakan negara *Federal Republic of Germany*, yang berdasarkan kriteria yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism* dan kewenangan pembentukan UU yang dimilikinya terkait dengan kepentingan daerah. Akan tetapi negara ini dikenal termasuk dalam negara yang kamar keduanya sangat *powerful* dan sangat aktif dalam pembentukan UU yang berkaitan dengan kepentingan negara bagian.

4. DPD harus memperkuat dirinya baik secara individual maupun kelembagaan, serta membangun mekanisme hubungan yang transparans dan akuntabel dengan DPR, Pemerintah, Pemerintah Daerah, DPRD, dan rakyat pemilih. Terkait dengan DPR, maka pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut harus dibahas bersama agar tidak lagi terjadi pengaturan sebuah kamar yang membatasi kewenangan kamar lainnya dalam parlemen.
5. Sekretariat Jenderal merupakan lembaga yang memberikan dukungan administrasi, teknis, dan keahlian bagi para anggota dewan terlepas dari apakah setiap kamar memiliki masing-masing Sekretariat Jenderal ataukah diatur bahwa hanya satu Sekretariat Jenderal bagi ketiga kamar dalam parlemen RI. Program revitalisasi harus terus dilanjutkan untuk membantu mendorong revitalisasi Sekretariat Jenderal. Penyediaan dukungan informasi dan keahlian dari Sekretariat Jenderal kepada anggota dewan merupakan hal yang utama dalam pelaksanaan tugas anggota dewan, sehingga program yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas penyediaan data dan informasi serta keahlian, harus lebih mendapatkan perhatian untuk peningkatan kapasitas staf Sekretariat Jenderal sesuai tugasnya sebagai pemberi dukungan bagi anggota dewan.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Alrasid, Harun, ed. *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*. Ed. Revisi. Jakarta: Ind-Hill Co, 2006.
- _____. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah*. Jakarta: UI-Press, 2003.
- Aminy, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2003.
- Asrun, A. Muhammad. ed. *70 Tahun Ismail Suny Bergelut dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Komnstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 1986.
- _____. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya*. Cet. 1. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- _____. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Pers, 2004.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Zainal A.M. Husein ed. Cet. 1. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cet 2. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

- _____. *et al., ed. Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Buku 1. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- _____. *et al., ed. Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Buku 2. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Ed. Revisi, Cet. 3. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. Cet. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Cet. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia—Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Cet. 1. Jakarta: UI Press, 1995.
- Babbie, Earl. *The Practice of Social Research*. 8th Ed. USA: Wadsworth Publishing Company, 1998.
- Bahar, Saafoedin, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds. *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Ed. III. Cet. 2. Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995.
- Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Ed. 4. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Baerwald, Hans H. *Japan's Parliament: An Introduction*. London: Cambridge University Press, 1974.
- Bailey, Kenneth D. *Methods of Social Research*. 2nd Ed. New York: The Free Press.
- Bako, Ronny Sautma Hotna. *Hak Budget Parlemen Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: PT Yarsif Watampone bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

- Ball, Grant T. dan Lee J. Rosch. *Civics New Revised Edition*. Chicago: Follet Publishing Company, 1973.
- Barendt, Eric. *An Introduction to the Constitutional Law*. Cet. 1. New York: Oxford University Press, 1998.
- Berman, Larry dan Bruce Allen Murphy. *Approaching Democracy*. 2nd Ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1999.
- Boboy, Max. *Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet. 19. Jakarta: Gramedia, 1998.
- _____. *Demokrasi di Indonesia: Antara Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Editor Y. Priyo Utomo dan Y. Sumiarso. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong ed. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 1993.
- Burns. James Mc Gregor, J. W. Peltason, dan Thomas E. Cronn. *Government by the People*. 13th alternate ed. New York: Prentice Hall-Inc., 1989.
- Cracknell, D. G. ed. *English Legal System Textbook*. 17th ed. London: HLT Publication, 1995.
- Copeland, Gary W dan Samuel C. Patterson ed. *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Cet. 4. Ann Arbor: University of Michigan, 1997.
- Currie, David P. *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Chicago: The University of Press Chicago, 1994.
- Davidson, Roger H. dan Walter J. Oleszek. *Congress and Its Members*. 7th ed. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000.
- Davies, Jack. *Legislative Law and Process*. United States of America: West Group, 1986.
- _____. *Legislative Law and Process in a Nut Shell*. St Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1975.

- Denzin , Norman K. dan Yvona S. Lincoln eds. *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications, Inc., 1994.
- Devenish, Ge. *A Commentary on the South African Constitution*. Durban: Butterworths, 1998.
- Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London: Macmillan and Co., 1915.
- Elliot, Catherine dan Catherine Vernon. *French Legal System*. Cet. 1. London: Pearson Educated Limited, 2000.
- Feith, Herbert dan Lance Castles eds. *Indonesian Political Thinking 1945-1965, atau Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Terj. LP3ES. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*. Rev. Ed. Boston: Ginn and Company, 1949.
- Gaffar, Janedjri M et al. eds. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Setjen MPR-UNDP, 2003.
- Goodnow, Frank J. *Politics and Administration: A Study in Government (with a new introduction by John A. Rohr*. 4th printing. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008 [original publication 1900].
- Griffith, Ernest S. *Congress: Its Temporary Role*. 4th ed. New York: New York University Press, 1967.
- Hamilton, Alexander James Madison, dan John Jay. *The Federalist Papers*. Cet, 2. United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962.
- Hague, Rod dan Martin Harrop. *Comparative Government and Politics An Introduction*. 5th Ed. Great Britain: Antony Rowe Ltd., 2001.
- Hasil Kajian Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia (2006-2007). *Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Hazairin. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Bina Aksara, 1981.

- Henderson, P. *Parliament and Politics in Australia Political Institutions and Foreign Relations*. New Edition. Victoria: Heinemann Educational Australia PTY LTD., 1981.
- Herkusumo, Arniati Prasedyawati. *Chuo Sangi-in Dewan Pertimbangan Pusat pada masa Pendudukan Jepang*. Cet. 1. Jakarta: PT Rosda Jayaputra, 1984.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Ed. A.P. Martinich. Toronto: Broadview Press Ltd., 2002.
- Hook, Glenn D dan Gavan Mc Cormack. *Japan's Contested Constitution: Document and Analysis*. London: Routledge, 2001.
- Ibrahim, Harmaily. *Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Sinar Bakti, 1979.
- Ilbert, Sir Courtenay. *Parliament Its History, Constitution and Practice*. London: Oxford University Press, 1950.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya (Bagian Pertama dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan)*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum UI, 1996.
- Iver, Mac. *The Modern State*. 1st Ed. Cet. 7. London: Oxford University Press, 1955.
- Inter Parliamentary Union. *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fourty-One Countries*. London: Cassell and Company Ltd, 1962.
- Inter Parliamentary Union. *Parliaments of the World: A Comparative Reverence Compendium*. 2nd ed. Vol. II. New York: Inter Parliamentary Union, 1986.
- James, Simon. *British Government a Reader in Policy Making*. London: Routledge, 1997.
- Jaweng, Robert Endi et al. *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Cet. 1. Jakarta: Institute for Local Development, 2005.
- Jennings, Sir. Ivor. *The Law and the Constitution*. 5th Ed. Great Britain: Hodder and Stoughton Ltd, 1979.
- Kahin, George Mc Turnan. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. 7th printing. LondonL Cornell University Press, 1969.

- Keraf, Gorys. *Komposisi; Sebuah Pengantar Kemahiran Berbahasa*. Cet. 8. Flores: Nusa Indah, 1989.
- Koesnodiprodjo. *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2, Pemerintah Republik Indonesia 1945*. Jakarta: S.K. Seno, 1951.
- Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia. *Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi)*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Cet. 7. Jakarta: Gramedia, 1994.
- Kusuma, A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2004.
- Hellegers, Dale M. *We the Japanese People: World War II and the Origins of the Japanese Constitution*. Vol. II. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- Lambeth, Morrison of. *Government and Parliament Survey from the Inside*. 3rd Ed. Cet. 3. London: Oxford University Press, 1967.
- Lane, Jan-Erik. *Constitutions and Political Theory*. New York: Manchester University Press, 1996.
- Lapian, A.B. dan P.J. Drooglever ed. *Menelusuri jalur Linggarjati*. Jakarta: Grafitipers, 1992.
- Laski, Harold J. *An Introduction to Politics, atau Pengantar Ilmu Politik*. Terj. Oto Sudarto Bachtar. Cet. 6. Jakarta: P.T. Pembangunan, 1961.
- _____. *A Grammar of Politics. Reprinted*. London: Geoge Allen and Unwin Ltd., 1957.
- Lee-Smith H. B. *Second Chambers in Theory and Practice*. London: George Allen & Unwin Ltd., t.th.
- Legowo, T.A. et al. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FORMAPPI dan Aus AID, 2005.
- Leirissa, R.Z. *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sejarah, 2006.

- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kestinambungan dan Perubahan*. Diterjemahkan oleh Nirwono dan A.E. Priyono. Cet. 1. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Lijphart, Arend ed. *Parliamentary versus Presidential Government*. Reprinted. New York: Oxford University Press, 2004.
- _____. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University, 1999.
- Linz, Juan J. et al. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Cet. 1. Jakarta: Mizan, 2001.
- Locke, John. *Two Treatises of Government (In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original. Extent, and End, of Civil Government)*. In Ten Volume, Vol. V. London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor; G. and J. Robinson; J. Evans and Co.; Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gunning, Dublin, 1823.
- Loewenberg, Gerhard dan Samuel C. Paterson. *An Analytic Study Comparing Legislatures*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979.
- Logemann, J.H.A. *Nieuw Gegevens Over Het Ontstaan Van De Indonesische Grondwet Van 1945 atau Keterangan-keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar 1945*. Terj. Darji Darmodiharjo. Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1982,
- Luce, Robert. *Legislative Principles: The History and Theory of Lawmaking by Representative Government*. New York: De Capo Press, 1971.
- Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia. *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat dan Konstituante*. Jakarta: MPRS, 1972.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Marbun, B.N. *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992.

- Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. *Hari-Hari Menjelang Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945*. Jakarta: Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Pusat. Sejarah dan Tradisi ABRI, 1988.
- Manan, Bagir. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, 1995.
- _____. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cet. 1. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- _____. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Cet. 2. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Mansoer, Moh. Tolchah. *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*. Cet. 2. Jakarta: Nurcahaya, 1981.
- Manuel, Paul Christopher dan Anne Maria Camissa. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. United States of America: Westview Press, 1999.
- Meny, Yves dan Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe Britain, France, Italy, Germany*. 3rd Ed. New York: Oxford University Press, 1998.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. London: Longmans, Green, and CO., 1911.
- _____. *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. USA: E.P. Dutton & CO. Inc., 1951.
- Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The Spirit of Laws*. Trans. by Thomas Nugent tahun 1752. Rev. by J.V. Prichard. London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Nasution, Adnan Buyung. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia. A Socio-Legal Studies of Indonesia Kontituante 1956-1958 atau Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi sosio-Legal atas Konstituante 1956-1958*. Tcrj. Sylvia Tiwon. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Noer, Deliar dan Akbarsyah. *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*. Cet. 1. Jakarta: Yayasan Risalah, 2005.

- Nurtjahjo, Hendra. *Perwakilan Golongan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____. *ed. Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Pakpahan, Muctar. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Patterson, Samuel C. dan Anthony Mughan eds. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio: The Ohio State University, 1999.
- Pieris, John dan Aryanthi Baramuli. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi, Analisis, Kritik, dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006.
- Prasojo, Eko. *Federalisme dan Negara Federal: Sebuah Pengantar*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2005.
- Pringgodigdo, A.G. *Sedjarah Pergerakan Rakjat Indonesia*. Cet. 7. Jakarta: Dian Rakjat, 1970.
- Pringgodigdo, A.G. *Sedjarah Singkat Berdirinya Negara Republik Indonesia*. Cet. 1. Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958.
- _____. *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlementer*. Jogjakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada, t.t.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Cet. 2. Jakarta-Bandung: PT Eresco, 1981.
- _____. *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Cet. 6. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Purnomowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2005.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Permasalahannya Tahap I*. Jakarta: PMB-LIPI, 1999.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contract Social atau The Social Contract*. Trans. by Maurice Cranston. London: Penguin Books, 1968.

- _____. *Du Contract Social Ou Principes Du Droit Politique* [Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik]. Terj. Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat. Cet. 1. Ed. Bahasa Indonesia. Jakarta: PT Dian Rakyat, 1989.
- Sabine, George H. dan Thomas L. Thorson. *A History of Political Theory*. 4th Ed. Rev. by Thomas Landon Thorson. Hinsdale: Dryden Press, 1973.
- Sachroni, Oman *et al.* *Konferensi Meja Bundar (KMB)*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia, 2004.
- Sagala, Budiman B. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Samsul, Inosentius *et al.* *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. Jakarta: P3I Setjen DPR-RI, 2003.
- Sanit, Arbi. *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Ed. 1. Cet. 10. Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2003.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. 2nd Ed. New York: New York University Press, 1997.
- Sawer, Geoffrey. *The Australian Constitution*. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1975.
- Schiller, A. Arthur. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. Bandung: The Hague, 1955.
- Sekretariat DPR-GR. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Cet. 2. Jakarta: Setjen DPR-RI, 1984.
- Sekretariat Jenderal DPD RI. *Hasil-Hasil Pelaksanaan Tugas Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2008.
- Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Buku Kedua Jilid 3 A Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR R.I. ke-11 s/d ke-15 Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001 Masa Sidang Tahunan MPR R.I. Tahun 2001*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I., 2001.

- _____. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- _____. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007.
- Simorangkir, J.C.T. dan B. Mang Reng Say. *Around and About The Indonesian Constitution of 1945*. Jakarta: Djambatan, 1980.
- Soedijarto. *Implikasi Ajaran Pendiri (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Centre for Information and National Policy Studies (CINAPS), 2002.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1979.
- _____. *Keetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Cet. 1. Bandung: Remadja Karya CV, 1985.
- _____. *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*. Cet. 6. Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti, 1989.
- _____. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. 1. Bandung: Alumni, 1992.
- Soenarko, R. *Susunan Negara Kita Jilid I*. Cet. 3. Jakarta: Djambatan, 1953.
- _____. *Susunan Negara Kita Jilid 2*. Cet. 3. Jakarta: Djambatan, 1953.
- Soepomo. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjatatatan dan Keterangan di bawah Tiap-tiap Pasal menurut Penajelasan dan Djawaban Pemerintah kepada Parlemen R.I.S*. Jakarta: Noordhoff-Kolff N.V., 1950.

- Strong, C.F. *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form. Rev. Ed.* London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952.
- Sudirjo, Radik Utoyo, et al. *Album perang Kemerdekaan 1945-1950.* Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982.
- Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif.* Cet. 5. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
 _____. *Mencari Keadilan.* Cet. 1. Jakarta: Ghalia, 1982.
 _____. *Pembagian Kekuasaan Negara (Suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Uni Sovyet, dan Indonesia).* Cet. 3. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
 _____. *70 Tahun Ismail Suny Bergelut dengan Ilmu Berrkiprah dalam Politik.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Tambunan, A.S.S. *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya: suatu pengamatan dan analisis.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Tobing, K.M.L. *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.* Cet. 1. Jakarta: Haji Masagung, 1987.
- Tsebelis, George dan Jeannette Money. *Bicameralism.* London: Cambridge University Press, 1997.
- Turpin, Colin. *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials.* 3rd Ed. Great Britain: Mackays of Chatham, Plc, Chatham, Kent, 1995.
- Wade, E.C.S. dan G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law an Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including English Local Government, The Constitutional Relations of the British Empire and the Curch of England.* 2nd Ed. London: Longmans, Green and Co, 1936.
- Wahjono, Padmo. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia.* Cet. 1. Jakarta: Rajawali, 1984.

- _____. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Cet. 2. Jakarta: Ghalia Indonesia; 1986.
- _____. *Membudayakan Undang-undang Dasar 1945*. Jakarta: Ind-Hill Co., 1991
- Wheare, K.C. *Legislatures*. London: Oxford University Press, 1967.
- _____. *Modern Constitution*. 3rd Ed. London: Oxford University Press, 1975.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Cet.1. Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.
- Wilson, James Q. dan John J. Dilulio Jr. *American Government*. 6th Ed. Lexington, Massachusetts Toronto: D.C. Heath Company, 1980.
- Wojowasito, S. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: PT Ichtar Baru Van Hoeve, 1990.
- Wolhoff, G.J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Makassar: Timun Mas, 1955.
- Yamin, Muhammad. *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi jaitu Pendjelasan tentang Dasar dan Tujuan Konstituante Indonesia dan Perkembangan Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar seluruh Dunia sedjak tahun 1787 Sampai Sekarang*. Jakarta: Djambatan, 1956.

B. ARTIKEL

- Arinanto, Satya. "Setelah MPR Menjadi "Bikameral". *Kompas*, 9 Agustus 2002.
- Borthwick, R.L. "Methods of Composition of Second Chambers." *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 1. Spring 2001.
- "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949". Bagian I. *Mimbar Indonesia*, 27 Desember 1949.
- "Djawaban Pemerintah pada Sidang KNIP VI Diutjapkan oleh Perdana Menteri Hatta 12-12-1949". Bagian II. *Mimbar Indonesia*, 7 Januari 1950.
- Drooglever, P.J. "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949", *Institute of Netherlands History*. The Hague, 24 Juli 1994.

- Efendi, Sofian. "Sistem Pemerintahan Kita Semi-Presidensial." *Kompas*, Rabu, 29 September 2004.
- Fatmawati. "Analisis Sistem Pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan serta Pelaksanaannya dalam Praktek Ketatanegaraan." *Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-35. No. 3. Juli-September 2005.
- Kusuma, Ananda B. "Sistem Pemerintahan dengan Prinsip "Checks and Balances." *Jurnal Konstitusi*. Vol. 1. Nomor 2, Desember 2004.
- Manan, Bagir. "Menuju Sistem Dua Kamar". *Republika*. Kamis, 8 Juni 2000.
- Massicotte, Louis. "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies." *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 1. Spring 2001.
- Patterson, Samuel C. dan Anthony Mughan. "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers." *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 2. Spring 2001.
- Pelly, Usman. "Indonesia Memiliki Dua Proklamasi". *Republika*, Senin, 14 Juli 2008.
- Pidato Presiden pada 20 Mei 1950, "Ke Negara Kesatuan", *Mimbar Indonesia*, 27 Mei 1950.
- Prof. Mr. Dr. Supomo. "Undang2 Dasar Belanda dan Penjerahan Kedaulatan." *Mimbar Indonesia*, 2 April 1949.
- Prof. Mr. Dr. Supomo. "Undang2 Dasar Belanda dan Penjerahan Kedaulatan", *Mimbar Indonesia*, 28 Mei 1949.
- Prof. Mr. Dr. Supomo. "Konstitusi Baru Buat N.I.S". *Mimbar Indonesia*, 18 Juni 1949.
- Prof. Mr. Dr. Supomo. "HASIL2 Konperensi Medja Bundar". *Mimbar Indonesia*, 3 Desember 1949.
- Russel, Meg. "Rensposibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards". *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 1. Spring 2001.
- Rush, Michael. "Socio Economic Composition and Pay and Resources in Second Chambers". *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 1. Spring 2001.

Scully, Roger. "Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber." *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. Issue 1. Spring 2001.

Susanti, Bivitri. "Lembaga Perwakilan Rakyat *Trikameral*, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan: Isi dan Komplikasi UU Susduk dan Cermin Carut Marutnya Konstitusi". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Edisi 20, 2003.

Wirjopranoto, Sukarjo. "Republik Rakjat lebih kuat daripada Republik Serikat", *Mimbar Indonesia*, 21 Djanuari 1950.

Wirjopranoto, Sukardjo. "Pidato Presiden Pada Pembukaan Parlemen Sementara", *Media Indonesia*, 25 Februari 1950.

C. COMPACT DISC

Encyclopaedia Britannica 2008 Ultimate DVD.

Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Risalah Rapat Ke-1 Panitia Ad Hock III BP MPR 7 Oktober 1999*. Nomor MJ 230/3/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hock III BP MPR 8 Oktober 1999*. Nomor MJ 230/5/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-3 BP MPR 14 Oktober 1999*. Nomor MJ210/3/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hock III BP MPR 10 Oktober 1999*. Nomor MJ 230/9/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-5 BP MPR 11 Oktober 1999*. Nomor MJ230/16/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-6 Panitia Ad Hock III BP MPR 13 Oktober 1999*. Nomor MJ 230/13/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-7 BP MPR 13 Oktober 1999*. Nomor MJ230/16/99.

_____. *Risalah Rapat Ke-9 Panitia Ad Hock I BP MPR 16 Desember 1999*.

_____. *Risalah Rapat Ke-8 BP MPR 14 Desember 2000*.

_____. *Risalah Rapat Ke-10 Panitia Ad Hock I BP MPR 17 Desember 2000*.

Universitas Indonesia

- _____. *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR 17 Mei 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hock I BP MPR 22 Mei 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-34 Panitia Ad Hock I BP MPR 24 Mei 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hock I BP MPR 30 Mei 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR 31 Mei 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hock I BP MPR 6 Juni 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-40 Panitia Ad Hock I BP MPR 7 Juni 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hock I BP MPR 29 Juli 2000.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-11 Panitia Ad Hock I BP MPR 20 Maret 2001. Nomor MJ 230/11/2001.*
- _____. *Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-15 Panitia Ad Hock I BP MPR 15 Mei 2001. Nomor : MJ 230/10/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hock I BP MPR 6 September 2001. Nomor MJ 230/21/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hock I BP MPR 10 September 2001. Nomor MJ 230/22/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR 19 September 2001. Nomor 230/28/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hock I BP MPR 20 September 2001. Nomor 230/29/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-34 Panitia Ad Hock I BP MPR 24 September 2001. Nomor 230/30/2001.*
- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hock I BP MPR 6 Juni 2002. Nomor 230/24/PAH-I/2002.*

- _____. *Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR 25 Juli 2002*. Nomor 240/38/ST/2002.
- _____. *Risalah Rapat Paripurna Ke-3 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 2 Agustus 2002*, Nomor MJ.240/23/ST/2002.
- Sekretariat Jenderal DPR RI. *Risalah Rapat Kerja III RUU Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 21 Mei 2003*.
- _____. *Risalah Panitia Kerja III RUU Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 27 Juni 2003*.
- _____. *Risalah Panitia Kerja IV RUU Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 28 Juni 2003*.
- _____. *Risalah Panitia Kerja VIII RUU Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 4 Juli 2003*.
- _____. *Risalah Rapat Panitia Kerja VII RUU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, 19 November 2007*.
- _____. *Risalah Rapat Panitia Kerja XVII RUU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, 5 Desember 2007*.

D. DISERTASI DAN DATA/SUMBER YANG TIDAK DITERBITKAN

- Arinanto, Satya. "DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya." Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* mengenai RUU Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diselenggarakan oleh PSHK bekerjasama dengan International IDEA dan Parliamentary Support and Public Participation di beberapa kota di Indonesia, April-Mei 2003.
- _____. *et al.* "Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan". Laporan Penelitian. Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. "Pengantar Pemikiran Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia." Jakarta: The Habibie Center, 2001.

- Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD*, Jakarta, 2007.
- DPD RI. Rekapitulasi Jumlah Dukungan Anggota MPR RI Terhadap Usulan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang Disampaikan Oleh Kelompok DPD, 2007.
- Effendi, Sofian. "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan." Pidato pada Dies Natalis XVIII pada Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004.
- Ellis, Andrew. "*Legislative Procedure in Two Chamber System.*" *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs*. 18 Oktober 2001.
- Isra, Saldi. "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945." Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009.
- Kelompok DPD di MPR RI. "Naskah Amademen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonersia Tahun 1945." Jakarta, 2008.
- Kusuma, Ananda B. Ananda B. "Presidensialisme ala Indonesia." Disampaikan dalam "Diskusi Publik Wacana Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional RI, Hotel Millenium, 15 Mei 2008.
- Legowo, T.A. "Pola Rekrutmen dan Kualitas Anggota DPD." t.t.
- _____. "Keterwakilan Poltik dan Tipe Parlemen." Diskusi Publik Wacana Amandemen UUD 1945. Hotel Millenium, Jakarta, 13 Mei 2008.
- Mahendra, Yusril Ihza. "Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi." Pidato pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Tata Negara pada FHUI, Depok, 25 April 1998.
- Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia. "Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi." Jakarta, 2004.
- Mamudji, Sri dan Hang Rahardjo. "Teknik Menyusun Karya Tulis Ilmiah." Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum. Ed. II. Jakarta, 1994.

- Mansoer, Moh. Tolchah. "Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia." Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1969.
- Muhd. Yamin "Pengertian dan Pembatasan Hukum Konstitusi Indonesia dalam rangka ilmu hukum", Kulia – pertama Hukum Konstitusi nasional (Untuk bagian Doktor), t.t., Universitas Negeri Pajajaran Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Bandung.
- National Democratic Institute for International Affairs. "Towards a More Effective Indonesian House of Representatives: Options for Positive Change by Legislator," Laporan Penelitian. United Nations Development Programme, 2005.
- Pringgodigdo, A.G. "Tatanegara di Djawa pada waktu pendudukan Djepang Dari bulan maret sampai bulan Desember 1942". Ceramah yang diucapkan pada waktu peresmian Tjabang Bagian Hukum di Surabaja dari Fakultit Hukum, Sosial dan Politik Universitit Negeri Gadjah Mada, 19 Juli 1952.
- Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN-FHUI). "Meninjau Kembali Agenda dan Prospek Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Seminar Sehari, Balai Sidang Djokosoetono Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 21 November 2007.
- Rauf, Maswadi. "Keterwakilan dan Demokrasi". Diskusi Publik Wacana Amandemen UUD 1945, Hotel Millenium, Jakarta, 13 Mei 2008.
- Simorangkir, J.C.T. "Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia". Disertasi Doktor Universitas Andalas, Padang, 1983.
- Subekti, Valina Singka. "Keterwakilan dan Tipe Parlemen." Makalah dalam "Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional RI , Jakarta 25-26 Agustus 2008.
- Susanti, Bivitri. "Mewakili Daerah-kah Dewan Perwakilan Daerah", Makalah dalam Diskusi "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia." Depok, FHUI, 9 Mei, 2005.
- Taher, Soemardhi. "DPD-Mau Kemana?" t.t.
- Thaib, Dahlan. " Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945", Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum

Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2002.

E. SITUS-SITUS INTERNET

“Algeria Constitutional Background.” <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ag.html>. Diakses pada 4 Agustus 2005.

“Bicameralism in Africa and the Arab World (February 2001).” <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamerafrica2001english.html>, hal. 12. Diakses pada 9 April 2009.

Choirie, A. Effendy. “Mengapa DPD Perlu Diperkuat”, http://www.indopos.co.id/index.php?act=detail_c&id=272631. Diakses pada 1 November 2008.

Constitution of India. <http://india.gov.in/default.htm>

Constitution of Pakistan, <http://www.pakistani.org/>

“Constitutions of the Republic of South Africa Act 110 of 1983”. <http://www.sahistory.org.za/pages/sources/docs/1983-constitution.htm>. Diakses pada 11 Oktober 2006.

Constitution of the People’s Republic of China. <http://www.usconstitution.net/china.html>.

France Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Gerald, Patrice. “Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?” European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). Strasbourg 26 November 2006, Study No. 335/2005. [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)059rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)059rev-e.pdf). Diakses pada 1 April 2009.

Giil, N.S. “Greek Numbers-Greek Cardinal Numbers, Adverbs dan Prefixes”, <http://www.ancienthistory.about.com/greeklanguage/qt/GreekNumbers.htm>. Diakses 18 Juni 2009.

“Government Algeria”, <http://www.nationbynation.com/Algeria/Gov.html>. Diakses pada 7/7/2005.

“Harry S. Truman: Statement by the President Upon Signing the Legislative Reorganization Act, August, 2, 1946.” <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>. Diakses 5 April 2009.

<http://archives.nd.edu/cgi-bin/wordz.pl?keyword=camera>. Diakses 18 Juni 2009.

<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>. Diakses 18 Juni 2009.

<http://www.kpu.go.id/dmdocuments/DPD.pdf>. Diakses 24 Juni 2009.

<http://www1.jawapos.co.id/halaman/index.php?act>. Diakses 24 Juni 2009.

India-Constitution, http://uni_werzebug.de/law/in00000.

‘Jajak Pendapat’, <http://www.dpd.ri.go.id>. Diakses 1 April 2009.

Katharina, Riris. “Mekanisme Kerja DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi.” <http://www.parlemen.net/>, hal. 1. Diakses pada tanggal 21 Desember 2005.

Mexico Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Nacif, Benito. “The Fall of Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico.” usmex.ucsd.edu/research/conf_pdf/nacif.pdf. Diakses 8 April 2009.

Nigeria Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Nugroho, Iwan. “DPD Tak Teruskan Usulan Amandemen 45”. Diakses 16 November 2009, <http://detik.news.com/read/2007/08/07/>.

“Numerical PreviX”, <http://phrontistery.info/number.html>. Diakses 18 Juni 2009.

O’Brien, Gary. “South Africa’s New Upper Chamber”, <http://www2.parl.gc.ca/sites/LOP/Infoparl/english/issue.asp?param=63&art=60>. Diakses 4 April 2009.

“PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM 5TH WIEF JAKARTA, 1 – 5 MARET 2009.” <http://dpd.ri.go.id>. Diakses 1 April 2009.

Prestritto, Ronald J. “The Birth of the Administrative State: Where It Came From and What It Means for Limited Government.” www.heritage.org/Research/Thought/upload/fp_16.pdf. Diakses 3 Juni 2009.

_____. "Leaving the Constitution A review of Politics and Administration: A Study in Government, by Frank J. Goodnow." <http://www.claremont.org/publications/crb/id.1009/article.asp>. Diakses 3 Juni 2009.

"Putra SBY, Caleg Terpilih dengan Jumlah Suara Terbanyak." <http://nasional.compas/read/xml/2009/05/28>. Diakses 24 Juni 2009.

Russia-Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Spain-Constitution; <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Soepomo. "Penjelasan Undang-Undang Dasar" <http://www.sjih.depkeu.go.id/fullText/UUDSTAHUN~1950UUDSPenj.HTM>. Diakses 11 Juli 2008.

South Africa Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Taiwan Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

Taiwan-Constitution -- Additional Articles, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs, www.minbzk.nl.

THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA, http://www.worldstatemen.org/Yugoslavia_1963.doc.

"*The First Step of Diet*", <http://eduskunta.fi/fakta/historia/eng/main.htm>,

The history of Riksdag, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_798.aspx.

"UUD 1945: Peran Dewan Perwakilan Daerah Terus Dikebiri." Suara Karya Online, Kamis, 18 Desember 2008. http://www.aceh-eye.org/a-eye_news_bahasa. Diakses 10 Juli 2009.

United Kingdom- "Constitution", <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

United States Constitution, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

"Wantimpres Bahas Pembentukan Komnas Amandemen UUD 1945."
<http://www.antara.co.id>. Diakses 3 April 2009.

"Wantimpres tetap ingin ubah UUD 1945" 17 Maret 2009. <http://www.gatra.com/artikel>.
 Diakses 3 April 2009.

Watts, Ronald L. Federal Second Chamber
<http://www.queensu.ca/iigr/working/senate/papers/wattsR.pdf>. Diakses 9 April
 2009.

Wilde, Robert, "3 The Estates General and the Revolution of 1789 History of the French
 Revolution." <http://europeanhistory.about.com/od/thefrenchrevolution/a/hfr3.htm>.
 Diakses 18 Juni 2009.

F. DOKUMEN RESMI

Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke Aangelegenheden Panitia Urusan
 Ketatanegaraan dan Hukum-Tata Negara Committee for Political and Constitutional
 Affairs (RTC/CI/Sc/1).

Fraksi PAN MPR RI kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 30 Juli 2007, nomor 03-
 042/FPAN MPR/VII/2007, perihal Perihal Pemberitahuan Pencabutan Dukungan
 Amandemen UUD 1945.

Hasil2 rapat werkgroep tentang Uni Belanda-Indonesia pada hari Djuma'at 30 September
 1949, pukul 3 siang.

Kelompok DPD di MPR RI. Surat kepada Pimpinan MPR RI, tertanggal 9 Mei 2007,
 nomor DN.190/1/DPD/V/2007, perihal Usul Perubahan UUD 1945.

KETERANGAN PEMERINTAH PANITYA PERMUSJAWARATAN DAN PARA
 KETUA DAN WAKIL-KETUA PANITYA-TETAP DARI DEWAN
 PERWAKILAN RAKJAT TENTANG PERUNDINGAN RIS-RI MENGENAI
 PEMBENTUKAN NEGARA KESATUAN, Kamis 21 Djuli 1950, diucapkan oleh
 Menteri Kesehatan, Dr. J. Leimena (sek.dw.ment).

stc.no.64

Konferensi Inter Indonesia Communique No.3., Jogjakarta, 22 Djuli 1949.

Universitas Indonesia

Lapoeeran Panitia Persiapan Kenegaraan pada Moektamar Federal Bandoeng, STUK No. 104/Ind.

Laporan Konperensi Inter Indonesia Bagian Pertama, Jogjakarta, 22 Djuli 1949.

Laporan tentang Rapat2 Panitia Ketatanegaraan waktu: 12 s/d 17 September 1949

Laporan Rapat Pembukaan Resmi Permusjawaratan Inter Indonesia Bahagian Pertama di Hotel Tentara (Tugu) pada Tg. 20-7-'49 djam 9.50-11.20.

Laporan Bagian Pertama Konperensi Inter Indonesia, Jogjakarta, 22 Djuli 1949, djam panggilan 11.50.

Laporan Konperensi Inter Indonesia, Rapat Pleno Tertutup, Tanggal 22-VII-1949, djam 10.00-djam 11.15.

Laporan tentang rapat2 Panitia Ketatanegaraan waktu: 12 s/d 17 September 1949.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. "Usul Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Ministry of Information Republic of Indonesia. *Statement of the Government of the Republic of the Indonesia Concerning the Bandung Conference*. Jogjakarta, 27 May 1948.

Naskah Akademik RUU tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Jakarta, 2007.

PERNJATAAN BERSAMA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA SERIKAT DAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA, Kamis, 20 Djuli 1950.

PIDATO KETUA P.P.N. PADA RAPAT PENANDATANGANAN UNDANG2 DASAR SEMENTARA R.I.S, Panitia Persiapan Nasional, Pedjambon 6, Djakarta, 14 December 1949.

Sekretariat Jenderal DPD RI. Rekapitulasi Jumlah Dukungan Anggota MPR RI Terhadap Usulan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang Disampaikan Oleh Kelompok DPD, 2007.

- _____. Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI Sampai Dengan Bulan Februari 2009.
- Supomo, "Usul2 Mengenai Indonesia Serikat Uni Indonesia – Belanda dan Pemerintah Interim", anggota Delegasi Indonesia, Djakarta, 1 Maret 1948.
- Surat dari Pimpinan Fraksi Partai Demokrat kepada Pimpinan Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 9 Mei 2007, nomor FPD.748/DPR-RI/V/2007, perihal Penarikan Tanda Tangan Dukungan Amandemen UUD '45.
- Surat Pernyataan atas nama Idealisman DACHI, anggota Fraksi Partai Demokrat, tertanggal 10 Mei 2007.
- Surat dari 12 anggota Fraksi Partai Golkar kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 15 Mei 2007, nomor PP.252/FPG/MPR-RI/V/2007, perihal Surat Pencabutan.
- Surat dari Yuddy Chrisnandi kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 16 Mei 2007, perihal Penarikan Dukungan Rencana Amandemen UUD Negara RI 1945 Usulan DPD.
- Surat dari Zulkieflimansyah kepada Ketua Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 21 Mei 2007, perihal Pencabutan dukungan atas usulan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D.
- Surat dari Rama Pratama kepada Ketua Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 21 Mei 2007, perihal Pencabutan dukungan atas usulan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D.
- Surat dari M. Nasir Jamil kepada Ketua Kelompok DPD di MPR RI tertanggal 21 Mei 2007, perihal Pencabutan dukungan atas usulan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D.
- Surat pernyataan Lukman Hakiem tertanggal 22 Mei 2007.
- Surat pernyataan H.M. Hifnie Syarkawie, tertanggal 22 Mei 2007.
- Surat dari 3 anggota Fraksi Partai Golkar kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 29 Mei 2007, nomor PP.253/FPG/MPR-RI/V/2007, perihal Tambahan Surat Pencabutan.
- Surat Atas nama anggota MPR pengusul perubahan UUD 1945 Kelompok DPD di MPR kepada Pimpinan MPR RI tertanggal 7 Agustus 2007, nomor SB-P/01/MPR/VIII/2007, perihal Usul Perubahan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TJATATAN SINGKAT RAPAT DELEGASI R.IS. DAN DELEGASI R.I. TANGGAL 19 MEI 1950 DARI DJAM 9.50 SAMPAI DJAM 17.00.

G. PERATURAN

Republik Indonesia. *Oendang-Oendang Dasar*. BRI Tahun II No. 7 Tahun 1946.

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

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. UU No. 7 Tahun 1950. LN. No. 56. LN Tahun 1950. TLN No. 37.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945*. Keppres No. 150. LN No. 75. LN Tahun 1959.

_____. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No. 11. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No. 12. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No. 13. LN Tahun 2006.

_____. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No. 14. LN Tahun 2006.

_____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan*. Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965.

_____. *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Tanggapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia terhadap Pidato Presiden/Mandataris MPRS di depan Sidang Umum ke-*

Universitas Indonesia

IV MPRS pada Tanggal 22 Juni 1966 yang berjudul : Nawaksara. Keputusan MPRS Nomor 5/MPRS/1966.

- _____, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967.*
- _____, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPRS Nomor LXIV/MPRS/1968.*
- _____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998.*
- _____. *Undang-Undang Pokok Agraria. UU Nomor 5, LN No. 104, LN Tahun 1960, TLN No. 2043.*
- _____. *Undang Undang Tentang Partai Politik. UU No. 31, LN No. 138, LN Tahun 2002, TLN No. 4251.*
- _____. *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum. UU No. 12, LN No. 17, LN Tahun 2003, TLN No. 4227.*
- _____. *Undang Undang Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 22, LN No. 92, LN Tahun 2003, TLN No. 4310.*
- _____. *Undang Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 10, LN No. 53, LN Tahun 2004, TLN No. 4389.*
- _____. *Undang Undang Tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32, LN No. 125, LN Tahun 2004, TLN No. 4437.*
- _____. *Undang Undang Tentang Pemilihan Umum. UU No. 10, LN No. 51, LN Tahun 2008, TLN No. 4836.*

- _____. *Susunan Dalam Satu Naskah Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.* Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004.
- _____. *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia,* Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2005.
- _____. *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,* Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/2005-2006.
- _____. *Keputusan DPD RI tentang Pandangan dan Pendapat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.* Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD/2007.
- _____. *Keputusan DPD RI tentang Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.* Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007.
- _____. *Keputusan DPD RI tentang RUU Nomor...Tahun...Tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2007.
- (Cluster) DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang Dewan Perwakilan Rakyat.
- (Cluster) DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang Dewan Perwakilan Daerah.
- (Cluster) DIM RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Draft Juni 2009).

H. LAIN-LAIN

International IDEA. "Hasil Survey "Persepsi Masyarakat Daerah Terhadap Dewan Perwakilan Daerah (DPD)." t.t.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008

INDEKS

- Afghanistan*, xxi, 61, 191, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 353, 362, 363, 364, 365, 436, 443, 444, 445, 447, 449, 519, 563, 564, 568
- Algeria*, xv, 61, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 342, 343, 345, 347, 348, 349, 350, 352, 354, 355, 356, 357, 359, 360, 361, 423, 431, 434, 435, 440, 441, 442, 458, 459, 462, 471, 498, 505, 506, 507, 566, 567, 593, 594
- Arend Lijphart, 2, 9, 15, 33, 46, 106, 193, 342, 351, 422, 423, 484
- Argentina*, xv, 61, 191, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 341, 342, 343, 344, 346, 348, 350, 352, 355, 356, 358, 360, 361, 427, 435, 440, 458, 489, 492, 505, 545
- Australia*, xv, 40, 61, 62, 191, 204, 205, 206, 207, 208, 341, 342, 343, 344, 346, 348, 351, 352, 355, 356, 359, 360, 361, 435, 440, 458, 493, 499, 504, 567, 578
- Bagir Manan, 8, 9, 10, 109, 129, 130, 132, 184, 412, 413, 448, 484, 485
- between medium-strength and weak bicameralism*, 37, 345
- BP KNIP, 3, 66, 67, 115, 121, 122, 142, 143
- Brazil*, xvi, 49, 61, 191, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 341, 342, 343, 344, 346, 348, 350, 352, 354, 355, 358, 360, 361, 427, 435, 440, 458, 489, 492, 505, 545
- 360, 361, 427, 435, 440, 458, 489, 492, 505, 545
- C.F. Strong, 9, 35, 43, 433, 439, 524
- Canada*, xvi, 61, 191, 217, 218, 219, 220, 341, 342, 343, 344, 346, 349, 350, 352, 355, 356, 357, 358, 360, 361, 435, 440, 458, 482, 493, 499, 506, 538
- Carl J. Friedrich, 12, 28, 29, 31, 50, 417, 425, 443
- checks and balances*, 24, 25, 43, 157, 470, 480, 481, 484, 494, 499, 511, 519, 535
- Colombia*, xvi, 61, 191, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 342, 343, 344, 346, 349, 350, 352, 355, 356, 357, 359, 360, 361, 425, 427, 431, 435, 436, 440, 458, 467, 468, 490, 492, 505, 506, 518, 568
- conference committees*, 43, 44, 113, 461, 462, 464, 502
- Congo*, xvii, 61, 191, 228, 229, 230, 231, 232, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 350, 352, 355, 357, 359, 360, 361, 425, 435, 440, 458, 471, 498, 505, 506
- deliberative assembly*, 417, 426, 429, 430, 512, 522
- DPD, vii, x, xi, xiv, xxiii, xxiv, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 48, 49, 52, 55, 59, 109, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163,

- 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 428, 429, 430, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 442, 443, 445, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 470, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 486, 487, 491, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 503, 504, 506, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 559, 561, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 579, 581, 584, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 597, 598, 599, 602
- DPR, vii, x, xi, xiii, xiv, xxiii, xxiv, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 48, 49, 52, 59, 69, 78, 80, 90, 91, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 427, 428, 429, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 443, 445, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 457, 460, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 471, 474, 475, 477, 478, 479, 480, 481, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 491, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 508, 509, 514, 515, 516, 517, 521, 522, 524, 525, 526, 528, 529, 530, 531, 532, 534, 535, 536, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 552, 553, 554, 555, 559, 560, 561, 562, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 581, 582, 583, 584, 588, 590, 591, 595, 598, 599, 602
- Egypt*, xvii, 61, 191, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 342, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 354, 355, 358, 359, 423, 430, 431, 435, 436, 440, 441, 442, 452, 458, 459, 471, 505, 506, 512, 518, 558, 564, 568
- eksekutif, 432, 436, 483, 484, 488, 489, 490, 492, 493, 499
- Ethiopia*, xvii, 61, 191, 239, 242, 243, 244, 343, 345, 346, 347, 349, 350, 352, 354, 358, 359, 415, 423, 431, 435, 436, 440, 441, 442, 458, 459, 471, 481, 498, 512, 518, 558, 564, 568
- federal, 4, 5, 9, 11, 26, 37, 38, 40, 41, 72, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95, 96, 97, 98, 100, 106, 107, 108, 117, 155, 157, 166,

- 198, 204, 209, 212, 217, 218, 239, 240, 241, 243, 244, 250, 251, 252, 253, 255, 257, 258, 266, 272, 278, 283, 284, 286, 290, 291, 292, 294, 314, 332, 334, 335, 338, 341, 350, 358, 359, 360, 424, 432, 467, 468, 469, 504, 505, 511, 521, 536, 552, 553, 562, 565
- Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI), 153
- Fraksi Partai Daulatul Ummah (PDU), 152
- Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), 152
- Fraksi Partai Golkar (PG), 148
- Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 150
- Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), 149, 151, 514
- Fraksi Reformasi, 148, 150, 159, 163, 170, 171, 179, 182, 368, 374, 375, 398, 418, 419, 451, 453, 494
- Fraksi TNI/POLRI, 148, 154, 161, 165, 174, 180, 182, 368, 369, 374, 375, 377, 384, 398, 418, 419, 448, 451, 454, 478, 481, 511
- Fraksi Utusan Daerah, 148, 155, 162, 172, 178, 181, 182, 369, 419, 453, 494, 509
- Fraksi Utusan Golongan, 146, 148, 154, 161, 165, 176, 179, 180, 182, 368, 369, 384, 398, 418, 419, 448, 451, 452, 454, 498
- France*, xvii, 28, 29, 32, 46, 61, 191, 245, 246, 247, 248, 249, 342, 343, 345, 347, 349, 350, 352, 353, 355, 357, 358, 359, 360, 361, 423, 431, 435, 440, 441, 442, 457, 458, 464, 465, 467, 498, 502, 505, 582, 594
- Frank J. Goodnow, 26, 27, 50, 417, 443, 558, 595
- fungsi legislasi, x, xi, 1, 3, 4, 6, 7, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 29, 49, 50, 51, 52, 55, 57, 59, 62, 63, 90, 108, 109, 113, 130, 132, 133, 135, 148, 155, 157, 158, 166, 167, 168, 169, 170, 176, 184, 185, 191, 197, 203, 208, 217, 220, 227, 232, 238, 244, 249, 257, 262, 266, 272, 277, 283, 289, 294, 304, 309, 313, 317, 318, 341, 354, 366, 367, 370, 384, 393, 394, 409, 411, 414, 422, 425, 428, 429, 450, 452, 455, 457, 461, 462, 463, 479, 480, 481, 484, 485, 499, 512, 532, 535, 539, 546, 552, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 565, 571
- George Tsebelis dan Jeannette Money, 9, 33, 34, 40, 44, 58, 110, 111, 113, 459, 460, 462, 481, 500, 501, 503, 512
- Germany*, xviii, 28, 61, 62, 191, 250, 251, 253, 255, 256, 257, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 351, 352, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 428, 431, 432, 435, 436, 440, 458, 467, 468, 469, 470, 472, 488, 498, 502, 507, 523, 568, 573, 577, 582
- Giovanni Sartori, 33, 34, 38, 108, 354, 360, 361, 458, 504, 505, 506, 558, 573
- India*, xviii, 40, 61, 142, 191, 258, 259, 260, 261, 262, 325, 343, 345, 347, 349, 350, 352, 353, 355, 357, 359, 360, 361,

- 363, 423, 431, 435, 436, 440, 441, 442, 446, 457, 458, 459, 463, 493, 499, 504, 564, 567, 568, 594, 595
- Japan*, xviii, 61, 62, 191, 263, 264, 266, 341, 343, 344, 345, 347, 349, 351, 352, 355, 357, 359, 360, 361, 432, 435, 440, 441, 442, 458, 498, 538, 566, 576, 578
- Jimly Asshiddiqie, iii, iv, v, 2, 10, 12, 13, 25, 28, 48, 51, 52, 53, 60, 75, 183, 193, 319, 326, 362, 363, 394, 412, 417, 425, 426, 430, 442, 444, 445, 447, 452, 460, 481, 484, 485, 498, 545
- John Locke, 19, 20, 21, 23, 24, 483, 484
- joint sessions*, 44, 113, 462, 464
- K.C. Wheare, 47, 54, 192
- kategori warga negara yang diwakili, 471
- kesatuan, x, 9, 11, 37, 81, 107, 131, 149, 155, 156, 161, 162, 166, 170, 171, 193, 221, 229, 233, 245, 263, 272, 275, 295, 305, 310, 319, 326, 342, 350, 359, 360, 374, 424, 486, 505, 506, 508, 511, 521, 553, 565
- kewenangan formal, 416, 422, 423, 445, 465, 479, 521, 524
- KNIP, 3, 15, 65, 66, 67, 68, 69, 115, 116, 121, 122, 142, 143, 144, 582, 587
- Konstitusi RIS, x, xiii, xiv, 1, 3, 4, 8, 11, 12, 15, 16, 17, 52, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 71, 77, 80, 82, 92, 93, 95, 96, 97, 100, 102, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 119, 120, 125, 126, 138, 142, 388, 431, 463, 469, 488, 511, 512, 552, 558, 560, 561, 562
- legislatif, 374, 400, 412, 417, 432, 449, 460, 478, 480, 481, 485, 488, 490, 492, 493, 499, 517, 539, 545
- Maswadi Rauf, iii, iv, v, 147, 391, 449, 479, 480, 487, 494, 495, 508, 522
- medium-strength bicameralism*, 34, 36, 37, 106, 107, 342, 344, 345, 347, 349, 422, 430, 432, 440, 441, 442, 560
- metode seleksi, 418, 428, 431, 432, 439, 440, 525
- Mexican*, 427, 435, 440, 458, 489, 492, 505
- Montesquieu, 2, 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 49, 50, 417, 442, 443, 481, 483, 484, 488, 489, 558, 582
- MPR, x, xi, xiv, xxiii, xxiv, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 48, 49, 55, 58, 109, 122, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 187, 188, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 378, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 397, 398, 399, 402, 407, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 428, 434, 436, 437, 438, 439, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 464, 471, 472, 474, 477, 478, 479, 480, 481, 483, 484, 486, 487, 491, 494, 495, 496, 498, 499, 500, 508, 509, 510, 511, 513, 514, 515,

- 516, 519, 520, 522, 524, 535, 538, 543, 545, 548, 549, 550, 551, 554, 559, 561, 568, 574, 578, 581, 583, 584, 585, 586, 587, 589, 590, 591, 592, 597, 598, 599, 601, 602
- navette (shuttle) system*, 44, 113, 355, 356
- Netherlands*, xix, 62, 64, 191, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 341, 343, 345, 347, 349, 350, 351, 352, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 423, 431, 435, 440, 441, 442, 458, 459, 462, 507, 566, 587, 596
- Nigeria*, xix, 61, 191, 278, 280, 281, 282, 283, 341, 343, 344, 345, 346, 348, 350, 352, 354, 355, 358, 360, 361, 427, 429, 431, 435, 440, 458, 467, 468, 471, 489, 492, 505, 595
- one-chamber decisions*, 44, 113, 462
- Pakistan*, xix, 61, 191, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 350, 352, 353, 355, 357, 358, 359, 360, 361, 435, 436, 440, 457, 458, 459, 463, 464, 493, 499, 505, 567, 568, 594
- parlemen, x
- PDI-P, 11, 143, 146, 148, 156, 157, 162, 163, 165, 166, 167, 178, 182, 368, 369, 376, 380, 381, 384, 391, 398, 400, 401, 418, 419, 435, 436, 447, 450, 454, 456, 495, 508, 514, 516, 568
- pembentukan UU, 375, 378, 387, 392, 394, 403, 405, 407, 415, 417, 422, 431, 444, 449, 450, 452, 454, 455, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 464, 465, 467, 468, 471, 472, 477, 478, 480, 482, 483, 485, 486, 487, 489, 491, 493, 497, 500, 507, 509, 512, 519, 523, 533, 546
- perfect bicameralism*, 38, 39, 40, 108, 354, 355, 358, 359, 360, 457, 458, 503, 504, 505, 523, 558
- PROLEGNAS, 381, 396, 397, 491, 535, 549, 569
- representative assembly*, 430, 484, 499
- Republic of China*, xxi, 60, 62, 191, 318, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 353, 362, 363, 364, 444, 445, 446, 447, 449, 519, 563, 564, 594
- Russian*, xix, 61, 191, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 342, 343, 345, 347, 348, 350, 352, 353, 355, 357, 359, 360, 361, 423, 431, 435, 440, 441, 442, 457, 458, 467, 505
- Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, 38, 40, 312, 390, 415, 433, 506, 518, 522, 523, 524, 534, 550
- Satya Arinanto, iii, iv, 456, 479, 543, 553, 557
- Senat, i, xiii, xiv, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 43, 52, 55, 83, 84, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 130, 161, 200, 205, 206, 207, 208, 219, 220, 223, 229, 231, 245, 248, 249, 253, 280, 282, 286, 288, 289, 308, 316, 317, 349, 358, 388, 412, 432, 435, 439, 463, 469, 482, 485, 488, 511, 512, 523, 533, 552, 560, 561, 562, 593

- sistem bikameral, x, 2, 3, 9, 10, 11, 13, 15, 18, 32, 33, 34, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 53, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 78, 80, 82, 83, 90, 91, 93, 94, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 128, 129, 156, 157, 159, 171, 175, 176, 190, 192, 342, 351, 353, 358, 359, 364, 369, 411, 413, 414, 415, 416, 423, 424, 430, 448, 449, 459, 460, 461, 462, 463, 471, 480, 481, 500, 501, 502, 503, 512, 519, 521, 523, 558, 559, 562, 563, 564, 565, 570, 571
- sistem campuran, 2
- sistem multikameral, xi, 15, 16, 17, 56, 58, 59, 63, 422, 563
- sistem pemerintahan parlementer, 31, 35, 39, 40, 47, 106, 108, 341, 360, 493, 498, 503, 504
- sistem pemerintahan presidensii, 39, 40, 342, 360, 489, 492, 503, 504, 505, 506, 561
- Sistem Pentakameral, 56
- sistem satu setengah kamar, 2, 9
- Sistem Trikameral, xxiii, 57, 362
- sistem unikameral, 2, 9, 10, 15, 37, 42, 53, 57, 107, 112, 190, 351, 353, 364, 411, 415, 424, 449, 461, 501, 502, 521, 563
- South Africa*, xx, xxi, 33, 57, 61, 62, 191, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 318, 323, 324, 325, 326, 342, 343, 345, 346, 347, 348, 350, 352, 353, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 423, 427, 431, 432, 435, 436, 440, 441, 442, 444, 446, 447, 449, 458, 467, 468, 469, 470, 488, 490, 492, 505, 506, 523, 545, 563, 564, 567, 568, 594, 595, 596
- Spain*, xx, 61, 191, 305, 306, 307, 308, 309, 341, 343, 345, 347, 349, 350, 352, 353, 355, 357, 359, 360, 361, 423, 429, 430, 431, 432, 435, 440, 441, 442, 457, 458, 467, 468, 498, 523, 566, 596
- Sri Soemantri, iv, vi, 1, 75, 456, 508
- strong bicameralism*, 36, 422, 424, 425, 430, 432, 439, 441, 442, 458, 504, 505, 506, 507, 508, 521, 523
- struktur parlemen, x, xi, 1, 2, 3, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 32, 34, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 108, 128, 134, 136, 155, 159, 160, 161, 175, 183, 341, 342, 353, 354, 364, 411, 412, 413, 415, 416, 422, 448, 449, 457, 485, 558, 559, 560, 562, 563, 565
- teori pemisahan kekuasaan, 483
- the navette (shuttle) system*, 462
- United Kingdom*, xx, 61, 62, 191, 204, 310, 312, 313, 341, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 423, 431, 432, 434, 435, 437, 441, 442, 458, 459, 462, 482, 493, 498, 499, 518, 566, 568, 596
- United Mexican States*, xviii, 61, 191, 266, 341, 343, 344, 345, 346, 348, 350, 352, 355, 356, 357, 358, 360, 361

United States of America, xxi, 24, 25, 61,
191, 313, 314, 315, 316, 317, 341, 343,
344, 345, 346, 349, 350, 352, 355, 356,
357, 358, 360, 361, 427, 433, 435, 440,
458, 489, 490, 492, 505, 577, 578, 581
UUDS RI, 1, 3, 4, 11, 71, 125

velo, 459, 462, 463, 464, 484, 487, 493,
494, 496, 498, 499, 500, 501, 504, 505,
506, 532, 533, 545

weak bicameralism, xi, xii, 35, 36, 37,
40, 108, 113, 342, 344, 347, 350, 351,
355, 357, 358, 359, 360, 365, 422, 441,
442, 457, 458, 459, 463, 464, 504, 505,
506, 518, 523, 533, 558, 559, 560, 564,
566, 573

yudisial, 488

Yugoslavia, xxii, 62, 191, 332, 333, 334,
335, 336, 337, 338, 339, 340, 353, 362,
364, 365, 446, 447, 449, 563, 564, 596

