

Kontruksi Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Atas Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945)

Azmi Mirza Safaraz

IAIN Salatiga

Email : azmimirza47@gmail.com

Abstract

The government system is a vital aspect of discussion in a country's state of statecraft. Speaking of systems of government, we won't get away with the parliament. After the amendment of UUD 1945, Indonesia experienced many changes in its systems, including those of its parliament. The parliament, which had previously used unicameral concepts with the MPR as the only representative body in Indonesia. After the constitutional amendment of Indonesia, a new parliament was born in DPD, which was automatically converted into the bicameral parliament system in the Indonesian Parliament system. DPR is the first chamber and DPD is the Second chamber of the government. DPD presence is actually a stabilizer for the performance of parliament to execute the check and ballences principle. Institutionally, the two institutions are aligned, but the authority held by these institutions is very different. More limited than the state of parliament has, especially in the fields of legislation and surveillance.

Keywords: *The Government System, The Bicameral Parliament System, UUD 1945*

Abstrak

Sistem pemerintahan merupakan aspek yang sangat vital untuk dibahas dalam sistem ketatanegaraan suatu negara. Membahas soal sistem pemerintahan, kita tidak akan terlepas mengenai sistem parlemen. Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia mengalami banyak perubahan sistem ketatanegaraan, termasuk dalam hal sistem parlemen. Sistem parlemen yang sebelumnya menggunakan konsep unicameral dengan MPR sebagai satu-satunya lembaga perwakilan di Indonesia. Setelah amandemen konstitusi Indonesia, lahirlah lembaga perwakilan baru yaitu DPD sehingga sistem parlemen di Indonesia berubah menjadi konsep parlemen bikameral. Dalam sistem parlemen di Indonesia, DPR merupakan kamar pertama dan DPD merupakan kamar kedua. Kehadiran DPD sebenarnya sebagai penyeimbang atas kinerja dari DPR untuk melaksanakan prinsip Check and ballences. Secara institusional, kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang sejajar, akan tetapi kewenangan yang dimiliki kedua lembaga ini sangat berbeda. Kewenangan yang dimiliki DPD jauh lebih terbatas dibandingkan yang dimiliki DPR khususnya dalam bidang legislasi dan pengawasan.

Kata kunci: *Sistem Pemerintahan, Sistem Parlemen Bikameral, MPR, DPR, dan DPD*

Istinbath: Jurnal Hukum

Website : <http://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/istinbath/index>

Received : 2020-04-30| Reviewed : 2020-06-10| Published : 2020-06s-15.



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Pendahuluan

Demokrasi memberikan pengertian bahwa rakyatlah yang kemudian berhak untuk menentukan segala bentuk kehidupan termasuk dalam urusan politik bernegara. Indonesia merupakan negara yang dengan tegas menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, konsekuensi atas pernyataan tersebut maka Indonesia menjadi negara yang diseleggarakan atas kehendak dan kemauan rakyat.

Konsep demokrasi sebenarnya sudah pernah dipraktekkan sejak zaman Yunani Kuno yaitu sekitar tahun 600-an SM sampai 400-an SM. Pelaksanaan konsep demokrasi ini sering disebut dengan demokrasi langsung (*direct democracy*), artinya segala keputusan atau kehendak rakyat disampaikan secara langsung. Praktek seperti ini dinilai sangat efektif karena dilaksanakan di negara kota Yunani kuno yang hanya memiliki luas wilayah sebatas satu kota dan jumlah penduduknya yang hanya 300.000 jiwa saja dalam satu negara.¹

Seiring berjalannya zaman, demokrasi langsung kemudian sulit untuk dipraktekkan kembali, hal tersebut dikarena negara-negara baru mulai terbentuk dengan memiliki wilayah yang luas dan jumlah penduduk padat, serta masalah-masalah yang dihadapi negara-negara baru semakin kompleks. Dengan alasan tersebut, maka tidak memungkinkan jika seluruh rakyat mengambil peran sebagai penyelenggara negara. Kemudian lahirlah sistem demokrasi dengan bentuk yang baru, yaitu demokrasi dengan menggunakan mekanisme perwakilan "*indirect democracy*" atau "*representative democracy*" dimana rakyat tidak lagi berperan secara langsung dalam urusan pemerintahan akan tetapi melalui wakil-wakil sebagai representasi kehendak atau

¹ Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi Dan Partai Politik" 5, no. 1 (2008): 25.

kepentingan rakyat tersebut. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih para wakilnya untuk menentukan kebijakan politik, membuat peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan tugasnya untuk kepentingan negara.

Lembaga perwakilan memiliki dua terminologi, yang pertama adalah parlemen dan yang kedua adalah legislatif. Keduanya memiliki kontes yang sama, yaitu suatu wadah bagi wakil rakyat untuk menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Perbedaan kedua kata ini terletak pada pemaknaan di setiap negara. Negara yang memakai sistem pemerintahan parlementer maka akan menamakan lembaga perwakilannya dengan istilah parlemen, sedangkan negara yang memakai sistem pemerintahan presidensiil akan menamakan lembaga perwakilannya dengan istilah legislatif.

Karena kemudian Indonesia menggunakan sistem presidensiil maka lembaga perwakilan di Indonesia diberikan kepada kekuasaan legislatif. Untuk menjalankan kekuasaan legislatif di Indonesia, kekuasaan tersebut diberikan kepada dua lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di berbagai negara kedua lembaga perwakilan ini dapat dimasukkan ke dalam satu forum (*unicameral* atau *monocameral*), akan tetapi dalam hal ini Indonesia membagi kedua lembaga ini ke dalam dua forum yang berbeda atau sering disebut dengan sistem parlemen bikameral.

DPD merupakan lembaga perwakilan yang lahir setelah terjadinya amandemen konstitusi Indonesia yang ketiga, sebelumnya dalam sistem parlemen Indonesia hanya dikenal lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan DPR. MPR dan DPR kemudian disebut sebagai lembaga legislatif, akan tetapi permasalahannya terletak pada kedudukan kedua lembaga ini dalam sistem parlemen Indonesia. Harun Al-Rasyid menyebutkan bahwa badan negara yang lahir melalui konstitusi sebenarnya merupakan bentuk transformasi dari aparaturnya yang ada di zaman Hindia Belanda.²

DPR merupakan lembaga perwakilan yang menjadi representasi masyarakat melalui partai politik dan dipilih secara langsung dengan mekanisme pemilihan umum. Akan tetapi, partai politik tidak dapat merepresentasikan keseluruhan masyarakat di Indonesia, karena tidak semua masyarakat masuk ke dalam partai politik. Atas dasar

² Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia," *JURNAL CITA HUKUM* 2, no. 1 (1 Juni 2014): 170, <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1461>.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

tersebut, kemudian dibentuklah lembaga perwakilan yang lebih besar yaitu MPR dengan kedudukan tertinggi di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, dimana MPR ini beranggotakan seluruh anggota DPR dan wakil non parpol seperti utusan daerah serta utusan golongan. Akan tetapi menimbang beberapa alasan, kemudian pasca amandemen UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan kemudian menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi yang memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi yang lain.

Topik mengenai pembahasan bentuk sistem parlemen di Indonesia mulai hangat diperbincangkan ketika terjadi amandemen konstitusi Indonesia yang berlangsung mulai tahun 1999-2002. Dalam kurun waktu tersebut, terjadi empat kali amandemen dan juga terdapat banyak sekali perubahan-perubahan pada naskah konstitusi Indonesia. Perubahan tersebut merupakan kesepakatan seluruh anggota MPR untuk tetap menggunakan sistem presidensiil dalam menjalankan roda pemerintahan, walaupun sistem ini memiliki banyak sekali konsekuensi dalam penerapannya. Meskipun demikian, kekuasaan MPR kemudian dapat dipangkas, khususnya untuk memilih presiden dan wakil presiden. Sebelumnya, Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR, kemudian setelah amandemen konstitusi, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dengan mekanisme pemilihan umum. Hal demikian dimaksudkan agar presiden memperoleh legitimasi oleh rakyat yang sama kuat dengan yang diperoleh parlemen.³

Dengan adanya perubahan konstitusi tersebut juga menyebabkan terjadinya perubahan sistem parlemen yang ada di Indonesia, dalam hal pembagian kekuasaan di ranah kekuasaan legislatif, Indonesia menggunakan sistem parlemen bikameral, di dalam sistem parlemen bikameral DPR menempati kamar pertama, dan DPD menempati kamar kedua.⁴

Banyak sekali faktor yang kemudian menyebabkan dihapusnya utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR, *pertama*, di masa demokrasi dan reformasi mengakibatkan adanya keleluasaan daerah agar dapat menjadi semakin otonom untuk kemudian dibakukan di dalam konstitusi secara institusional. *Kedua*, utusan daerah dianggap tidak aspiratif atau tidak dapat membawa kepentingan daerah

³ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 3.

⁴ Agus Haryadi, *Bikameral Setengah Hati* (Jakarta: penerbit Kompas, 2002), hlm 4.

secara maksimal karena mekanisme pemilihannya tidak melalui pemilihan umum, akan tetapi dipilih oleh presiden. *Ketiga*, lahirnya DPD sebagai lembaga penyeimbang atas kekuasaan DPR. Karena selama ini kekuasaan DPR sangat kental sekali dengan nuansa politik dan tidak dapat secara maksimal membawa aspirasi rakyat, sehingga produk hukum yang dikeluarkan pun banyak sekali yang mengandung kepentingan politik.⁵

Pembahasan

Demokrasi dan Lembaga Perwakilan

Menurut Prof. Miriam Budiardjo, kata demokrasi disusun oleh dua kata dari Bahasa Yunani, yaitu *demos* yang mengandung arti Rakyat, dan *Kratein* yang mengandung arti kekuasaan. Sehingga, demokrasi memiliki pengertian sebagai kekuasaan rakyat atau *government by the people*.⁶

Secara terminologi demokrasi memiliki beberapa pengertian seperti yang telah disampaikan oleh beberapa ahli, seperti berikut:⁷

1. Menurut Sidney Hook, demokrasi merupakan suatu bentuk konsep pemerintahan yang menggunakan kesepakatan mayoritas masyarakat sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan pemerintah, kesepakatan mayoritas masyarakat tersebut diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang dewasa secara bebas.
2. Menurut Joseph A. Schumpeter, demokrasi merupakan perencanaan institusional untuk mendapatkan keputusan politik dan kekuasaan diberikan kepada setiap individu untuk memperjuangkan hak suaranya.
3. Menurut Hendry B Mayo, demokrasi merupakan sistem politik dengan memperlihatkan bahwa kesepakatan mayoritas masyarakat dijadikan dasar dalam menentukan kebijakan umum. Kekuasaan masyarakat ini kemudian diwakilkan oleh para wakil yang diawasi oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan berkala berdasarkan atas kesamaan politik dan dijaminnya kebebasan politik.

Dari pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem atau prinsip bernegara dengan mempertimbangkan pendapat mayoritas

⁵ Dewan Perwakilan Daerah, *konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), 20.

⁶ Prof Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 4 ed. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2018), hlm 105.

⁷ Herdamin Renadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Bandung: Fokusmedia, 2009), 153.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

masyarakat sebagai dasar dalam setiap pengambilan keputusan politik atau publik, demokrasi dapat dilakukan secara langsung maupun perwakilan.

Dalam prinsip demokrasi, kedaulatan tertinggi dipegang oleh rakyat suatu negara negara. Pada awalnya demokrasi merupakan pemahaman yang memandang bahwa kedaulatan berasal dari rakyat, dikelola, dan untuk kepentingan rakyat. Kemudian atas pandangan tersebut munculah jargon demokrasi yaitu **“kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”**. Pada pokoknya kedaulatan tertinggi negara berada di tangan rakyat, karena itulah rakyat yang kemudian harus menyelenggarakan serta memberi dan menentukan arah kehidupan negara.⁸

Di zaman modern ini, sistem demokrasi mulai diakui dan diklaim oleh banyak negara di dunia sebagai konsep kekuasaan di setiap negaranya. Amos J. Peasle melakukan penelitian pada tahun 1950, dari penelitian tersebut dapat diketahui bahwa dari 83 konstitusi negara-negara terdapat 74 negara yang memiliki konstitusi dengan menganut prinsip demokrasi (yaitu 90%).⁹ Di setiap negara mempraktekkan demokrasi secara berbeda-beda sesuai dengan kultur sosial serta sejarah negara masing-masing. Pada awalnya, kelahiran konsep demokrasi berasal dari pemikiran tentang hubungan antara hukum dan negara pada masa Yunani Kuno. Pada saat itu demokrasi di praktekkan dengan cara langsung (*direct democracy*), artinya hak politik masyarakat dilaksanakan langsung oleh seluruh rakyat atas dasar prinsip mayoritas. Konsep seperti ini dapat dilaksanakan secara efektif, hal demikian dikarenakan negara pada masa itu hanya memiliki luas wilayah yang kecil serta jumlah penduduk yang sangat sedikit, negara yang demikian sering disebut dengan negara kota atau *“City State”*. Selain pertimbangan luas wilayah serta jumlah penduduk, efektifitas pelaksanaan demokrasi langsung disebabkan karena sistem demokrasi ini hanya diperuntukkan dan berlaku untuk warga negara resmi, padahal warga resmi merupakan kelompok minoritas dari jumlah keseluruhan penduduk pada saat itu. Sebagian besar penduduk terdiri dari pedagang asing, budak, wanita dan anak-anak yang tidak dapat menikmati hak demokrasi.¹⁰

⁸ Ahmad Zaini, “Pemerintah oleh Rakyat dan Mayoritas,” t.t., hlm 30.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hlm 51.

¹⁰ “02 Ramon Kaban 2000 JULI (1).pdf,” t.t., hlm 34.

Seiring perkembangan zaman yang semakin modern, negara-negara mulai bertransformasi menjadi negara nasional, hal tersebut menyebabkan muncul masalah-masalah baru yang semakin kompleks, sehingga demokrasi secara langsung tidak bisa relevan ataupun sudah tidak bisa lagi untuk dipraktekkan secara maksimal. Sebelumnya, demokrasi langsung dapat dipraktekkan secara efektif di negara-negara kota, akan tetapi dalam perkembangannya negara-negara modern mulai bertransformasi menjadi negara dengan wilayah yang luas dan penduduk yang semakin padat, permasalahan demikian lah yang kemudian mengakibatkan demokrasi langsung tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

Sebagai solusi atas permasalahan tersebut, lahirlah sistem demokrasi dalam bentuk yang baru yaitu demokrasi dengan mekanisme perwakilan "*indirect democracy*" atau "*representative democracy*". Melalui sistem demokrasi model terbaru ini masyarakat tidak secara langsung terlibat dalam proses, melainkan keterlibatan masyarakat tersebut diberikan kepada para wakil yang telah mereka pilih sebagai representasi kepentingan rakyat tersebut.

Dalam sistem demokrasi perwakilan, rakyat memilih wakil-wakilnya yang memiliki kesamaan politik sebagai representasi kepentingannya untuk membuat kebijakan politik, merumuskan peraturan perundang-undangan serta merumuskan dan melaksanakan program kerja demi kepentingan umum. Atas dasar demikian lah kemudian konsep kekuasaan pemerintah dibagi oleh Montesquieu menjadi tiga fungsi yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, serta fungsi yudikatif. Negara yang menggunakan prinsip demokrasi, ketiga fungsi kekuasaan tersebut harus tunduk kepada kehendak rakyat yang di salurkan melalui lembaga yang mewakilinya.¹¹

Teori perwakilan sebenarnya sangat erat sekali hubungannya dengan konsep demokrasi, karena seperti yang sudah dijelaskan diatas seiring berkembangnya zaman maka sistem perwakilan ini dijadikan solusi atas masalah-masalah yang menyebabkan demokrasi secara langsung tidak bisa dipraktekkan secara efektif. Dalam buku karangan Eddy Purnama, Heinz Eulau dan John Whalke mengklasifikasikan sistem perwakilan ini kedalam tiga pusat perhatian yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan fungsional (*functional representative*), serta perwakilan daerah (*regional*

¹¹ Ramon Kaban, "PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA," *Perspektif* 5, no. 3 (26 Juli 2000): hlm 167, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v5i3.243>.

representative). Dalam konsep perwakilan politik, kelompok yang diwakili merupakan individu-individu dengan kepentingan serta pandangan politik sama yang kemudian menghimpunkan diri mereka ke dalam sebuah partai politik. Di dalam konsep perwakilan fungsional, kelompok yang diwakili merupakan kelompok-kelompok kepentingan, biasanya dalam bidang ekonomi merupakan golongan minoritas akan tetapi memiliki pengaruh yang besar terhadap negara. Dalam konsep perwakilan daerah, kelompok yang diwakili bersifat teritorial (kedaerahan).¹²

Di dalam teori perwakilan membahas mengenai hubungan antara wakil dan juga yang diwakili, dalam pembahasan ini terkenal dua teori yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Teori mandat dikembangkan oleh dua filsuf barat yang lahir saat terjadi revolusi Prancis, yaitu J.J Rousseau dan Petion. Menurut teori mandat, wakil-wakil menduduki jabatan perwakilan karena mandat dari rakyat, yang kemudian disebut dengan mandataris. Selanjutnya, dalam perjalannya teori mandat ini terbagi menjadi tiga, yaitu:¹³

1. Mandat imperatif, berpendapat bahwa lembaga perwakilan merupakan representasi dari rakyat yang memilih, dengan demikian lembaga perwakilan harus bertindak sesuai dengan keinginan rakyat yang memilihnya.
2. Mandat bebas, berpendapat bahwa wakil yang berada di dalam lembaga perwakilan tidak memiliki ikatan dengan rakyat yang memilihnya, karena wakil yang di dalam lembaga perwakilan merupakan dipercayai untuk menempati jabatan tersebut oleh pemilihnya. Oleh karena itu wakil-wakil tidak terikat intruksi apapun dari para pemilihnya dan tidak bisa dicabut kembali oleh mereka
3. Mandat representatif, berpendapat bahwa rakyat hanya memiliki fungsi untuk membentuk lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan dianggap sebagai representasi seluruh masyarakat. Sehingga lembaga perwakilan bebas melakukan apa saja untuk kepentingan rakyat karena dianggap sebagai pengemban keinginan rakyat.

Secara fungsional, perwakilan yang ada di dalam sistem ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan dari lembaga perwakilan, lembaga perwakilan merupakan lembaga dengan fungsi sebagai perwujudan atas kekuasaan rakyat di dalam tubuh organisasi

¹² Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat* (Malang: Nusamedia, 2007), hlm 65.

¹³ Eddy Purnama, "Lembaga Perwakilan dan Checks and Balances dalam Kekuasaan Negara," no. 63 (2014): hlm 67.

pemerintahan. Untuk melaksanakan kekuasaan rakyat tersebut para pakar memberikan beberapa fungsi kepada lembaga perwakilan rakyat, diantara fungsi yang paling penting ialah fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dengan membentuk peraturan perundang-undangan, sedangkan fungsi pengawasan dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi segala bentuk aktivitas ataupun kebijakan yang dibuat oleh lembaga eksekutif.¹⁴

Sistem Parlemen Bikameral

Pada prinsipnya, sistem parlemen bikameral ingin membangun suatu tatanan parlemen dengan adanya pemisahan kamar di parlemen tersebut, artinya ada dua lembaga yang akan bermain serta bertanggungjawab di dalam rumpun kekuasaan parlemen. Istilah bikameral pertama kali di kemukakan oleh Jeremy Bentham, pandangannya mengenai sistem parlemen bikameral ini sebenarnya berasal dari doktrin lama yang kemudian dikembangkan oleh Polybus dan Aristoteles, mereka memandang bahwa pemerintahan ideal merupakan gabungan dari sistem demokrasi dan oligarkhi¹⁵. Sistem parlemen bikameral menghendaki adanya dua kamar di dalam tubuh parlemen. Kamar pertama (*first chamber*) merupakan lembaga yang anggotanya dipilih atas dasar jumlah penduduk sebagai perwakilan rakyat dan disebut sebagai Majelis Rendah (*lower house*) atau *house representative/ house of common*, atau sering kita sebut sebagai lembaga DPR. Kamar kedua (*second chamber*) yang dipilih untuk mewakili atas dasar bukan pertimbangan jumlah penduduk (representasi wilayah, gender, golongan dsb) disebut sebagai Majelis Tinggi (*upper house*) atau *house of lord*, yang sering kita sebut sebagai DPD.¹⁶

Pada prinsipnya parlemen merupakan lembaga yang di pilih oleh rakyat untuk mewakilinya di kekuasaan pemerintah, kedua kamar diatas merupakan lembaga perwakilan yang berasal dari keterwakilan yang berbeda. Majelis Rendah sebagai kamar pertama merupakan perwakilan dari partai politik yang diberi mandat kedaulatan oleh rakyat. Sedangkan Majelis Tinggi sebagai kamar kedua biasanya merupakan perwakilan

¹⁴ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam era pemerintahan modern-industrial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 32.

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm 43.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 44..

Konstruksi Parlemen Bikameral..

dari daerah dengan sifat kewilayahan. Biasanya Majelis Tinggi berasal dari perseorangan atau non parpol.¹⁷

Arend Lijphart menemukan perbedaan antara majelis rendah dan majelis tinggi, yaitu: *pertama*, majelis tinggi biasanya lebih kecil dibandingkan dengan majelis rendah; *kedua*, majelis tinggi biasanya bekerja dalam jangka periode yang lebih lama dibandingkan dengan majelis rendah; *ketiga*, pemilihan majelis tinggi dilaksanakan secara pemilihan umum bertahap (*staggered election*). Perbedaan tersebut yang kemudian dapat mempengaruhi kinerja dari kedua kamar legislatif tersebut.¹⁸

Sistem parlemen bikameral ini bisa dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu *strong bicameralism*, *soft bicameralism*, dan *weak bicameralism*. Penerapan ketiga jenis bikameral ini dalam suatu negara dapat kita lihat di dalam konstitusi negara nya masing-masing, misalkan di Amerika di dalam konstitusinya diatur tentang sama kuatnya antara kamar pertama (*house of representatives* atau DPR) dan juga kamar kedua (*senate* atau DPD), maka Amerika bisa dikatakan negara yang menerapkan sistem parlemen *strong bicameralism*. Berbeda dengan Amerika, di Indonesia meskipun menggunakan sistem palemen bikameral akan tetapi dalam UUD 1945, DPD sebagai kamar kedua memiliki kedudukan serta wewenang yang tergolong sangat rendah dibandingkan dengan DPR, dengan demikian Indonesia dikatakan negara yang menerapkan sistem parlemen *soft bicameralism*.

C. F. Strong membedakan antara *soft bicameralism* dan *strong bicameralism* dengan tiga ciri-ciri yaitu adanya kekuasaan formal yang diberikan kepada kedua lembaga oleh konstitusi setiap Negara, perbedaan metode pemilihan akan mempengaruhi kuatnya legitimasi dari masing-masing lembaga, kamar kedua dipilih melalui cara yang berbeda sebagai perwakilan minoritas tertentu.¹⁹ Pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam sistem *strong bicameralism* biasanya dapat diinisiasi oleh majelis manapun, kemudian dibahas bersama-sama oleh kedua kamar parlemen dalam forum yang sama dengan masing-masing majelis memiliki hak dan wewenang yang sederajat. Sedangkan dalam sistem *soft bicameralism*, majelis satu

¹⁷ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia Lintasan Sejarah, dan Sistemnya* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).

¹⁸ King Faisal Sulaiman, *Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm 54.

¹⁹ Efriza, *Studi Parlemen (sejarah, konsep, dan lanskap politi Indonesia* (Malang: Setra Press, 2014), hlm 168.

memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan kedudukan majelis yang lainnya, misalnya majelis kedua dapat menyampingkan RUU yang diajukan oleh majelis pertama, ataupun misalnya majelis kedua hanya memiliki wewenang dalam memberikan RUU tertentu saja, sedangkan majelis pertama memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan sampai pengesahan semua undang-undang.

Sistem kameral (pembagian kamar) di suatu negara diatur di dalam setiap konstitusinya. Setidaknya ada beberapa alasan yang menjadi dasar pertimbangan dari setiap negara untuk menerapkan konsep parlemen bikameral, antara lain; *pertama* untuk melaksanakan prinsip *check and ballences* serta pembahasan secara selektif oleh kedua lembaga dalam bidang legislasi; *kedua*, untuk membentuk wadah perwakilan yang biasanya tidak cukup hanya dengan kamar pertama.

Creator penyusun konstitusi negara Amerika Serikat yaitu James Madison meyakini bahwa kamar kedua yang notabnya merupakan perwakilan independen sangat penting sekaligus menjadi penyeimbang dari kamar pertama. Majelis Rendah (*House of representative*) merupakan perwakilan yang merepresentasikan kebanyakan masyarakat "*the common people*", sedangkan Majelis Tinggi (*House of lord*) merupakan perwakilan yang mewakili golongan mapan untuk *check and ballences* terhadap serangan-serangan opini public "*the common people*".²⁰

Di Britania juga dikembangkan pola yang sama mengenai *check and ballences* lembaga parlemen. Sistem dua kamar diidealkan sebagai perimbang antara kaum elit (*house of lord*) dan kebanyakan masyarakat (*house of commons*), perimbangan ini bertujuan supaya tidak terjadi tirani serta eksploitasi oleh pihak mayoritas. Sistem bikameral sangat diimpikan oleh semua negara yang menginginkan efektifitas proses legislasinya, sehingga dapat mengakomodir segala kepentingan masyarakat di dalam parlemen.

Struktur Parlemen di Indonesia

Sistem pemerintahan suatu negara dapat kita ketahui melalui konstitusi setiap negara, bicara mengenai sistem pemerintahan maka akan menarik jika membahas mengenai sistem kekuasaan perwakilan (parlemen) serta struktur bangunan dari lembaga-lembaga yang kemudian diberikan kekuasaan parlemen tersebut. Di Indonesia hal tersebut diatur didalam konstitusi Indonesia, UUD 1945 meletakkan Majelis

²⁰ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, op.cit. hlm 45.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kedalam satu rumpun kekuasaan legislatif (parlemen).

Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatatkan bagaimana MPR pernah mendominasi kekuasaan parlemen di Indonesia. Tidak bisa di nafikkan bahwa di dalam naskah konstitusi Indonesia yang lama sebelum amandemen, MPR menjadi institusi perwakilan tertinggi. Keanggotaan MPR sebelum amandemen konstitusi terdiri dari DPR, utusan golongan, dan utusan daerah.

Meski demikian mekanisme seperti itu tidak berlaku setelah terjadinya amandemen ketiga konstitusi Indonesia. Utusan Daerah dan utusan golongan tidak lagi dijadikan keanggotaan dalam MPR, adanya amandemen tersebut juga mengakibatkan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi kemudian berubah menjadi lembaga yang berkedudukan sejajar dengan lembaga tinggi yang lain, karena dianggap tidak demokratis dan berpotensi menimbulkan nepotisme di dalam tubuh parlemen.

Kedudukan MPR sebelum amandemen dilegitimasi dalam konstitusi Indonesia yang lama pasal 1 ayat (2) berbunyi “*kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”²¹ . pasca amandemen ketiga konstitusi, ayat tersebut diganti dengan yang baru, berbunyi “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*”.²²

Dalam hal ini, Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa MPR adalah lembaga yang paling unik di bandingkan lima lembaga negara yang lain, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Keunikan MPR tersebut karena lembaga ini sebagai lembaga tertinggi belum pernah ada contohnya, sedangkan kelima lembaga negara lainnya berasal kelembagaan yang pernah dicontohkan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Pada saat Pemerintahan Hindia Belanda ada lembaga yang memiliki peran seperti DPR yaitu “*volksraad*”, kemudian Presiden memiliki peran seperti “*gouverneur General*” yang ada di masa pemerintahan Hindia Belanda, MA seperti lembaga “*lanraad*”, BPK merupakan perkembangan dari lembaga “*raad van*

²¹ UUD 1945 pasal 1 ayat 2 sebelum amandemen

²² Perubahan ketiga UUD 1945 pasal 1 ayat 2

rekenkamer” dan DPA meniru konsep “*raad van Nederlandshce Indie*” yang ada di Batavia atau “*raad van State*” yang ada di Belanda.²³

Pada masa lalu kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi bukan hanya secara institusional, akan tetapi secara fungsional tugas dan wewenangnya MPR juga dianggap memiliki kekuatan yang paling besar di bandingkan lembaga negara yang lain. Bahkan karena kedudukannya, MPR dapat memilih dan memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebelum amandemen ketiga UUD 1945 kekuasaan eksekutif tidak memiliki kekuatan yang kuat jika dihadapkan dengan kekuasaan legislatif.²⁴

MPR merupakan hasil dari “perkawinan” dua lembaga perwakilan yang termasuk unsur dari sistem parlemen Indonesia, hal tersebut sebagaimana ditegaskan pada pasal 2 UUD 1945 “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”.²⁵ Perubahan pasal 2 ini kemudian menghapuskan utusan golongan dan utusan daerah dalam keanggota MPR.

Di dalam sistem parlemen bikameral, pada prinsipnya meletakkan kedua lembaga parlemen dengan kedudukan yang sejajar dan sederajat, baik secara politik maupun secara legislasi. Atas dasar prinsip tersebut, suatu Undang-undang tidak bisa ditetapkan tanpa persetujuan kedua lembaga melalui sidang gabungan. Perubahan susunan MPR ini sebenarnya mengarah kepada pembentukan konstruksi parlemen Indonesia dengan prinsip parlemen dua kamar. Akan tetapi ketika anggota DPR dan DPD dikatakan sebagai anggota MPR, maka hal tersebut tidak menggambarkan sistem parlemen bikameral. Dalam perubahan tersebut DPR dan DPD secara institusi tidak termasuk ke dalam unsur MPR, melainkan anggota-anggotanya secara personal yang merangkap jabatan ke dalam anggota MPR. Secara teoritis, amandemen UUD 1945 pasal 3 menjadi perubahan fundamental di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelumnya, di dalam tubuh parlemen menggunakan prinsip vertikal herarkis yaitu supremasi MPR, kemudian berubah menjadi horizontal fungsional menggunakan

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Jakarta: UII Press, 2004), hlm 37.

²⁴ M. Imam Nasef, “MPR Di Persimpangan Jalan: Refleksi Paradigmatik Penguatan Kelembagaan MPR Pasca Amendemen UUD 1945,” *Istinbath : Jurnal Hukum*, 16, no.2 law (2019): hlm 168.

²⁵ UUD 1945 pasal 2

Konstruksi Parlemen Bikameral..

prinsip keseimbangan dan pengawasan sesuai dengan mekanisme *check and ballences* antar lembaga parlemen.²⁶

MPR masih berwenang untuk memberhentikan presiden dan wakil presiden, seperti yang di tegaskan pada pasal 7A UUD 1945 sebagai berikut “*Presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majellis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana beraat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabilaterbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.*”²⁷ Proses impichment presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud pasal 7A UUD 1945 dilakukan MPR atas rekomendasi DPR. Rekomendasi tersebut harus berdasarkan atas pemeriksaan, pengadilan serta keputusan MK bahwa presiden dan wakil presiden telah melakukan tindak pelanggaran hukum seperti yang telah diatur di pasal 7A UUD1945 diatas.

Dengan demikian, meskipun telah mengalami perubahan konstitusi sebenarnya MPR masih memiliki wewenang yang sangat strategis serta bisa di katakan sebagai lembaga yang meiliki kekuatan supra. Tidak hanya itu, MPR juga masih memiliki kewenangan yang sangat vital bagi negara, hal tersebut sebagaimana di tegaskan pada pasal 3 ayat (1) UUD 1945, sebagaimana berikut “*Majelis Permusyawaratan rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”.²⁸ UUD 1945 merupakan konstitusi Indonesia, UUD 1945 berperan sebagai landasan yuridis atau landasan konstitusional dari segala bentuk produk hukum di Indonesia, peran UUD 1945 ini lah yang kemudian menunjukkan sangat pentingnya UUD 1945 dalam negara Indonesia. MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengubah dan menetapkannya, secara otomatis menempatkan lembaga ini sebagai lembaga yang memiliki andil besar dalam penetapan konstitusi Indonesia.

Jika dilihat dari struktur keanggotaan serta wewenangnya sebenarnya MPR memiliki kedudukan dan wewenang sederajat dengan lembaga tinggi lain. Dalam konteks ini sebenarnya sistem parlemen mulai menghilangkan paradigma *subordinate* dan potensi saling intervensi antar lembaga tinggi negara. Akan tetapi warisan sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia masih menghantui dan mempengaruhi amandemen

²⁶ P Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, t.t.).

²⁷ UUD 1945 pasal 7A

²⁸ UUD 1945 pasal 3 ayat 1

konstitusi Indonesia, hal tersebut di buktikan dengan masih kuatnya kekuasaan MPR di dalam sistem parlemen seperti yang sudah dijelaskan penulis di atas. Masih kuatnya kekuasaan parlemen atas kekuasaan eksekutif tersebut mengindikasikan bahwa karakteristik sistem parlementer begitu melekat di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, hal tersebut yang kemudian menjadikan rancunya di dalam mekanisme *check and ballences*. Di satu sisi presiden bekerja atas prinsip presidensiil, di sisi lain parlemen sering menginterpretasikan kerjanya berdasarkan prinsip parlementer.

Sebenarnya perubahan konstitusi itu dimaksudkan untuk merubah bangunan parlemen yang telah berlaku, sehingga terbentuklah suatu sistem dimana setiap lembaga negara memiliki posisi yang sejajar secara konstitusional, baik secara fungsional maupun secara institusional. Sebelum terjadinya amandemen Jimly asshidique pernah mengatakan bahwa jika MPR di posisikan sebagai lembaga negara tertinggi yang membawahi lembaga-lembaga negara yang lain, maka DPR di berikan posisi setara (neben) dengan presiden sebagai penyelenggara tertinggi yang berkedudukan di bawah MPR. Meskipun bersifat "*nebengeordnet*" terhadap presiden, DPR itu memiliki kedudukan yang sangat kuat, ia tidak bisa dibubarkan oleh presiden dan berwenang untuk mengawasi presiden. Presiden juga bisa diberhentikan dengan mekanisme "*impeachment*" dengan tanpa harus mendapatkan persetujuan dari pihak manapun oleh MPR, dan seperti yang kita ketahui MPR termasuk ke dalam bagian dari parlemen.²⁹

Dewan Perwakilan Rakyat

Parlemen sebagai suatu wujud perwakilan rakyat mengharuskan anggotanya agar dapat mewakili seluruh elemen masyarakat. Dalam negara modern seperti ini, pada umumnya anggota legislatif dipilih melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) menggunakan sistem kepartaian. Sistem seperti demikian bersifat politik (*political representation*) atau merupakan bentuk dari representasi rakyat melalui partai politik.³⁰ DPR merupakan lembaga perwakilan yang menempati salah satu kamar dalam sistem parlemen Indonesia sebagai Majelis Rendah (*lower house*) atau *house representative/ house of commond*. DPR menjadi lembaga yang memegang fungsi representasi rakyat yang maju atas rekomendasi partai politik seperti yang telah penulis jelaskan di atas.

²⁹ Jimly Asshidique, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 32.

³⁰ Efriza, op.cit. hlm 43-44.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

Keberadaan DPR memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat, secara konstitusional DPR memiliki fungsi dan wewenang sebagaimana diatur di dalam pasal 19 ayat (1) UUD 1945, bahwa “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum*” ayat (2) “*susunan Dewan Perwakilan Rakyat di tetapkan dengan undang-undang*” ayat 3 “*Dewan Perwakilan Rakyat sedikitnya bersidang sekali dalam setahun*”³¹

Untuk melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang berkedudukan di dalam ranah kekuasaan legislatif, DPR memiliki fungsi legislasi sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 pasal 20 bahwa DPR memiliki kekuasaan dalam membentuk UU. Secara teoritis konsep demikian sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil. Dalam sistem presidensiil RUU seharusnya dibahas oleh parlemen dan kemudian presiden dapat memberikan hak veto nya, akan tetapi di Indonesia hal demikian menjadi problematika tersendiri, karena sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 pasal 20 ayat (2), presiden memiliki wewenang dalam membahas RUU bersama dengan DPR.

Menurut UUD 1945 pasal 20A ayat (1), DPR memiliki beberapa fungsi, yaitu : fungsi legislasi (*legislating*), fungsi anggaran (*budgeting*), dan fungsi pengawasan (*controlling*). Selanjutnya seperti diatur di dalam UUD 1945 pasal 20A ayat (2) dan (3) DPR untuk menjalankan fungsinya memiliki beberapa hak, yaitu: hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak imunitas.

Dewan Perwakilan Daerah

Sebelum adanya amandemen UUD 1945, secara institusi DPD belum lahir sebagai lembaga tinggi negara, akan tetapi secara fungsional kehadiran utusan daerah dalam keanggotaan MPR dapat mencerminkan fungsi DPD dikemudian hari. Anggota DPD dipilih melalui mekanisme pemilu oleh rakyat, keanggotaan DPD merupakan perwakilan setiap provinsi di seluruh Indonesia.³²

Kelahiran DPD yang merupakan lembaga perwakilan di kamar kedua parlemen Indonesia melalui jalan yang panjang dan rumit. Dalam persidangan MPR RI terjadi perdebatan yang panjang dan alot untuk membahas mengenai pembentukan DPD sebagai lembaga parlemen yang menempati kamar kedua di bangunan parlemen Indonesia. Setidaknya melalui perdebatan tersebut ditemukan 3 alasan perlunya

³¹ UUD 1945 pasal 19 ayat 1-3

³² Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014), hlm 225-226.

diberlakukan sistem parlemen bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni sebagai berikut:³³

1. Adanya berbagai problematika yang terjadi di dalam MPR sebelumnya, sehingga dibutuhkan pembenahan dalam sistem parlemen, anggota MPR yang bukan anggota DPR tidak melaksanakan tugasnya secara efektif karena tidak jelasnya orientasi mewakili rakyat daerah atau pun golongan. MPR memiliki kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensiil karena MPR dapat melengserkan presiden melalui sidang istimewa.
2. Untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat daerah secara formal melalui lembaga perwakilan yang merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah di pemerintahan pusat.
3. Kebutuhan reformasi yang mendorong adanya “*check and ballences*” antar lembaga dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Adanya dua kamar dalam parlemen ini diharapkan kedua lembaga ini mampu melaksanakan fungsi legislasi dan kontrolnya secara lebih efektif, tidak hanya kepada pemerintah akan tetapi dalam tubuh parlemen sendiri.

Lahirnya DPD pada awalnya dimaksudkan untuk membangun kekuatan baru di sistem parlemen bikameral di Indonesia, gagasan tersebut diarahkan untuk membentuk sistem parlemen *strong bicameral*. Pada dasarnya, DPD bukanlah reinkarnasi dari utusan golongan/ utusan daerah yang dipilih oleh partai pemenang dan hanya berperan sebagai *lip service* saja.³⁴

Gagasan mengenai pembangunan konstruksi parlemen bikameral yang kuat ini mendapatkan banyak sekali pertentangan secara agresif oleh sebagian anggota MPR melalui panitia ad hock perubahan UUD 1945. Para penentang ini memiliki kekhawairan yang mendalam mengenai keberadaan DPD, mereka menganggap bahwa kehadiran lembaga ini akan menjerumuskan Indonesia menuju negara federal.³⁵

DPD merupakan lembaga negara yang lahir setelah perubahan konstitusi, kelahiran DPD sebenarnya di maksudkan sebagai lembaga yang menjadi kontrol atas kinerja lembaga parlemen, dalam hal ini adalah DPR. Seperti alasan yang telah

³³ King Faisal Sulaiman, op. cid. hlm 34.

³⁴ King Faisal Sulaiman. op. cit, hlm 116.

³⁵ Ibid., hlm 173.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

dijelaskan di atas, akan tetapi dalam prakteknya peran DPD ini sangat terbatas, berbeda dengan DPR yang memiliki wewenang lebih luas.

Kekuasaan DPD secara konstitusional memiliki kekuatan yang besar, karena seperti disebutkan di dalam UUD 1945. Pasal 22C UUD 1945 menjelaskan bahwa “*anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah sama di setiap provinsi dan juga tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*” Selanjutnya dalam menjalankan kekuasaannya, oleh konstitusi diberikan wewenang sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasal 22 D.

Jika kita analisa lebih dalam lagi mengenai wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 pasal 22D kepada DPD, sangat terlihat jelas bahwa kewenangan DPD sangat terbatas dibandingkan kewenangan DPR. Dalam sistem parlemen bikameral kedua lembaga parlemen lahir dalam rangka menjalankan mekanisme *check and ballences*, akan tetapi jika dilihat dari wewenang DPD di atas, bisa dikatakan bahwa pembentukan lembaga ini tak lebih hanya untuk menciptakan singa yang ompong. Dalam hal legislasi, DPD hanya memiliki wewenang dalam kisaran pengusulan RUU, itupun tidak semua RUU, akan tetapi hanya beberapa RUU terkait otonomi daerah yang dapat diusulkan oleh DPD. Berbeda dengan wewenang DPR, lembaga ini memiliki wewenang sampai tahap pengesahan seluruh RUU.

Sistem parlemen bikameral yang demikian sangat berbeda dengan sitem parlemen bikameral yang ada di negara demokrasi dengan sistem presidensiil, seperti sistem bikameral yang diterapkan di Amerika Serikat, di negara tersebut *senate* (DPD) dan *house of representative* (DPR) memiliki kedudukan yang sama kuat³⁶

Dalam bukunya yang berjudul HTN Indonesia, Bagir Manan menyatakan pendapatnya bahwa DPD bukan merupakan badan legislasi penuh, DPD hanya memiliki wewenang untuk mengajukan RUU, itupun dalam hal otonomi daerah seperti yang telah dijelaskan secara enumeratif di dalam UUD 1945. Kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan sepenuhnya merupakan wewenang DPR dan Pemerintah. Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahwa rumusan baru konstitusi Indonesia tidak memberikan

³⁶ Pirmansyah, op. cid. hlm 166.

ruang kepada gagasan keikutsertaan daerah dalam segala bentuk penyelenggaraan dan pengelolaan negara³⁷

Seperti yang dikatakan oleh Adam Bachtiar, sebenarnya DPD memiliki wewenang yang signifikan dalam hal legislasi, hal ini merujuk pada pengertian “ikut membahas” dalam UUD 1945 pasal 20 ayat 2, menurutnya ikut membahas berarti sampai tahap memutuskan. Jadi menurutnya dalam hal legislasi sebenarnya tidak terdapat persoalan.³⁸

Akan tetapi dalam ranah wewenang untuk melaksanakan fungsi legislasi secara teknis terjadi reduksi terhadap wewenang yang seharusnya ada di dalam DPR. Di dalam UU no 7 tahun 2009 tentang MD3 dan UU no 12 tahun 2011 tentang P3 memberikan wewenang legislasi kepada DPD, akan tetapi sangat terbatas. DPD hanya dilibatkan dalam pembicaraan tahap pertama, dan tidak sampai ke tahap pembahasan daftar inventaris. Dengan artian, dalam ranah kekuasaan legislasi secara teknis DPD sangat sempit dan terbatas sekali wewenangnya.

Dalam hal pemberian pertimbangan, DPD dapat memberikan pertimbangan atas RUU terkait APBN, pajak, pendidikan, dan agama, kepada DPR. Problematikanya terletak pada waktu untuk memberikan pertimbangan. Karena pembahasan mengenai RUU APBN membutuhkan waktu dan agar tidak terganggunya pembahasan RUU oleh DPR dan pemerintah, maka perlu adanya peraturan yang membatasi DPD untuk memberikan pertimbangan RUU tersebut.

Kehadiran DPD sebagai lembaga perwakilan yang menempati kamar kedua dalam bangunan parlemen Indonesia masih memiliki banyak sekali kelemahan-kelemahan khususnya dalam hal fungsi dan wewenangnya. Dalam hal legislasi, seperti yang dijelaskan diatas, lembaga ini hanya memiliki wewenang sampai tahap pembahasan pertama, tidak sampai ke tahap pengambilan keputusan dan juga pengesahan RUU. Begitupula dalam hal pengawasan, meskipun memiliki kekuasaan yang sama dengan DPR, jika ditindak lanjuti sebenarnya lembaga ini hanya memberikan masukan kepada DPR untuk selanjutnya ditindaklanjuti.

Parlemen Bikameral di Indonesia

³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005), hlm 154.

³⁸ Pirmansyah, *op.cit.* hlm 179-180.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

Di negara Indonesia, perubahan sistem parlemen setelah adanya amandemen UUD 1945 berangkat atas kritik terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya hubungan antar lembaga tinggi negara. Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK) berhasil melakukan penelitian tentang sistem ketatanegaraan pada tahun 2000, yang kemudian hasilnya dituangkan ke dalam buku yang berjudul “Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia”. Hasil penelitian tersebut menghasilkan beberapa persoalan yang ada di dalam struktur MPR.³⁹ *Pertama*, mengenai representasi, pasca amandemen UUD 1945 terdapat 1000 orang yang merupakan bagian dari keanggotaan MPR, 425 diantaranya merupakan anggota DPR yang merangkap menjadi anggota MPR, dan sisanya merupakan anggota MPR yang bukan DPR atau berasal dari utusan golongan dan utusan daerah. Dengan demikian, terdapat dua jenis di dalam keanggotaan MPR, yaitu anggota MPR yang merupakan anggota DPR, dan anggota MPR yang bukan DPR. Belum ditemukan alasan yang memadai mengenai struktur MPR tersebut dan alasan mengenai adanya lembaga MPR dan DPR yang terpisah.

Selanjutnya, utusan golongan dan utusan daerah tidak bisa merepresentasikan dari golongan masyarakat yang diwakilinya. Maksud adanya utusan golongan sebenarnya untuk mewakili orang yang tidak bisa ikut berpartisipasi dalam partai politik. Akan tetapi, mekanisme pemilihan utusan golongan ini tidak jelas, bahkan di dalam utusan golongan ada beberapa anggota yang berasal dari kelompok cendekiawan dan artis. Pertanyaan yang muncul pada saat itu “apakah yang diwakilkan belum terwakilkan melalui partai politik?”

Masalah lembaga perwakilan juga dipengaruhi oleh intervensi presiden. Mekanisme pengangkatan anggota MPR yang bukan anggota DPR dipilih oleh presiden melalui keputusan presiden. Pada prakteknya utusan daerah dipilih secara eksklusif oleh DPRD Provinsi.

Kedua, sistem perwakilan yang diterapkan di Indonesia tidak jelas sehingga mekanisme *check and ballences* tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Fungsi legislasi hanya dilaksanakan oleh DPR. MPR, utusan golongan, utusan daerah kerjanya hanya terbatas setiap lima tahun.

³⁹ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra. op. cit, hlm 100.

Keinginan untuk mengaktifkan fungsi lembaga parlemen mendorong para penyusun konstitusi yang baru untuk mencoba menggunakan sistem parlemen bikameral. Secara sederhana, di dalam sistem parlemen satu kamar (*unicameral*) hanya terdapat satu lembaga yang kemudian memegang fungsi legislasi secara penuh, akan tetapi pada sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) terdapat dua lembaga parlemen yang mencoba untuk berkolaborasi demi mewujudkan keterwakilan masyarakat negara dengan melaksanakan tugas dan fungsinya secara berdampingan. Biasanya kamar pertama mewakili seluruh penduduk, seperti yang ada di DPR. Dan kamar kedua biasanya merepresentasikan konstituensi yang berbeda. Misalnya seperti di konsep Westminster (Inggris) kamar kedua merepresentasikan bangsawan atau golongan tertentu. Sedangkan dalam model parlemen di Amerika Serikat, kamar kedua mereka merepresentasikan dari negara-negara bagiannya.⁴⁰

Dua model parlemen diatas muncul karena situasi politik yang berkembang di masing-masing negara berbeda. Kelahiran konsep westminder dikarenakan adanya evolusi sistem pemerintahan Inggris yang sangat lama. Pada akhirnya, tradisi feodal yang berkembang di Inggris berhasil dimoderenkan sehingga para bangsawan dijadikan kamar sendiri dalam sistem parlemennya. Oleh karena itu, biasanya kamar kedua dipilih melalui penunjukkan tidak melalui pemilihan langsung. Sedangkan model parlemen Amerika Serikat lahir karena dilatarbelakangi oleh kepentingan dalam mengelola ekonomi politik di dalam negara yang memiliki wilayah luas dan masyarakat yang sangat plural.

Jika kita analisa pernyataan diatas, maka dalam hal ini Indonesia lebih cocok dan relevan menerapkan sistem parlemen yang kedua sesuai dengan Amerika Serikat, yaitu menggunakan sistem parlemen dengan kamar kedua dipilih berdasarkan keterwakilan wilayah-wilayah. Konsepsi demikian pada awalnya mendapatkan banyak pertentangan, karena konsepsi demikian sangat erat kaitannya dengan negara federal. “Hantu” federalisme dikhawatirkan akan dapat menyebabkan perpecahan antar wilayah dan akan mengakibatkan kepada pemisahan wilayah tersebut dikemudian hari.⁴¹

Menurut Ramlan Surbakti, seperti yang telah dikutip oleh Zainal Arifin Mochtar dalam bukunya menyebutkan beberapa pertimbangan mengapa kemudian Indonesia

⁴⁰ Efriza, *Studi Parlemen*. op. cit, hlm 170.

⁴¹ Ahmad Zaini, “DEMOKRASI: PEMERINTAH OLEH RAKYAT DAN MAYORITAS” 14, no. 2 (2018): 17.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

menggunakan sistem parlemen bikameral dengan setiap kamarnya mewakili golongan yang berbeda. *Pertama*, penyebaran penduduk Indonesia yang sangat timpang dan sangat besar penduduk yang menempati di pulau Jawa. *Kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan adanya kekuatan kedaerahan yang sangat nyata dan mempunyai basis materil dengan adanya pluralisme daerah otonomi seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.⁴²

Sistem parlemen merupakan sesuatu yang sangat fundamental dalam bangunan sistem negara demokrasi, karena melalui parlemen lah kehendak rakyat dapat di representasikan dan diwakilkan dengan maksimal. Perubahan-perubahan yang mendasar di dalam tubuh parlemen Indonesia menimbulkan pertanyaan, perubahan tersebut apakah sudah mengganti sistem unikameral yaitu supremasi MPR menjadi sistem bikameral? Pertanyaan ini muncul tidak terlepas dari berbagai kritik terhadap lembaga parlemen pasca amandemen UUD 1945. Kritik tersebut mengenai bangunan lembaga perwakilan yang baru belum dapat mencerminkan pelaksanaan mekanisme *check and ballences*, hat tersebut di dasari karena perubahan konstitusi hanya mengubah sistem dari supremasi MPR menjadi supremasi DPR. Selanjutnya mengenai, perubahan UUD 1945 dianggap belum dapat mencerminkan sistem bikameral. Bahkan dengan adanya keanggotaan serta kewenangan tersendiri yang melekat pada MPR, menjadikan lembaga ini bisa dikatakan sebagai kamar ketiga dalam bangunan parlemen di Indonesia.

Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konsep parlemen disusun oleh tiga lembaga negara, yaitu MPR, DPR dan DPD. Di dalam UUD 1945 ketiga lembaga ini memiliki fungsi dan wewenang yang berbeda, oleh karenanya, eksistensi serta kedudukan tiga lembaga perwakilan ini juga berbeda juga.⁴³

Ketika kita membaca risalah perubahan UUD 1945 yang terjadi antara tahun 1999-2002, kita akan menjumpai perdebatan mengenai pemikiran masing-masing anggota yang ada di MPR waktu itu. Ada beberapa anggota yang setuju dengan gagasan bikameral murni dengan menggunakan lembaga DPD sebagai penyeimbang kekuasaan DPR, akan tetapi ada juga anggota yang tidak setuju dengan gagasan tersebut

⁴² Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra. op. cit, hlm 102.

⁴³ Fajlurrahman Jurdi, "EKSISTENSI PARLEMEN INDONESIA SETELAH AMANDEMEN KONSTITUSI," t.t., hlm 1.

dan tetap memilih lembaga DPR sebagai lembaga perwakilan yang mendominasi lembaga legislasi.⁴⁴

Akhir dari perdebatan tersebut disepakati bersama mengenai pembentukan sistem parlemen bikameral di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, akantetapi kewenangan DPD secara konstitusional sengaja di preteli terutama di bidang legislasi karena dikhawatirkan akan terjadi ketimpangan wewenang jika tidak ditemukan titik temu ketika kedua lembaga ini terjadi konflik. Di dalam UUD 1945 naskah amandemen diatur secara liminitif mengenai pelaksanaan lembaga parlemen seperti fungsi anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen jabatan publik. Pada implimentasinya fungsi, kedudukan dan wewenang DPD hanya sebagai penunjang dari fungsi, kedudukan, dan wewenang yang dimiliki oleh DPR.⁴⁵

Di dalam UUD 1945 pada pasal 22 D dengan jelas menyatakan bahwa secara konstitusional Indonesia menggunakan sistem parlemen bikameral yang lunak (*soft bicameralism*) dimana kekuatan kedua lembaga parlemen tidak lagi sama kuat, artinya lembaga satu mendominasi atas lembaga perwakilan yang lain, dalam hal ini DPR lah yang mendominasi kewenangan dalam kekuasaan legislatif. Sebagai konsekuensi karena menjadi lembaga yang lemah, kemudian kewenangan dan fungsi yang dimiliki oleh DPD sangatlah terbatas.⁴⁶

Semestinya DPR dan DPD sebagai lembaga pemegang legitimasi yang diberikan untuk merepresentasikan masyarakat harus memiliki kedudukan dan juga wewenang yang setara (*equal*). Akantetapi, UUD 1945 mengatur tidak sebagaimana mestinya. Secara Yuridis-konstitusional fungsi dan wewenang DPR dan DPD tidak setara, hal seperti ini dapat kita lihat pada pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Berdasarkan hal ini, kemudian DPR memiliki hak inisiatif dalam hal legislasi. Hak yang serupa tidak dimiliki oleh DPD, karena pada dasarnya konstitusi tidak memberikan wewenang serupa kepada DPD.⁴⁷

Dengan konstruksi seperti itu, tampaknya peraturan di dalam konstitusi tidak sesuai dengan DPD sebagai lembaga yang menunjukkan sebagai lembaga yang penting

⁴⁴ King Faisal Sulaiman. *op. cit*, hlm 2.

⁴⁵ King Faisal Sulaiman. *op. cit*, hlm 173.

⁴⁶ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 76.

⁴⁷ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra. *op.cit* , hlm 105.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

dan lembaga yang berkedudukan di dalam rumpun kekuasaan legislatif yang memiliki beberapa konsekuensi anggaran, protokoler, sarana, prasarana, serta berbagai fasilitas lain yang tidak kalah mewah dengan yang di dapatkan DPR. Lebih lanjut, konstruksi wewenang DPD yang demikian, tidak sebanding pula dengan tantangan dan sulitnya untuk menjadi anggota DPD. Tingkat kesulitan menjadi anggota DPD lebih besar dibandingkan dengan kesulitan menjadi anggota DPR, akan tetapi wewenang DPR jauh lebih luas dibandingkan dengan wewenang DPD.⁴⁸

Pasca amandemen UUD 1945, keberadaan MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara mengalami perubahan yang mendasar, akan tetapi keberadaan lembaga ini tidak bisa dihapuskan di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bahkan secara konstitusional kewenangan dan keanggotaan MPR diatur dalam konstitusi, sehingga di Indonesia tidak bisa dikatakan sebagai negara dengan konsep parlemen bikameral ataupun unikameral, melainkan konsep parlemen trikameral. Perubahan mendasar pada sistem parlemen yang ada di dalam konstitusi Indonesia memang telah mengenai persoalan sebagai berikut.⁴⁹

Pertama, terjadinya perubahan dalam struktural MPR dengan dihapusnya utusan golongan yang berperan sebagai perwakilan fungsional dalam struktur keanggotaan MPR. Dengan demikian, struktural keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR (*political representation*), dan DPD (*regional representation*).

Kedua, adanya perubahan MPR secara struktural kemudian menjadikan fungsi MPR juga mengalami perubahan yang mendasar. Setelah adanya perubahan, lembaga ini tidak lagi berkekuatan "*supreme body*" yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dengan memiliki wewenang tertinggi dan tanpa kontrol. Sebelum terjadi amandemen UUD 1945, MPR memiliki 6 kewenangan yang sangat kuat karena dalam hal pemilihan presiden dan wakil presiden menjadi kewenangannya, setelah terjadi amandemen UUD 1945 MPR hanya memiliki 4 kewenangan dengan hanya berwenang untuk melantik presiden dan wakil presiden.

Ketiga, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pertama UUD 1945 pasal 5 ayat (1) yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD

⁴⁸ Patrialis Akbar. op. cit, hlm 76.

⁴⁹ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra. op. cit, hlm 106-107.

1945. Perubahan tersebut kemudian menegaskan bahwa meskipun presiden sebagai kepala negara diberikan wewenang untuk mengajukan RUU kepada DPR, akan tetapi pada prinsipnya DPR lah sebagai lembaga yang memegang kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, atas perubahan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi menganut sistem dengan prinsip “*supremasi parlemen*” dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga dibawahnya.

Keempat, diadopsinya sistem pemilihan langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh rakyat. Ketentuan tersebut sebagaimana diatur di dalam pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945. Di dalam pasal tersebut juga sekaligus mempertegas bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil. Dengan diberlakukannya sistem pemilihan oleh rakyat secara langsung, secara resmi seluruh pertanggungjawaban dari presiden diberikan kepada rakyat bukan kepada MPR. Dengan demikian, mengenai sistem demokrasi Indonesia, dalam bidang legislasi akan diselenggarakan oleh kekuasaan legislatif, kekuasaan legislatif disusun oleh dua lembaga yang menempati dua kamar dewan. Sedangkan dalam bidang eksekutif diselenggarakan oleh presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat.

Sebelumnya, fungsi legislatif dimiliki oleh presiden, setelah perubahan konstitusi, fungsi tersebut berpindah ke DPR. Pergeseran kewenangan tersebut dapat kita baca dengan adanya perubahan radikal pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Kemudian perubahan pasal 5 ayat (1) tersebut menjadikan harus dilakukannya amandemen pasal 20 UUD 1945 menjadi : (1) *DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang;* (2) *setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mencapai persetujuan bersama;* (3) *jika rancangan undang-undang tidak dapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;* (4) *presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang;* (5) *dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*⁵⁰

⁵⁰ Pasal 20 UUD 1945

Konstruksi Parlemen Bikameral..

Meskipun secara konstitusional dalam hal legislasi posisi DPR lebih kuat dibandingkan presiden, akan tetapi konstitusi memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk tidak menyetujui pembahasan suatu RUU. Jika hal tersebut terjadi maka mekanisme pasal 20 ayat (4) UUD 1945 harus dilaksanakan bahwa RUU yang tidak dapat persetujuan bersama, tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Kesimpulan

Demokrasi merupakan suatu konsep ataupun prinsip kenegaraan dimana dalam konsepsi demokrasi ini meletakkan kepentingan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi. Demokrasi lahir sejak zaman Yunani kuno sekitar tahun 600an SM sampai tahun 40an SM. Demokrasi masa itu dilaksanakan secara langsung dengan cara setiap rakyat berhak untuk menyampaikan keinginannya dan bisa ikut andil dalam setiap pengambilan keputusan negara. Sistem demokrasi demikian sangatlah efektif di praktekkan di zaman itu, karena di praktekkan di negara kota yang memiliki wilayah sempit dengan jumlah penduduk sedikit.

Dewasa ini, negara-negara di dunia bertransportasi menjadi negara modern dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang bertambah padat, hal demikian yang mengakibatkan munculnya masalah-masalah yang semakin kompleks, sehingga demokrasi secara langsung tidak bisa di praktekkan kembali di negara-negara demokrasi modern. Kemudian muncul lah solusi atas permasalahan tersebut dengan menggunakan model demokrasi dengan bentuk yang baru yaitu demokrasi perwakilan, dimana setiap rakyat tetap memegang kedaulatannya akan tetapi dalam penyampaiannya rakyat memilih para wakilnya untuk berada di kursi parlemen agar apa yang menjadi kehendak rakyat dapat diperjuangkan.

Saat ini negara-negara di dunia banyak yang mengklaim sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, tak terkecuali juga Indonesia. Sejarahnya, dalam hal parlemen Indonesia pernah menggunakan sistem parlemen satu kamar (*unicameral*) yaitu lembaga MPR sebagai satu-satunya lembaga dalam rumpun kekuasaan legislatif (parlemen). Keanggotaan MPR yaitu anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. pasca amandemen UUD 1945 Indonesia mengalami pergeseran dan juga perubahan dalam hal parlemen, Indonesia merubah sistem parlemennya menjadi sistem parlemen bikameral yaitu suatu sistem parlemen dengan menggunakan dua kamar di dalamnya.

Dalam sistem parlemen bikameral ini, DPR sebagai majelis rendah, dan DPD sebagai majelis tinggi.

Perubahan sistem parlemen ini pada perjalannya menemukan banyak kendala, karena ada yang setuju dengan gagasan ini dan ada juga yang tidak setuju. Kemudian MPR sebagai lembaga yang saat itu berwenang menetapkan konstitusi memutuskan untuk menerapkan sistem parlemen bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun demikian kelahiran DPD bisa dibilang seperti kelahiran singa yang ompong karena kewenangannya sangat terbatas dibandingkan dengan yang dimiliki DPR. Padahal secara teoritis seharusnya kedua lembaga ini memiliki kedudukan, fungsi, dan kewenangan yang sama, akan tetapi pada prakteknya khususnya dalam hal legislasi DPD tidak bisa berbuat banyak. Dengan fakta yang demikian maka Indonesia sebenarnya menerapkan sistem parlemen softbikameral.

Daftar Pustaka

- Agus Haryadi. *Bikameral Setengah Hati*. Jakarta: penerbit Kompas, 2002.
- Ahmad Zaini. "Pemerintah oleh Rakyat dan Mayoritas," t.t.
- Bambang Cipto. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam era pemerintahan modern-industrial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Charles Simabura. *Parlemen Indonesia Lintasan Sejarah, dan Sistemnya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Dewan Perwakilan Daerah,. *konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*. Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009.
- Eddy Purnama. *Negara Kedaulatan Rakyat*. Malang: Nusamedia, 2007.
- Efriza. *Studi Parlemen (sejarah, konsep, dan lanskap politi Indonesia*. Malang: Setra Press, 2014.
- Herdamin Renadireksa. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia, 2009.
- Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2004.
- . *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi;Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Konstruksi Parlemen Bikameral..

Jurdi, Fajlurrahman. "EKSISTENSI PARLEMEN INDONESIA SETELAH AMANDEMEN KONSTITUSI," t.t., 22.

Kaban, Ramon. "PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA." *Perspektif* 5, no. 3 (26 Juli 2000): 158. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v5i3.243>.

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

M. Imam Nasef. "MPR Di Persimpangan Jalan: Refleksi Paradigmatik Penguatan Kelembagaan MPR Pasca Amendemen UUD 1945." *Istinbath : Jurnal Hukum*, 2, 16, no. law (2019): 150–74.

Ni'matul Huda,. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005.

P Anthonius Siepu. *Studi Ilmu Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, t.t.

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

Pirmansyah, Miki. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia." *JURNAL CITA HUKUM* 2, no. 1 (1 Juni 2014). <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1461>.

Prof Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. 4 ed. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2018.

Purnama, Eddy. "Lembaga Perwakilan dan Checks and Balances dalam Kekuasaan Negara," no. 63 (2014): 17.

Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Saleh, Zainal Abidin. "DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK" 5, no. 1 (2008): 25.

Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014.

Zainal Arifin Mochtar, dan Saldi Isra. *Parlemen Dua Kamar*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.

Zaini, Ahmad. "DEMOKRASI: PEMERINTAH OLEH RAKYAT DAN MAYORITAS" 14, no. 2 (2018): 17