



Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si.

# **MODEL PERWAKILAN POLITIK DI INDONESIA**

Study Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain

# **MODEL PERWAKILAN POLITIK DI INDONESIA**

**(Studi Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain)**

**Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si.**

**CV. Sentra Publikasi Indonesia**

# **MODEL PERWAKILAN POLITIK DI INDONESIA**

(Studi Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain)

**Penulis:**

Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si.

**ISBN: 978-623-93766-3-5**

**Penyunting:**

Lutfi Fahrul Rizal

**Desain Sampul dan Tata letak:**

Widodo Dwi Ismail

**Penerbit:**

**CV. Sentra Publikasi Indonesia**

Jl. A.H. Nasution No. 35, Kel. Cipadung, Kec. Cibiru

Kota Bandung, Prov. Jawa Barat. Kode Pos 40614

Telp. 085723885877

Cetakan pertama, Mei 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, shalawat dan salam semoga tetap tercurah kepada Nabi Muhammad SAW.

Penelitian ini, berawal dari pengamatan terhadap fenomena politik yang berkaitan dengan model perwakilan politik yang berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Penelitian ini terfokus kepada sistem dan model perwakilan politik yang dianut oleh Indonesia dengan melakukan kajian perbandingan dengan sistem yang dianut oleh negara lain dengan tujuan untuk memperoleh sebuah pemahaman sistem atau model perwakilan politik yang komprehensif.

Semoga penelitian ini bermanfaat dan membawa pencerahan bagi para pembaca, akademisi dan praktisi partai.

Semoga bermanfaat.

Terimakasih,

Bandung, Mei 2020  
Penulis,

Dr. Fauzan Ali asyid, M.Si

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I : Pendahuluan	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjaua Pustaka dan Kerangka Berpikir	7
E. Langkah-Langkah Penelitian	10
BAB II : Kajian Teoritis	
A. Teori Sistem Perwakilan	14
C. Teori Bikameralisme	29
D. Teori Sistem Pemilu	30
BAB III: Hasil Penelitian dan Pembahasan	
A. Awal Berdiri Lembaga Perwakilan Politik RI	35
B. Perwakilan Politik di Era Orde Baru	41
C. Lembaga Perwakilan Politik di Era Reformasi dan Pasca Amandemen UUD 1945	55
D. Perbandingan Perwakilan Politik dengan Beberapa Negara lain	77
BAB IV: Kesimpulan	89
Daftar Pustaka`	92

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pasca jatuhnya rejim Orde Baru tahun 1998 serta awal dari era reformasi kesadaran politik akan perlunya melakukan perubahan sistem politik lebih dominan ketimbang reformasi dibidang lainnya. Perubahan tersebut bermula dari melakukan amandemen UUD 1945 yang pada masa Orde Baru dianggap tabu. Perubahan dilakukan karena banyaknya desakan dari berbagai kalangan untuk merombak sistem politik yang telah berjalan. Tuntutan tersebut beralasan antara lain: *pertama*, sistem politik yang tengah berjalan lebih mengedepankan otoritarianisme dan totaliterianisme sehingga mematikan seluruh sendi-sendi kehidupan politik. *Kedua*, Tingginya tingkat nepotisme dan kolusinya sehingga lembaga-lembaga politik yang ada hanya sebagai pelengkap demokrasi bukan sebagai bagian dari mekanisme demokrasi. *Ketiga*, tidak adanya sirkulasi elit sehingga rakyat merasa jemu dengan elit-elit yang terus serakah dalam kekuasaan. *Keempat*, sistem

yang tengah berjalan tidak mampu menjadi solusi akan keterpurukan bangsa akibat krisis moneter. *Kelima*, terjadi instabilitas politik dan keamanan sedangkan pemerintahan dalam keadaan lumpuh.

Aspirasi tersebut mendesak untuk segera melakukan perubahan kelembagaan politik antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) sebab MPR RI yang sebelumnya tidak menunjukkan representasi rakyat sebagaimana dikatakan Afan Gaffar<sup>1</sup> yang melihat dari sisi representasi di MPR yang melahirkan makna bias representasi itu sendiri di mana menimbulkan kenyataan-kenyataan rekrutmen anggota MPR yang antara lain:

1. Adanya sejumlah pejabat di eksekutif yang sekaligus menjadi anggota badan legislatif. Hal itu terlihat dengan jelas dari anggota FKP, berasal dari golongan-golongan seperti, para Menteri Kabinet yang masih berfungsi sebagai eksekutif. Adalah sangat sulit dicerna bahwa seseorang yang sedang menjabat di eksekutif sekaligus menjadi di legislatif.

---

<sup>1</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002) hlm. 281-289

2. Adanya para pejabat di daerah, yaitu Gubernur, Pangdam/Danrem yang menjadi anggota MPR utusan daerah. Mereka pejabat eksekutif di daerahnya sekaligus menjadi anggota legislatif di pusat pemerintahan.
3. Adanya anak, istri dan keluarga pejabat yang mewakili golongan-golongan dan kemudian bergabung dalam Fraksi Karya Pembangunan. Sekalipun mereka memiliki ikatan afilatif dengan sejumlah organisasi sosial dan politik tertentu, mereka juga mempunyai ikatan langsung dengan mereka yang memegang jabatan eksekutif.

Tentu saja, hal itu menimbulkan masalah yang berkaitan dengan konflik kepentingan. Seseorang yang berada di eksekutif tentu saja secara alamiah akan berbeda dengan seseorang yang menjabat di legislatif. Yang satu membuat peraturan dan yang lain menjalankan peraturan. Adalah tidak pada tempatnya seseorang yang membuat peraturan sekaligus yang menjalankannya. Yang satu fungsi kontrol dan legislasi sementara yang lain fungsi implementatif. Hal yang paling fundamental yang muncul sebagai implikasi dari proses rekrutmen

seperti itu adalah tingkat representasi pada MPR. Siapakah yang diwakili oleh kalangan pejabat seperti menteri, gubernur dan pejabat lainnya? Siapa pula yang diwakili oleh anak, istri, menantu dan keluarga pejabat itu?

Fenomena MPR RI yang seharusnya mencerminkan kepentingan rakyat sebagai lembaga yang memiliki otoritas kedaulatan rakyat telah diselewengkan oleh pemerintahan Orde Baru. Oleh karena itu, rakyat mendesak untuk melakukan perubahan dengan terlebih dahulu melakukan amandemen. Amandemen UUD 1945 pasca jatuhnya rejim Orde baru telah melakukan amandemen sebanyak empat kali mulai tahun 2000 sampai 2002. Amandemen UUD 1945 dilakukan oleh MPRRI hasil dari pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan percepatan pemilu yang sebelumnya diadakan pada tahun 1997, karena terjadi jatuhnya rejim Orde Baru maka untuk menguatkan legitimasi atas pemerintahan dilakukan percepatan pemilu dua tahun setelahnya yakni tahun 1999 pada masa presiden B.J. Habibie.

Pasal-pasal yang diamandemen antara lain berkaitan dengan lembaga kepresidenan, MPR RI, DPR,

sistem pemilu, partai politik kemudian dihilangkan lembaga DPA dan penguatan lembaga Yudikatif dengan menambah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sedangkan konsensus politik dalam melakukan amandemen antara lain tentang NKRI dan Pancasila. Kedua unsur tersebut sepakat tidak dilakukan amandemen. Hanya Pancasila tidak lagi menjadi asa tunggal Negara sehingga partai politik atau organisasi kemasyarakatan dalam mencantumkan asas yang lainnya.

## **B. Pokok Masalah**

Dalam penelitian ini akan mengkaji perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) selama empat kali amandemen UUD 1945, dimana kedudukan MPR RI tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara tetapi setarap dengan lembaga kepresidenan, DPR, DPD dan lembaga Yudikatif sebagai lembaga tinggi negara. Faktor kesejajaran dan kesetaraan ini diharapkan mampu melakukan fungsi dan kewenangan masing-masing sehingga tidak seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, dimana lembaga legislatif hanya sebagai pelengkap dan

lembaga stempel atas kebijakan yang dilakukakn oleh pemerintahan Orde Baru.

Fokus masalah dalam penelitian ini adalah gerakan demokratisasi dan perubahan lembaga politik MPR RI dalam system politik Indonesia. Dengan penelitian ini diharapkan dapat melihat secara jernih perubahan politik yang tengah berjalan di Indonesia sebagai bagian dan masa transisi demokrasidan sekaligus diketahui arah perubahan tersebut sehingga dapat dikatakan bagian dari konsolidasi demokrasi walaupun perubahan tersebut dalam kondisi bangsa yang kurang kondusif. Untuk lebih jelasnya akan diungkap melalui beberapa pertanyaan penelitian antara lain:

- 1) Apa saja yang melandasi diperlukannya perubahan kelembagaan perwakilan Politik?
- 2) Model sistem perwakilan politik yang bagaimana yang dikehendaki dari hasil amandemen?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan antara lain:

- 1) Menganalisis faktor-faktor yang melandasi diperlukannya perubahan kelembagaan perwakilan Politik.
- 2) Menggambarkan dan menganalisis sistem perwakilan politik yang dikehendaki dari hasil amandemen.

#### **D. Tinjauan Pustaka dan Kerangka Berpikir.**

Kajian-kajian yang berkaitan dengan sistem parlemen merupakan bagian dari kajian ilmu politik, akan tetapi parlemen dapat dikaji dari ilmu-ilmu lainnya seperti Hukum Tata Negara. Khusus berkaitan dengan penelitian ini yang mengkaji sistem parlemen di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, akan dikaji dari sudut pandang Ilmu Politik. Terdapat beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang sama, walaupun dari sudut keilmuan yang berbeda.

Penelitian yang dilakukan Bintang Saragih tentang "Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia." Ia juga seorang ahli dalam Hukum Tata Negara, sehingga penelitiannya lebih mengedepankan keteraturan sistem hukum terhadap munculnya

kelembagaan negara. Dalam penelitian tersebut dikaitkan juga dengan sistem pemilu yang merupakan kajian ilmu politik, tetapi ia hanya mencari titik temu antara aturan hukum yang berlaku dengan sistem pemilu yang dilaksanakan. Pemilu-pemilu yang menjadi kajiannya mulai dari pemilu tahun 1955 sampai dengan pemilu 1987. Selain itu penelitiannya melihat konsistensi dan kontinuitas antar undang-undang politik.

Begitu juga penelitian yang dilakukan Jimly Asshiddiqie, sebagai guru besar Hukum Tata Negara yang meneliti "Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945." Penelitiannya lebih terfokus pada perubahan kelembagaan negara beserta kewenangan dan tugas-tugasnya mulai dari berlakunya UUD 1945 di awal kemerdekaan sampai amandemen UUD 1945 pada masa reformasi, tetapi kajiannya lebih mengedepankan formalitas hukum bukan gejolak-gejolak politik lahirnya kelembagaan negara. Sehingga penelitian tersebut lebih mengedepankan perubahan hukum bukan perubahan politik. Dengan demikian kajian tersebut akan berbeda dengan penelitian ini.

Penelitian lembaga negara dari perspektif politik yang pernah dilakukan adalah oleh Valina Sngka Subekti. Ia merupakan Doktor Ilmu Politik. Ia meneliti tentang pergulatan kepentingan dan pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945. Penelitian tersebut lebih menitik tekankan pada pergolakan kepentingan partai-partai politik terhadap proses amandemen UUD 1945 serta perkembangan pemikiran disekitar amandemen. Penelitian itu juga belum mengkorelasikan antara proses amandemen dengan hasil amandemen, sehingga tidak nampak keutuhan produk proses politik.

Fenomena politik tersebut menuntut elit politik untuk melakukan perubahan politik dengan terlebih dahulu melakukan amandemen UUD 1945. Amandemen tersebut diharapkan dapat membuka ruang demokratisasi secara utuh di Indonesia. Tuntunta tersebut mengarah kepada substansi kelembagaan negara yang menganut nilai-nilai demokrasi. Nilai-nilai tersebut antara lain adanya kejelasan keterwakilan politik, adanya keseimbangan antara lembaga negara, berfungsinya cek and balances antara lembaga negara dan optimalisasi kelembagaan negara. Berdasarkan pemikiran itulah

terjadi perubahan kelembagaan negara dimana ada yang dikurangi hak dan kewenangannya, ada juga yang dihilangkan seperti DPA, utusan golongan. Selain itu ada yang terjadi perubahan kelembagaan seperti utusan daerah menjadi Dewan perwakilan Daerah (DPD).

### **E. Langkah-Langkah Penelitian**

Dalam bagian ini diuraikan metode penelitian yang digunakan. Metode penelitian dibagi atas 4 bagian, yakni : *pertama*, jenis penelitian. *Kedua*, sumber data. *Ketiga*, tehnik pengumpulan data. *Keempat*, analisis data.

#### **Jenis data**

Penelitian ini bersifat kualitatif,<sup>2</sup> yang mengandalkan konstruksi logika dan penggalian interpretatif berdasarkan data-data yang diperoleh melalui wawancara, dokumentasi atau bahan-bahan literatur yang relevan dengan topik dan masalah studi ini. Pendekatan penelitian kualitatif umumnya meletakkan peneliti pada pandangan fenomenologis di mana peneliti

---

<sup>2</sup> Albert Wijaya dalam Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1990), hlm. 66.

berusaha memahami arti peristiwa dan keterkaitannya terhadap orang-orang dalam situasi tertentu.<sup>3</sup>

Dalam kaitan itu digunakan juga studi kasus sebagai *research strategy*, sebagaimana dijelaskan oleh Nazir bahwa studi kasus adalah penelitian yang berkenaan dengan suatu periode tertentu atau khas dari keseluruhan personalitas. Umumnya peneliti ingin mempelajari latar belakang serta interaksi lingkungan dari unit-unit yang menjadi subjek.<sup>4</sup> Menurut Denzin Guba studi kasus adalah suatu pendekatan untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasikan suatu kasus.<sup>5</sup>

### **Sumber Data dan Tehnik Pengumpulan Data**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data tertulis/dokumentasi hasil sidang MPR/DPR RI periode 1999-2004 berkaitan dengan amandemen UUD 1945, Selain itu diperlukan juga data

---

<sup>3</sup> Lexi Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), hlm 9

<sup>4</sup> Mon. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988) hlm 66

<sup>5</sup> Agus salim (Penyunting0, *Teori dan Paradigma sosial dari Denzin Guba dan penerapannya*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001) hlm 43

yang bersumber dari media cetak, seperti surat kabar, majalah, risalah-risalah rapat, keputusan dan lain-lain. Sedangkan tehknik pengumpulan data digunakan bahan kepustakaan dan peraturan-peraturan serta surat keputusan, surat kabar, majalah, hasil penelitian.

### **Tehnik Analisis data**

Analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif yang dilakukan melalui analisis historis-holistik (*longitudinal analysis*). Hal ini didasarkan atas tiga pertimbangan utama. *Pertama*, metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan gejala yang kompleks. *Kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. *Ketiga*, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Analisis terhadap data kualitatif merupakan sumber data yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat. Penggunaan data kualitatif diharapkan dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara

kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat, dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis data Kualitatif*, (Jakarta: UI-Press, 1992) hlm. 1-2. Lihat juga uraian secara rinci dan jelas tentang berbagai paradigma ilmu pengetahuan, pendekatan penelitian dan perbandingan model analisis kualitatif dan kuantitatif dalam Dedy Nur Hidayat, *Metode Penelitian Kualitatif* (kumpulan Bahan kuliah), (Jakarta: PPS UI, 2003).

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS**

Berkaitan dengan tema dan permasalahan penelitian yang akan dibahas, penelitian ini menggunakan (1) Teori Sistem Perwakilan (2) Teori Bikameralisme (3) Teori Sistem Pemilu. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan satu persatu di bawah ini:

#### **Teori Sistem Perwakilan**

Perkembangan munculnya lembaga perwakilan sebagai sebuah refleksi pelaksanaan demokrasi banyak terdapat di negara-negara Barat (Eropa). Para ahli seperti Robert Dahl mengawali pembahasannya tentang lembaga perwakilan tersebut dengan menceritakan berbagai praktek di Eropa. Dahl menyebut bangsa Viking misalnya yang merupakan nenek moyangnya sendiri melakukan praktek demokrasi perwakilan dengan membentuk sebuah Dewan setempat yang bersidang untuk membicarakan hukum yang disebut *Ting*. Praktek ini berkembang sekitar tahun 500 Masehi hingga 1000

Masehi.<sup>7</sup> *Ting* secara khusus diadakan di lapangan terbuka dan ditandai oleh batu tegak yang besar. Dalam pertemuan *Ting* itu, orang-orang yang merdeka ini menyelesaikan perselisihan antar mereka, mendiskusikan hukum, menerimanya atau menolaknya; menyetujui atau menolak perubahan agama dan bahkan juga memilih dan menyetujui seorang raja yang biasanya diminta bersumpah untuk setia kepada hukum yang telah disetujui *Ting*.

Selanjutnya, keberadaan dewan setempat atau *Ting* dalam bangsa Viking berkembang dan dipertahankan dalam waktu lama ketika bangsa ini melakukan ekspansi ke negara tetangga seperti Islandia. Perkembangannya adalah munculnya parlemen nasional di kemudian hari yang pada tahun 930 M mereka telah menciptakan semacam *Ting* tingkat tinggi, yaitu *Alting* atau Majelis Nasional yang tetap merupakan sumber hukum Islandia untuk jangka waktu tiga abad lamanya. Perkembangan ini mempengaruhi berubahnya majelis-majelis lokal menjadi majelis nasional Sebagaimana diketahui, perkembangan selanjutnya menampakkan

---

<sup>7</sup> Robert Dahl, *Op.cit*, hal. 25-27

adanya parlemen perwakilan secara berangsur-angsur khususnya di Eropa. Ini dapat terlihat dalam sejarah parlemen Inggris masa abad pertengahan. Awalnya parlemen yang ada di Inggris berasal dari majelis yang diundang untuk bersidang sewaktu-waktu saja jika situasi menghendaknya di masa pemerintahan Edward I dari tahun 1272 sampai 1307.

Perkembangan mutakhir kehadiran parlemen di negara Eropa Barat berlaku pada abad 18 di mana sistem konstitusional menemukan tempatnya. Di Inggris, raja dan parlemen masing-masing telah dibatasi oleh kekuasaan yang lain. Di dalam parlemen kekuasaan kaum aristokrat yang turun temurun dalam Dewan Para *Lord (House of Lords)* telah diimbangi oleh kekuasaan rakyat dalam Dewan Rakyat (*House of Commons*). Sedangkan undang-undang yang dibuat raja dan parlemen ditafsirkan oleh hakim-hakim yang pada umumnya, walaupun tidak selalu, berasal baik dari raja maupun parlemen.

Sistem saling mengimbangi antar kekuasaan ini dikenal sebagai sistem *checks and balances* menjadi sebuah kekuatan sosial terpenting di negeri Inggris

tersebut. Model Inggris mengilhami para perumus konstitusi Amerika Serikat untuk menciptakan sebuah republik dengan aspek-aspek terbaik dari sistem Inggris. Seperti diketahui bahwa bangsa Amerika merupakan kaum imigran dari Inggris yang merasa tidak dapat menikmati sistem kerajaan yang memiliki aspek-aspek buruk. Tetapi diakui bahwa Inggris memberikaa pelajaran berharga tentang perimbangan kekuasaan meskipun konstitusinya tidak tertulis dengan raja atau ratu sebagai sentralnya.

Dalam sejarah munculnya lembaga parlemen moderen di dunia, Inggris memang merupakan negara yang dianggap sebagai negara awal yang menciptakannya. Parlemen dalam bentuknya sekarang bermula di Inggris di penghujung abad ke-12 dengan munculnya *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal. Ia dinamakan parlemen karena sebagai wadah para baron dan tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk kesepakatan dan untuk meningkatkan kontribusi mereka bagi kerajaan.<sup>8</sup> Sampai akhir abad

---

<sup>8</sup> Lembaga ini terus ada hingga sekarang yang dinamakan *House of Lords* seperti yang sudah dijelaskan di awal:

ke-14 barulah parlemen dimanfaatkan oleh Raja Inggris sebagai badan konsultasi untuk pembuatan undang-undang. Kemudian di awal abad ke-15, parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, walaupun dari segi keanggotaannya lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan rakyat yang dibentuk melalui pemilihan (*House of Commons*), baru muncul pada abad ke-18 di Inggris.<sup>9</sup>

Dari lintasan perjalanan demokrasi yang direfleksikan dalam sebuah pemerintahan rakyat menghasilkan adanya lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan ini berkembang menjadi lembaga perwakilan yang khusus diperuntukkan bagi rakyat serta lembaga perwakilan yang merepresentasikan berbagai kepentingan lain. Kepentingan tersebut bisa mewakili kepentingan teritori (wilayah) atau kelompok dalam masyarakat. Dan beberapa negara di dunia banyak yang mempraktekkan sistem tersebut.

---

<sup>9</sup> J. Soedjati Djiwandono (Pengantar), *Demokrasi, Panduan Bagi Pemula*, (Jakarta: The Ridep Institute, 2002) hal 35.

Fungsi lembaga perwakilan dalam negara demokratis menurut Bintan Saragih,<sup>10</sup> umumnya memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- a. Fungsi Perundang-undangan atau legislasi;
- b. Fungsi Pengawasan;
- c. Fungsi Pendidikan Politik.

Dari ketiga fungsi tersebut terdapat fungsi lain parlemen yaitu dalam hal anggaran. Seperti yang terjadi dalam sejarah lembaga parlemen di Inggris bahwa dengan lahirnya *House of Lords* yang isinya kaum ningrat dan dibantu oleh rakyat dan kaum borjuis, maka lembaga ini memiliki fungsi membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja yang saat itu selalu menjadi sumber konflik dengan pihak raja.<sup>11</sup>

Secara terperinci dapat dikemukakan uraian dari ketiga fungsi utama yang telah disebutkan di atas.

*Pertama*, fungsi perundang-undangan atau legislasi yaitu bahwa parlemen berfungsi membuat undang-undang yang mengatur warga negara baik di

---

<sup>10</sup> Bintan Jaragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987) hal 88.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal 8

bidang politik, kesejahteraan maupun hal lain termasuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Oleh karena itu, parlemen dapat disebut sebagai badan legislatif atau badan pembuat undang-undang.

*Kedua*, Fungsi pengawasan yaitu fungsi yang dijalankan oleh parlemen untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan atau melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen. Guna melaksanakan fungsi ini, biasanya parlemen dilengkapi dengan beberapa hak seperti hak bertanya, hak interpelasi (meminta keterangan), dan hak angket (mengadakan penyelidikan).

*Ketiga*, fungsi pendidikan politik yaitu melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan perwakilan di parlemen atau dimuat dan diulas di media massa. Dengan demikian rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing dan secara tidak langsung rakyat dididik menjadi masyarakat yang sadar atas hak dan kewajibannya.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 89.

## Teori Bikameralisme

Dalam sistem keparlemenan di dunia, dikenal dua istilah yang biasa digunakan oleh negara-negara demokrasi yaitu unikameral dan bikameral. Unikameral adalah sistem parlemen satu kamar sedangkan bikameral adalah sistem parlemen dua kamar.<sup>13</sup> Dari kedua sistem tersebut terdapat beberapa perbedaan substansial, meskipun diantara keduanya tidak lebih baik dari yang lain. Pilihan penggunaan satu sistem sangat tergantung kepada kondisi dari masing-masing negara. Tetapi, memang terdapat kelebihan dan kelemahan dari dua sistem tersebut. Pada intinya, kedua sistem tersebut merupakan sistem perwakilan tidak langsung dari rakyat. Ada yang mewakili orang dan ada yang mewakili ruang. Bikameralisme adalah sebuah disain lembaga atau institusi dalam bentuk dua majelis atau lembaga perwakilan.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar....*, Op.cit, hal. 180.

<sup>14</sup> Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, *Senates, Bicameralism in The Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus, 1999, hal. 1,

Sistem bikameralisme merupakan salah satu dari klasifikasi sistem keparlemenan yang ada di dunia. Seperti yang dikemukakan Arend Lijphart dalam bukunya *Patterns of Democracy*, bahwa bikameralisme merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar (*chambers*) yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upper house*).<sup>15</sup>

Selanjutnya, Lijphart menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dari sistem bikameralisme ini. Secara original, fungsi yang paling penting dari kamar kedua atau *upper house* yang dipilih dari basis terbatas adalah melayani sikap konservatif yaitu agresifitas dari kamar pertama yang biasanya anggotanya dipilih secara lebih demokratis.<sup>16</sup> Secara kategoris, Lijphart membagi ke dalam tiga kecenderungan bikameralisme yaitu:

---

<sup>15</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, 1999, New Heaven and London, hal. 201.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 23.

Pertama, kamar kedua memiliki kecenderungan menjadi lebih kecil daripada kamar pertama. Meskipun dalam kasus Inggris *House of Lord* memiliki lebih dari 1000 anggota tetapi tidak lebih kuat dalam hal legislasi dibandingkan dengan *House of Commons*. Dalam hal ini terdapat beberapa kategori seperti yang dikemukakan Patterson dan Mughan bahwa ada negara yang kamar keduanya memiliki anggota dengan kisaran antara 100 hingga 200, ada yang memiliki anggota lebih dari 200.

Kedua, Periode keanggotaan dari kamar kedua biasanya lebih panjang dibandingkan dengan kamar pertama. Kamar pertama biasanya memiliki periode mulai dari dua hingga 5 tahun sementara kamar kedua periodenya berkisar antara 4 hingga 9 tahun (tetapi di Inggris dan Kanada keanggotaannya seumur hidup), sementara di Rusia dan Jerman periode keanggotaannya tidak pasti (*indefinite*) tetapi tidak juga seumur hidup.

Ketiga, ciri umum dari kamar kedua ini adalah pemilihan atau seleksi anggotanya yang tidak lebih demokratis atau terkesan membingungkan karena basisnya tidak berdasarkan *popularly elected*

tetapi lebih kepada perwakilan kepentingan baik sosial, ekonomi maupun teritori.

Selain terdapatnya kecenderungan dalam sistem bikameralisme, Lijphart juga menegaskan bahwa terdapat dua model utama dari bikameralisme yaitu: (1) Bikameralisme kuat (*strong bicameralism*); dan (2) Bikameralisme lunak (*weak bicameralism*). Aspek pertama dari bikameralisme adalah kekuasaan formal berdasarkan konstitusi yang dimiliki dua kamar tersebut. Pola umum adalah bahwa kamar kedua cenderung menjadi subordinat dari kamar pertama. Jika ada Rancangan Undang-undang yang berasal dari kamar kedua biasanya dapat diatasi (*overridden*) oleh kamar pertama dan dalam sistem keparlemenan seperti ini, kabinet bertanggungjawab kepada kamar pertama. Selanjutnya, secara faktual politik, kamar kedua memiliki seleksi keanggotaan yang berbeda dengan kamar pertama. Jadi, tidak hanya bergantung kepada kekuasaan formal yang dimiliki, tetapi juga model seleksinya. Semua kamar pertama memiliki keanggotaan yang dipilih langsung oleh pemilih (*popularly voters*), tetapi anggota

sebagian besar kamar kedua di dunia dipilih secara tidak langsung (biasanya oleh legislatif daerah) atau juga berdasarkan keturunan atau kelompok masyarakat tertentu, sebagian lagi diangkat atau ditunjuk. Oleh karena itu, kamar kedua tidak menjadi lebih demokratis legitimasinya dibanding kamar pertama.<sup>17</sup>

Secara historis, sistem keparlemenan bikameral sangat berakar kepada sejarah masa lalu di mana terjadi stratifikasi masyarakat khususnya kelas atas pada masa abad pertengahan dan ini merefleksikan dari adanya semangat bersama masyarakat abad pertengahan. Kondisi ini berkembang di Inggris Raya di mana banyak kaum bangsawan, tuan tanah serta para pendeta yang dalam perkembangan demokrasi di Inggris memiliki peran penting dalam proses berakhirnya abad kegelapan.<sup>18</sup>

Dalam teori umum, Patterson dan Mughan menyebutkan bahwa terdapat dua fungsi utama yang dijalankan oleh kamar kedua (*second chambers*) atau juga *upper house* atau di banyak negara disebut senat

---

<sup>17</sup> Ibid., hal. 26

<sup>18</sup> Anthony Mughan and Samuel Patterson, op.cit, hal. 2.

dan nama lain. Kamar kedua dianggap dapat memungkinkan adanya diferensiasi politik dan mereka menyediakan adanya wewenang untuk memberikan pendapat dalam pembuatan kebijakan yang memungkinkan mencegah kesalahan, menunda tindakan hingga adanya alternatif yang memuaskan atau menunda keputusan hingga pihak-pihak yang terlibat mencapai konsensus. Sehingga dengan demikian, teori bikameralisme menggaris bawahi dua aspek yaitu perwakilan (*representation*) maupun kewenangan untuk memberikan opini (*redundancy*).

Dalam sistem parlemen dua kamar terdapat sebuah tuntutan bagi adanya keterwakilan. Menurut Patterson dan Mughan, secara teoritis, satu kamar disusun berdasarkan anggota yang dipilih secara populer, yang mewakili warga negara secara langsung. Kamar yang lain dengan basis perwakilan yang berbeda, dapat memberikan suara kepada kepentingan kelas-kelas sosial, kepentingan ekonomi atau perbedaan teritorial. Basis paling umum secara konstitusional bagi adanya senat atau kamar kedua adalah

menyediakan keterwakilan berdasar teritorial.<sup>19</sup> Secara umum, sistem federal adalah sistem yang paling kondusif untuk penerapan bikameralisme yang mana senat bertindak sebagai lembaga perwakilan federal (*federal house*) yang memiliki anggota terpilih yang mewakili negara bagian atau propinsi. Sementara untuk negara kesatuan (*unitary nations*) memiliki kecenderungan menerapkan sistem parlemen unikameral. Tetapi hal tersebut bukan berarti bahwa pertimbangan teritorial tidak direfleksikan dalam struktur parlemen di negara kesatuan.<sup>20</sup> Contoh negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral adalah Perancis dan Spanyol.

Menurut Miriam Budiarjo, Negara Kesatuan yang memakai sistem dua kamar (majelis) biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Dikhawatirkan bahwa sistem satu kamar memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid., hal. 9.

<sup>20</sup> Ibid., hal. 10.

<sup>21</sup> Miriam, Op.cit., hal 180.

Majelis atau kamar kedua memiliki wewenang kurang daripada majelis atau kamar pertama.

Fokus selanjutnya dalam teori bikameralisme yang dikemukakan Patterson dan Mughan adalah *redundancy*. Nilai *redundancy* di sini diartikan sebagai keikutsertaan *upper house* untuk memberikan pendapat (*second opinion*) dalam formulasi kebijakan yang dibuat oleh parlemen. Contoh negara yang memiliki senat dengan fungsi seimbang dalam hal *redundancy* adalah Amerika Serikat dan Italia karena undang-undang harus disetujui oleh dua kamar yang ada. Tetapi di Inggris berbeda keadaannya karena *House of Lords* lebih sebagai subordinasi dari *House of Commons*. *House of Lords* hanya diberdayakan dalam hal revisi, memberikan pertimbangan kembali, atau menunda sebuah peraturan perundangan dan sebaliknya aturan konstitusional yang dibuat *upper house* dapat ditolak atau dikesampingkan oleh *lower house*.<sup>22</sup>

Dalam pembahasan tentang perlunya kehadiran kamar kedua, seorang ahli yang juga pernah menjabat sebagai ketua komisi tentang status *upper house* di

---

<sup>22</sup> Ibid., hal. 12.

Inggris, Lord Bryce menyatakan bahwa "keuntungan dari pembagian lembaga perwakilan ke dalam dua cabang adalah bahwa salah satu dapat mengawasi ketergesa-gesaan dan mengoreksi kesalahan dari lembaga yang lainnya".<sup>23</sup> Sehingga tercipta mekanisme pengawasan dari satu cabang parlemen (*upper* atau *lower*) atas yang lain. Adanya keikutsertaan kamar kedua (*second chamber* atau *upper house*) untuk memberikan pendapat (*second opinion*) yang terdapat dalam sistem bikameralisme didasarkan atas berhagai pertimbangan. Pertimbangan utama didasarkan atas adanya sebuah peran revisi yang dilakukan oleh *upper house*. Kamar kedua ini berperan memberikan kontribusi kepada performance legislatif melalui kapasitasnya untuk mereview dan merevisi. Dalam kaitan ini, *upper house* dapat mengoreksi kesalahan dalam pembuatan undang-undang yang dibuat oleh *lower house* atau DPR, memberikan pemikiran kedua

---

<sup>23</sup> Sebagaimana dikutip Patterson dan Mughan, Op.cit, hal 13.

tentang aturan-aturan hukum dan mengawasi pengaruh dari kelompok-kelompok kepentingan.

Pertimbangan lain adalah adanya keinginan untuk mengurangi agresifitas DPR (*lower*) dalam hal isu-isu kebijakan terkini.. Selain itu, pertimbangan yang tidak kalah pentingnya adalah pentingnya kamar kedua untuk mencegah korupsi atau perebutan kekuasaan oleh lembaga lain, oleh eksekutif atau oleh kepentingan khusus. Dalam pengalaman Amerika Serikat, kehadiran senat sebagai kamar kedua dalam sistem bikameralisme diarahkan untuk mendinginkan situasi dari adanya kekhawatiran dalam praktek sistem keparlemenan tunggal yang cenderung menimbulkan oligarki kekuasaan. Kondisi ini disadari oleh para ahli terkesan menimbulkan intervensi dari lembaga *upper* dalam hal hubungan normal dari tanggung jawab politik dengan *lower*, lembaga demokratis lainnya serta eksekutif. Tetapi hal tersebut merupakan konsekuensi dari upaya menciptakan mekanisme *checks and balances* antar lembaga.

## **Teori Sistem Pemilu**

Konsep yang berkaitan erat dengan badan perwakilan rakyat ialah berupa sistem pemilihan umum. Hal ini disebabkan salah satu fungsi sistem pemilihan umum ialah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan. Setiap sistem pemilihan umum diatur dalam peraturan perundang-undangan, setidaknya mengandung tiga variable pokok, yaitu penyuaaraan (*balloting*), distrik pemilihan (*electoral district*), dan formula pemilihan.<sup>24</sup>

*Pertama*, penyuaaraan. Artinya, tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak dalam memberikan suara. Apakah pemilih diperkenankan memilih salah satu alternaif (*categorical*) atau pemilih diperkenankan mendistribusikan suaranya kepada beberapa alternatif sesuai dengan peringkat yang dikehendaki (*ordinal*). Pilihan yang dihadapi pemilih terdiri atas tiga kemungkinan, yakni memilih partai, memilih calon, atau keduanya (partai politik dengan daftar calonnya).

---

<sup>24</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992) hal 176-182. Lihat juga Ace Project kerjasama IDEA, United Nations dan IFES, *Sistem Pemilu*.

Variabel penyuaran ini terdapat di Negara-negara yang menganut sistem politik demokrasi yang menjamin kemajemukan (*pluralism*), sedangkan pemilihan umum di Negara-negara komunis tidak mempunyai alternatif terhadap partai politik atau calon.

*Kedua*, daerah pemilihan (*electorate district*). Artinya, ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan. Apakah satu kursi perdistrik (*single member district*) atau lebih dari satu kursi per daerah pemilihan. Dalam menentukan daerah pemilihan ini setidaknya-tidaknnya dua faktor selalu dipertimbangkan, yakni wilayah administratif pemerintahan dan jumlah penduduk.

*Ketiga*, formula pemilihan. Artinya, rumus yang digunakan untuk menentukan siapa atau partai politik apa yang memenangkan kursi di suatu daerah pemilihan. Formula pemilihan dibedakan menjadi tiga, yakni formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang (*proportional refresentation*). Apabila menggunakan formula pluralitas maka seseorang atau suatu partai dapat dikatakan menang pada suatu daerah pemilihan manakala orang/partai tersebut berhasil

memperoleh suara lebih banyak daripada calon-calon atau partai-partai lain tidak peduli apakah bedanya satu suara atau lebih. Apabila menggunakan formula mayoritas maka seseorang calon atau partai politik harus mencapai suara terbanyak dengan rumus;  $50\%+1$ . Rumus ini berguna untuk dapat ditetapkan sebagai memenangkan satu kursi di satu daerah pemilihan. Atau dalam bahasa yang lebih abstrak, kalau menggunakan formula mayoritas seorang calon atau partai harus mencapai suatu jumlah suara yang melebihi kombinasi jumlah suara yang diperoleh calon-calon atau partai lain. Lalu menurut formula perwakilan berimbang, setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Apabila mengikuti formula yang terakhir ini, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), untuk kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai peserta pemilihan umum.

Pada dasarnya ada tiga hal dalam tujuan pemilihan umum.<sup>25</sup> Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyelesaian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.

*Kedua*, pemilihan umum juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

---

<sup>25</sup> Ramlan Surbakti, *Ibid*,

### **BAB III**

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Awal berdiri Lembaga Perwakilan Politik RI**

Setelah Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945 dan ditetapkannya UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, Pembentukan MPR yang sesuai dengan UUD 1945 tidak memungkinkan, maka PPKI membentuk Komite Nasional (KNIP) pada tanggal 29 Agustus 1945 yang berfungsi sebagai Pembantu Presiden dengan berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945. KNIP berdasarkan atas Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 16 Oktober 1945, Komite Nasional Indonesia berfungsi sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat<sup>26</sup>. Anggota KNIP berjumlah sekitar 60 orang terdiri dari:

1. Pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan.
2. Pemuka-pemuka masyarakat dari daerah-daerah, dan

---

<sup>26</sup> Sekretariat DPR-RI, *DPR-GR, Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Ed. Rev. Jakarta; Sekretariat DPR-RI, 1983, 8-9. Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada, 1966 hal 52-56. Lihat juga Bintang Saragih, Op. Cit. hlm 89-98

3. Bekas anggota-anggota PPKI yang tidak diangkat jadi menteri atau Kepala Daerah.

KNIP merupakan lembaga parlemen sementara karena untuk membentuk lembaga parlemen pada waktu itu tidak memungkinkan sehubungan masih masa transisi kemerdekaan dan belum dapat melakukan pemilihan umum maka dibentuklah lembaga semacam MPR yaitu KNIP. Dilihat dari kedudukannya KNIP berbeda dengan MPR. KNIP hanya lembaga konsultasi atau pembantu bagi presiden tidak memiliki kewenangan-kewenangan legislatif sedangkan MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum dan memiliki fungsi-fungsi legislatif. Dengan demikian dibentuknya KNIP merupakan lembaga sementara karena kedaruratan awal kemerdekaan.<sup>27</sup>

Keanggotaan MPR menurut UUD 1945 Bab II Pasal 2 ayat 1 dinyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-

---

<sup>27</sup> Tentang KNIP dibahas secara mendetail oleh Deliar Noer dan Akhbaryah, *KNIP Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950* ( Jakarta: Yayasan Risalah, 2005)

utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-undang.”

Pada tahun 1949-1950, Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS), KNIP hanya berlaku pada wilayah yang dikuasai Negara Republik Indonesia. Dalam Konstitusi RIS mengatur pembentukan suatu Lembaga Konstituante, Ketua Konstituante adalah Ketua DPR dan wakilnya adalah Ketua Senat. Konstituante berfungsi menetapkan Konstitusi RIS baru bersama-sama Pemerintah. Anggota Konstituante terdiri dari:

1. Seluruh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,
2. Seluruh Anggota Senat,
3. Anggota Luar Biasa yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota DPR dan Senat.

Berdasarkan Konstitusi RIS dalam Bab III Ketentuan Umum. Pada bagian 2 Pasal 80, 81 dan Pasal 85 tertuang bahwa keanggotaan MPR<sup>28</sup> terdiri dari

---

<sup>28</sup> Dalam Konstitusi RIS Bab III Ketentuan Umum. Pada bagian 2 Pasal 80:<sup>28</sup>

- (1) Senat mewakili daerah-daerah bagian
- (2) Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat
- (3) Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat. Pasal 81.

anggota DPR dan anggota Senat, Anggota Senat mewakili daerah-daerah bagian,. Dimana setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam senat. Sedangkan penetapan Ketua Senat oleh Presiden berdasarkan pengajuan dari anggota Senat.

Konstituante ini tidak sama pula dengan MPR. Konstituante, bila telah selesai menetapkan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar maka tugasnya selesai dan lembaga ini bubar dengan sendirinya, sedangkan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen tahun 2002 memiliki kewenangan antara lain, apabila menetapkan Undang-Undang Dasar telah selesai maka fungsi yang lain tetap ada yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan GBHN dan pemegang kedaulatan

- 
- (1) Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.
  - (2) Apabila dibutuhkan calon untuk dua kursi, maka pemerintah bersangkutan bebas untuk menggunakan sebagai satu, daftar-daftar yang disampaikan oleh perwakilan rakyat untuk kembar itu.
  - (3) Dalam pada itu daerah-daerah bagian sendiri mengadakan peraturan-peraturan yang perlu untuk menunjuk anggota-anggota dalam Senat.

Pada pasal 85 ayat (1) Presiden mengangkat Ketua Senat dari anjuran yang dimajukan oleh Senat dan yang memuat sekurang-kurangnya dua orang, baik dari antaranya sendiri maupun tidak.

rakyat sehingga lembaga ini tidak bubar bila selesai menetapkan konstitusi.

Pada tahun 1950 Indonesia kembali ke Negara Kesatuan, terjadi pula perubahan Undang-undang Dasar dengan berlakunya UUDS. Dalam UUDS pasal 1 ayat 2; menyatakan bahwa “Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dewan Perwakilan Rakyat<sup>29</sup> mewakili seluruh rakyat Indonesia melalui pemilihan umum yang besarnya ditetapkan berdasakan atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Sedangkan Golongan-golongan kecil tionghoa, Eropa dan Arab akan mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6 dan 3 Anggota. Jika jumlah-jumlah itu tidak tercapai dengan pemilihan menurut undang-undang termaksud dalam pasal 57 maka pemerintah Republik Indonesia mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan kecil itu. Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut

---

<sup>29</sup> Undang-Undang Dasar Sementara pasal 56, 57, dan 58

dalam pasal 56 ditambah dalam hal itu jika perlu dengan jumlah pengangkatan-pengangkatan itu

Untuk menyusun Undang-undang Dasar Baru Negara Republik Indonesia melalui Pemilihan Umum 1955 yang diatur dalam UU No. 7 tahun 1953 membentuk Konstituante dengan perimbangan suara setiap 150.000 pemilih/Suara mempunyai satu wakil di Konstituante. Jumlah anggota Konstituante<sup>30</sup> ini sekitar 466 orang. kelompok-kelompok non-partai seperti dari P3RI yang mewakili polisi, Baperki yang mewakili minoritas Cina, GPPS, IPKI, Permai dan Gerinda (priyayi Yogya), Acoma juga dari perorangan seperti Raja Kaprabonan dan L.E. Id. Effendi. Terdapat pula 30 orang wakil golongan minoritas, terdiri atas 12 wakil keturunan Cina, 12 wakil golongan Indo-Eropa dan 6

---

<sup>30</sup> Jumlah anggota Konstituante menurut Bintang Saragih berjumlah 466 dalam Buku *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Prataa, Jakarta; 1988, menurut Adnan Buyung Nasution 514 yang dari partai politik dalam buku *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Grafiti Jakarta, 1995: 28-33

orang yang mewakili wilayah yang masih diduduki Belanda, yaitu Irian Barat<sup>31</sup>.

Lembaga Konstituante ini dibubarkan Presiden RI melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan di bentuklah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dengan Pen.Pres No. 2 tahun 1959 dan keanggotaannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 12 tahun 1959 dengan jumlah anggota 609 orang.

## **B. Perwakilan Politik di Era Orde Baru**

Akhir dari masa orde lama diakhiri dengan munculnya peristiwa G 30 S PKI. Peristiwa tersebut, sekaligus sebagai awal dari masa Orde Baru dimana setelah pemberontakan G-30-S/PKI dapat diatasi, maka di MPRS pun diadakan pembersihan dimana anggota-anggotanya yang terlibat dalam kudeta tersebut dipecat dan disusunlah keanggotaan MPRS yang baru yang jumlahnya pada SU (Sidang Umum) ke IV tahun 1966 sebanyak 545 orang. Pada masa tersebut dilakukannya sidang Istimewa MPR RI pada tahun 1967 dengan pidato Presiden Soekarno yang terkenal dengan istilah

---

<sup>31</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Grafiti Jakarta, 1995: 28-33

Nawaksara. Sekaligus SI tersebut memberhentikan Presiden Soekarno dan menjadi Jenderal Soeharto sebagai Pjs. Presiden RI.

Tekad Orde baru adalah melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Keanggotaan MPR dikembalikan kepada ketentuan UUD 1945 yakni Keanggotaan MPR menurut UUD 1945 Bab II Pasal 2 ayat 1 dinyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-undang.”

Begitu pula kedudukan MPR sesuai dengan UUD 1945 yakni sebagai Lembaga tertinggi Negara dan pemegang kedaulatan rakyat. Fungsi dan kewenangan MPR disesuaikan juga dengan UUD 1945 yaitu:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Menetapkan GBHN
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden

Dalam rangka melengkapi perubahan system politik, maka disusunlah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan

DPRD. Berdasar UU tersebut mulai pemilu 1971, 1987 dan pemilu 1982 susunan keanggotaan MPR terdiri dari:

- Seluruh anggota DPR
- Utusan Daerah-daerah dan
- Golongan-golongan menurut Undang-undang

Menurut UU Susduk hasil Pemilu 1971, 1977 dan 1982, jumlah anggota MPR dua kali jumlah anggota DPR yaitu 920 orang yang terdiri dari:

- a. Anggota DPR sebanyak 460 orang
- b. Anggota Tambahan MPR sebagai Utusan Daerah yang ditetapkan sekurang-kurangnya 4 dan sebanyak-banyaknya 7 orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I yang berpenduduk:
  - (a) kurang dari 1 juta orang mendapat 4 orang utusan Daerah;
  - (b) 1 juta orang sampai 5 juta orang mendapat 5 orang Utusan Daerah,
  - (c) 5 juta orang sampai 10 juta orang mendapat 6 orang Utusan Daerah,
  - (d) 10 juta orang ke atas mendapat 7 orang Utusan Daerah

Jumlah Anggota tambahan MPR sebagai Utusan Daerah adalah 140 orang. Pengisian keanggota MPR Utusan Daerah dilakukan dengan cara pemilihan oleh DPRD I hasil Pemilihan Umum. Utusan Daerah tersebut, sudah termasuk Gubernur/KDH sehingga jumlah anggota MPR dan DPR dan Utusan Daerah menjadi  $460+140=600$  anggota.<sup>32</sup>

c. Golongan-golongan menurut Undang-undang

Jumlah anggota MPR dari Golongan-golongan menurut Undang-undang sebanyak  $920-600=320$  anggota. Sesuai dengan ketentuan-ketentuan UU No. 16 Tahun 1969 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD pasal 1 (4) maka – anggota MPR, diangkat adalah  $\frac{1}{3}$  dari seluruh anggota MPR. Telah diangkat 100 untuk DPR, sisa yang diangkat  $\frac{1}{3} \times 920 - 100 = 207$  anggota. Dan sisa untuk golongan politik dan Karya adalah  $320 - 207 = 113$  anggota. Dari 207 anggota MPR dari pengangkatan terdiri dari Golongan Karya ABRI dan Non ABRI yang berbanding 3 : 1. Sehingga

---

<sup>32</sup> Bintang Saragih, Op. Cit. Lihat juga Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1991) hlm. 199-207. juga Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2001) hlm. 196

anggota ABRI di MPR di luar dari DPR adalah  $\frac{3}{4} \times 207$  dibulatkan menjadi 155, sedang Karya Non ABRI  $207 - 155$  sebanyak 52 anggota ( $\frac{1}{4}$  nya).

Sisa kursi untuk Organisasi Politik/Karya dibagikan kepada Organisasi peserta pemilu berdasarkan imbangannya suara yang diperoleh masing-masing dalam pemilu, sehingga: PPP mendapat  $94/360 \times 113 = 29$  (hasil pembulatan). Golkar mendapat  $242/360 \times 113 = 76$  (hasil pembulatan). PDI mendapat  $24/360 \times 113 = 8$  (hasil pembulatan). Komposisi keanggotaan MPR sebelum pemilu 1987 antara lain, PPP;  $94 + 29 = 123$ , PDI;  $23 + 8 = 31$ , Golkar;  $242 + 25 + 52 + 76 = 395$ , Utusan Daerah 140, ABRI;  $75 + 155 = 230$ . Dari uraian diatas dapat disimpulkan jumlah anggota MPR yang dipilih melalui pemilihan umum (hasil pemilihan untuk anggota DPR dan tambahan melalui hasil imbangannya dalam pemilihan tersebut yaitu;  $360 + 113 = 473$ ) lebih banyak dari pengangkatan + Utusan Daerah yaitu  $307 + 140 = 447$ , apalagi kalau Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD I, dianggap hasil pemilihan umum maka jumlah anggota MPR dari hasil pemilihan umum jauh lebih banyak dari hasil pengangkatan.

Sedangkan Susunan keanggotaan MPR hasil Pemilihan Umum 1987, 1992 dan pemilu 1997 mengalami penambahan yaitu menjadi 1.000 orang sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor. 1 Tahun 1985, terdiri dari:

- a. Anggota DPR sebanyak 500 orang
- b. Anggota tambahan MPR sebagai Utusan Daerah sebanyak 147 orang dengan ketentuan daerah/propinsi sebagai berikut:
  - (a) kurang dari I juta orang mendapat 4 orang utusan Daerah;
  - (b) 1 juta orang sampai 5 juta orang mendapat 5 orang Utusan Daerah,
  - (c) 5 juta orang sampai 10 juta orang menjdapat 6 orang Utusan Daerah,
  - (d) 10 juta sampai 15 juta orang ke atas mendapat 7 orang Utusan Daerah
  - (e) 15 juta orang ke atas mendapat wakil 8 orang Utusan Daerah.

Utusan Daerah tersebut sudah termasuk Gubernur/Kepala daerahnya dan sisanya dipilih oleh DPRD Tingkat I Daerah tersebut.

c. Anggota Tambahan MPR menurut golongan-golongan terdiri dari: unsure-unsur organisasi peserta pemilihan umum dan unsure Golongan Karya, ABRI sebanyak 253 orang yang ditetapkan berdasarkan imbangan suara anggota DPR, sehingga masing-masing unsure golongan ini memperoleh tambahan sebagai berikut:

- 1) – PPP memperoleh suara di DPR sebanyak 61 wakil maka tambahan di MPR  $61/500 \times 253 = 30,86$  dibulatkan menjadi 31 wakil.
  - Golonghan Karya memperoleh suara di DPR 299 wakil maka memperoleh tambahan di MPR  $299/500 \times 253 = 151,29$  dibulatkan menjadi 151 wakil
  - PDI memperoleh suara di DPR sebanyak 40, maka memperoleh tambahan di MPR  $40/500 \times 253 = 20,24$  dibulatkan menjadi 20 wakil
  - ABRI mempunyai wakil di DPR sebanyak 100, maka tambahannya di MPR  $100/500 \times 253 = 50,60$  dibulatkan menjadi 51 wakil.

- 2) Anggota Tambahan MPR dari unsure golongan-golongan yang diangkat sebanyak 100 wakil.<sup>33</sup>

Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD seperti tersebut mendapatkan reaksi keras pada akhir rejim Orde Baru yakni pada tahun 1998, tiga bulan setelah diadakannya siding umum MPR RI untuk memilih presiden Soeharto sebagai Presiden RI yang keenam kalinya. Tuntutan akan perubahan kelembagaan MPR tersebut didukung oleh para akademisi yang mengkritisi keberadaan lembaga MPR tersebut sebagaimana diungkapkan Afan Gaffar<sup>34</sup> yang melihat dari sisi representasi di MPR yang melahirkan makna bias representasi itu sendiri di mana menimbulkan kenyataan-kenyataan rekrutmen anggota MPR yang antara lain:

4. Adanya sejumlah pejabat di eksekutif yang sekaligus menjadi anggota badan legislatif. Hal itu terlihat dengan jelas dari anggota FKP, berasal dari golongan-golongan seperti, para Menteri Kabinet yang masih berfungsi sebagai

---

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002) hlm. 281-289

eksekutif. Adalah sangat sulit dicerna bahwa seseorang yang sedang menjabat di eksekutif sekaligus menjadi di legislatif.

5. Adanya para pejabat di daerah, yaitu Gubernur, Pangdam/Danrem yang menjadi anggota MPR utusan daerah. Mereka pejabat eksekutif di daerahnya sekaligus menjadi anggota legislatif di pusat pemerintahan.
6. Adanya anak, istri dan keluarga pejabat yang mewakili golongan-golongan dan kemudian bergabung dalam Fraksi Karya Pembangunan. Sekalipun mereka memiliki ikatan afilatif dengan sejumlah organisasi sosial dan politik tertentu, mereka juga mempunyai ikatan langsung dengan mereka yang memegang jabatan eksekutif.

Tentu saja, hal itu menimbulkan masalah yang berkaitan dengan konflik kepentingan. Seseorang yang berada di eksekutif tentu saja secara alamiah akan berbeda dengan seseorang yang menjabat di legislatif. Yang satu membuat peraturan dan yang lain menjalankan

peraturan. Adalah tidak pada tempatnya seseorang yang membuat peraturan sekaligus yang menjalankannya. Yang satu fungsi kontrol dan legislasi sementara yang lain fungsi implementatif. Hal yang paling fundamental yang muncul sebagai implikasi dari proses rekrutmen seperti itu adalah tingkat representasi pada MPR. Siapakah yang diwakili oleh kalangan pejabat seperti menteri, gubernur dan pejabat lainnya? Siapa pula yang diwakili oleh anak, istri, menantu dan keluarga pejabat itu?

Begitu pula kritik dilontarkan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)<sup>35</sup> tahun 2000 bahwa komposisi anggota MPR yang terdiri dari DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting antara lain: *Pertama*, komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan wakil-wakil dari daerah-daerah, golongan-golongan, supaya mewujudkan seluruh rakyat, supaya Majelis Permusyawaratan Rakyat betul-betul suatu gambar dan kaca daripada rakyat.

---

<sup>35</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Semua Harus Terwakili (Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan lembaga Kepresidenan di Indonesia)* (Jakarta: PSHK, 2000) hlm 23-30

Komposisi keanggotaan MPR yang demikian, ternyata menimbulkan problem representasi itu sendiri. Yang menjadi persoalan adalah unsur keanggotaan MPR yang berasal dari utusan golongan. Adanya unsur utusan golongan ini dapat menimbulkan duplikasi representasi dan membuka peluang konflik dalam menentukan golongan mana yang berhak mendapat kursi di MPR dan bagaimana pula proses penentuan individu yang akan mewakili golongan itu? Dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 dikatakan yang dimaksud dengan golongan adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Dalam undang-undang tentang pemilihan umum unsur utusan golongan ini berkembang sedemikian rupa. Hal ini antara lain didasari pada rumusan penjelasan tersebut yang membuka peluang untuk memasukkan unsur di luar badan-badan koperasi dan serikat pekerja dengan adanya penggalan kalimat “lain-lain badan kolektif” sehingga akhirnya dalam unsur anggota utusan golongan ditemukan anggota yang berasal dari organisasi cendekiawan. Bukankah unsur golongan demikian adalah rakyat pada umumnya

sehingga sesungguhnya telah terwakili melalui DPR yang dipilih melalui pemilihan umum.

*Kedua*, adanya unsur utusan golongan memaksa terbukanya peluang pengisian sebagian kursi anggota MPR tidak dilakukan dengan pemilihan melainkan dengan pengangkatan. Sistem pengisian kursi perwakilan rakyat yang demikian kurang relevan dengan semangat demokrasi di mana dasar perolehan kursi anggota badan perwakilan rakyat harus didasarkan atas kehendak rakyat yang dapat dilihat dari hasil pemilihan umum bukan atas penunjukkan oleh otoritas apapun.

Keanggotaan MPR akhirnya lebih banyak yang diangkat daripada yang dipilih sehingga ini berdampak negatif pada eksistensi MPR seperti yang terjadi pada masa Orde Baru sebagaimana yang dinyatakan oleh Maswadi Rauf:<sup>36</sup> Pada tingkat MPR, penguasaan

---

<sup>36</sup> Maswadi Rauf, *Memastikan Arah Baru Demokrasi* (Jakarta: Lab. Ilmu Politik FISIP UI, 2000) hlm 14.. Lihat juga Harold Crouch, *Militer dan Politik* (Jakarta: Sinar Harapan, 1986), Donald K. Emmerson, *Indonesia Beyond Soearto* (Jakarta: PT. Gramedia, 2001), Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004) dan Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998) dan Arief Yulianto, *Hubungan Sipil-Militer Pasca Orde Baru* (Jakarta: Rajawali Press, 2000)

lembaga tertinggi negara tersebut dipertegas dengan adanya pengangkatan setengah dari anggota MPR (yaitu 500 orang). Pengangkatan ini memberikan kesempatan bagi Soeharto untuk mengangkat orang-orang yang mendukungnya dan menyingkirkan orang-orang yang menunjukkan tanda-tanda tidak setuju dengan kebijakan-kebijakan yang diambil Orde Baru. Yang tidak kalah uniknya adalah ketentuan bahwa utusan golongan di MPR dimasukkan ke dalam Fraksi Karya Pembangunan (FKP) di MPR, sehingga semua anggota utusan golongan tersebut menjadi milik Golkar yang pasti mendukung Soeharto.

*Ketiga*, komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu, utusan daerah dan utusan golongan. Jika dilihat sepintas seolah-olah ada dua lembaga perwakilan rakyat yakni MPR dan DPR. Lembaga perwakilan rakyat tersebut tidak dapat dikatakan sistem perwakilan rakyat dua kamar dan

sebaliknya tidak dapat pula dengan mudah disebut sebagai sistem perwakilan satu kamar.

*Keempat*, adanya perbedaan fundamental antara anggota MPR yang juga anggota DPR dengan yang tidak. Dalam hubungan wewenang MPR terhadap Presiden misalnya, dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN yang dijalankan oleh Presiden. Apabila Presiden melanggar GBHN yang diamanahkan kepadanya upaya untuk melakukan sidang istimewa hanya dapat dilakukan oleh anggota MPR yang berasal dari anggota DPR. Anggota MPR yang bukan anggota DPR hanya bisa menunggu inisiatif melakukan Sidang Istimewa (SI) dari anggota MPR yang juga anggota DPR. Walaupun sangat mungkin anggota MPR yang bukan anggota DPR ini menilai bahwa Presiden telah nyata-nyata melanggar GBHN.

*Kelima*, komposisi MPR tersebut di atas berikut tugas dan wewenang yang terdiferensiasi dan model sistem perwakilan yang *in between* membawa implikasi minimnya peran MPR dalam aktivitas ketatanegaraan Indonesia. MPR secara institusi praktis eksis hanya beberapa hari dalam lima tahun, berarti unsur komposisi

anggota MPR dari utusan daerah dan utusan golongan hanya bekerja beberapa hari saja dalam lima tahun masa jabatannya yakni, pada masa penyelenggaraan sidang umum.

Tuntutan perubahan tersebut ditengah kondisi bangsa yang sedang mengalami krisis moneter ditambah dengan banyaknya kasus kerusuhan sosial diberbagai daerah dan terakhir adalah peristiwa kerusuhan 13 Mei 1998 yang membawa turunnya Presiden Soeharto dan kursi kepresidenan pada tanggal 23 Mei 1998. Turunnya Soeharto melahirkan era Reformasi yang menuntut kembali perombakan sistem politik dan pelembagaan politik dengan terlebih dahulu merubah Undang-undang pemilu dan partai politik serta melakukakn percepatan politik pada tahun 1999. Pada tahun 2000 baru dilakukan amandemen pertama UUD 1945 oleh anggota MPR RI produk dari pemilu reformasi pada tahun 1999.

### **C. Perwakilan Politik di Era Reformasi dan Pasca Amandemen UUD 1945**

Pada masa Era Refromasi telah dilakukan amandemen UUD 1945 sampai empat kali. Berdasarkan

hasil amandemen UUD 1945 yang keempat kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tetapi MPR berkedudukan sama seperti lembaga negara lainnya sebagai lembaga tinggi negara sejajar dengan Presiden, DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konsitusi. Adapun MPR pasca amandemen 2002 memiliki kewenangan yaitu: *Pertama*, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam sidang paripurna MPR. *Ketiga*, memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR. *Keempat*, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya. *Kelima*, memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-

lambatnya dalam waktu enam puluh hari. *Keenam*, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari. *Ketujuh*, menetapkan peraturan dan kode etik MPR.<sup>37</sup>

Begitu pula dengan keanggota MPR RI dilakukan perubahan. Pasca amandemen UUD 1945 keempat keanggota MPR RI terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dilakukan dengan melalui mekanisme pemilihan umum.<sup>38</sup> Anggota DPR sebanyak 550 orang dan anggota DPD sebanyak 128 orang dimana setiap propinsi diwakili sama sebanyak 4 orang (4 x 32) pada pemilu 2004. Sehingga secara realitas kelembagan MPR memiliki dua kamar atau sering disebut bikameral

---

<sup>37</sup> Lihat UUD 1945 Bab II pasal 2, 3 dan pasal 37

<sup>38</sup> *Ibid*

walaupun tidak sepenuhnya menggunakan sistem bikameral.<sup>39</sup>

Dalam perdebatan di rapat-rapat Komisi konstitusi, ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (bikameral) yaitu:

- 1) Kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR – yaitu utusan daerah dan utusan golongan – tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasinya untuk mewakili rakyat daerah dan golongan. MPR mempunyai kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensial karena dapat menjatuhkan presiden dengan mekanisme sidang istimewa.
- 2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya

---

<sup>39</sup> Penjelasan tentang amandemen UUD 1945 di era reformasi lebih lengkap dapat dibaca Valina Sinka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Press, 2008). Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)

dewan yang secara khusus merepresentasikan wilayah-wilayah, maka diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional.

- 3) Kebutuhan bagi reformasi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar, maka diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.<sup>40</sup>

Pada tahun 2002 terjadi amandemen UUD 1945 yang mengubah struktur lembaga negara di mana unsur perwakilan daerah diwadahi dalam lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersama anggota DPR merupakan bagian dari MPR. Perubahan tersebut sebagai bentuk dari kekhawatiran yang terjadi pada masa Orde Baru sehingga melahirkan banyaknya persoalan dan keganjilan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>40</sup> Lihat Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004) hlm 135-143.

(MPR) sebagaimana yang dipublikasikan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)<sup>41</sup> tahun 2000 bahwa komposisi anggota MPR yang terdiri dari DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting antara lain: *Pertama*, komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan wakil-wakil dari daerah-daerah, golongan-golongan, supaya mewujudkan seluruh rakyat, supaya Majelis Permusyawaratan Rakyat betul-betul suatu gambar dan kaca daripada rakyat.

Komposisi keanggotaan MPR yang demikian, ternyata menimbulkan problem representasi itu sendiri. Yang menjadi persoalan adalah unsur keanggotaan MPR yang berasal dari utusan golongan. Adanya unsur utusan golongan ini dapat menimbulkan duplikasi representasi dan membuka peluang konflik dalam menentukan golongan mana yang berhak mendapat kursi di MPR dan bagaimana pula proses penentuan individu yang akan mewakili golongan itu? Dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 dikatakan yang dimaksud dengan golongan adalah

---

<sup>41</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Semua Harus Terwakili (Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan lembaga Kepresidenan di Indonesia)* (Jakarta: PSHK, 2000) hlm 23-30

badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Dalam undang-undang tentang pemilihan umum unsur utusan golongan ini berkembang sedemikian rupa. Hal ini antara lain didasari pada rumusan penjelasan tersebut yang membuka peluang untuk memasukkan unsur di luar badan-badan koperasi dan serikat pekerja dengan adanya penggalan kalimat “lain-lain badan kolektif” sehingga akhirnya dalam unsur anggota utusan golongan ditemukan anggota yang berasal dari organisasi cendekiawan. Bukankah unsur golongan demikian adalah rakyat pada umumnya sehingga sesungguhnya telah terwakili melalui DPR yang dipilih melalui pemilihan umum.

*Kedua*, adanya unsur utusan golongan memaksa terbukanya peluang pengisian sebagian kursi anggota MPR tidak dilakukan dengan pemilihan melainkan dengan pengangkatan. Sistem pengisian kursi perwakilan rakyat yang demikian kurang relevan dengan semangat demokrasi di mana dasar perolehan kursi anggota badan perwakilan rakyat harus didasarkan atas kehendak rakyat yang dapat dilihat dari hasil pemilihan umum bukan atas penunjukkan oleh otoritas apapun.

Keanggotaan MPR akhirnya lebih banyak yang diangkat daripada yang dipilih sehingga ini berdampak negatif pada eksistensi MPR seperti yang terjadi pada masa Orde Baru sebagaimana yang dinyatakan oleh Maswadi Rauf:<sup>42</sup> Pada tingkat MPR, penguasaan lembaga tertinggi negara tersebut dipertegas dengan adanya pengangkatan setengah dari anggota MPR (yaitu 500 orang). Pengangkatan ini memberikan kesempatan bagi Soeharto untuk mengangkat orang-orang yang mendukungnya dan menyingkirkan orang-orang yang menunjukkan tanda-tanda tidak setuju dengan kebijakan-kebijakan yang diambil Orde Baru. Yang tidak kalah uniknya adalah ketentuan bahwa utusan golongan di MPR dimasukkan ke dalam Fraksi Karya Pembangunan (FKP) di MPR, sehingga semua anggota utusan golongan

---

<sup>42</sup> Maswadi Rauf, *Memastikan Arah Baru Demokrasi* (Jakarta: Lab. Ilmu Politik FISIP UI, 2000) hlm 14.. Lihat juga Harold Crouch, *Militer dan Politik* (Jakarta: Sinar Harapan, 1986), Donald K. Emmerson, *Indonesia Beyond Soearto* (Jakarta: PT. Gramedia, 2001), Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004) dan Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998) dan Arief Yulianto, *Hubungan Sipil-Militer Pasca Orde Baru* (Jakarta: Rajawali Press, 2000)

tersebut menjadi milik Golkar yang pasti mendukung Soeharto.

*Ketiga*, komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu, utusan daerah dan utusan golongan. Jika dilihat sepintas seolah-olah ada dua lembaga perwakilan rakyat yakni MPR dan DPR. Lembaga perwakilan rakyat tersebut tidak dapat dikatakan sistem perwakilan rakyat dua kamar dan sebaliknya tidak dapat pula dengan mudah disebut sebagai sistem perwakilan satu kamar.

*Keempat*, adanya perbedaan fundamental antara anggota MPR yang juga anggota DPR dengan yang tidak. Dalam hubungan wewenang MPR terhadap Presiden misalnya, dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN yang dijalankan oleh Presiden. Apabila Presiden melanggar GBHN yang diamanahkan kepadanya upaya untuk melakukan sidang istimewa hanya dapat dilakukan oleh anggota MPR yang berasal dari anggota DPR. Anggota MPR yang bukan anggota

DPR hanya bisa menunggu inisiatif melakukan Sidang Istimewa (SI) dari anggota MPR yang juga anggota DPR. Walaupun sangat mungkin anggota MPR yang bukan anggota DPR ini menilai bahwa Presiden telah nyata-nyata melanggar GBHN.

*Kelima*, komposisi MPR tersebut di atas berikut tugas dan wewenang yang terdiferensiasi dan model sistem perwakilan yang *in between* membawa implikasi minimnya peran MPR dalam aktivitas ketatanegaraan Indonesia. MPR secara institusi praktis eksis hanya beberapa hari dalam lima tahun, berarti unsur komposisi anggota MPR dari utusan daerah dan utusan golongan hanya bekerja beberapa hari saja dalam lima tahun masa jabatannya yakni, pada masa penyelenggaraan sidang umum.

Dengan demikian, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) paling tidak menggambarkan dua hal yaitu: *Pertama*, sistem pemerintahan semakin demokratis karena sebelumnya aspirasi daerah diperjuangkan oleh utusan daerah di MPR yang keanggotaannya diangkat oleh Presiden bukan melalui proses pemilihan umum. Keanggotaan DPD dipilih oleh

rakyat di daerah yang diwakilinya melalui pemilu sehingga anggota DPD merupakan representasi dari rakyat daerah provinsi yang diwakilinya. *Kedua*, kewenangan DPD dibanding dengan utusan daerah relatif lebih luas dan rinci yaitu, dalam bidang legislasi, bidang pengawasan dan bidang anggaran.

Pembentukan DPD sebagai kelanjutan dari hasil amandemen keempat UUD 1945 yang termaktub bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>43</sup> Dengan demikian proses pemilihan perwakilan daerah tidak lagi melalui DPRD tetapi melalui pemilihan umum langsung yang dilakukan pertama kali pada tahun 2004. Jumlah anggota tiap provinsi ditetapkan sama sebanyak 4 orang dan ditetapkan pula bahwa jumlah keseluruhan anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga anggota MPR. Calon anggota DPD harus independen dan berasal dari daerah/provinsi yang bersangkutan.

---

<sup>43</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22C, 22D dan 22E.

Secara konseptual, ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk :

1. Memperkuat ikatan-ikatan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan daerah-daerah.
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas bahwa pembentukan DPD sebagai lembaga untuk mewadahi keterwakilan daerah di parlemem Indonesia dapat dilihat dari berbagai alasan paling tidak 4 alasan yakni: *Pertama*, pasca Orde Baru terjadi uporia demokratisasi sehingga muncul aspirasi bahwa seluruh keanggotaan MPR harus dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini menghilangkan anggota MPR yang diangkat karena mengandung unsur ketidakadilan politik. *Kedua*, adanya Fraksi Utusan Daerah tidak

memberikan kepuasan politik bagi aspirasi daerah bahkan banyak anggota FUD yang tidak memiliki hubungan kedaerahan di provinsi yang bersangkutan. *Ketiga*, adanya gagasan membentuk lembaga perbandingan di parlemen sehingga MPR terdiri dari dua kamar (dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral). *Keempat*, munculnya kelompok-kelompok independen yang menginginkan masuk dalam kancah politik tanpa harus terbebani oleh partai politik dengan demikian muncul anggota independen.

Dengan alasan-alasan tersebut terbentuklah lembaga perwakilan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan kamar tersendiri dan memiliki kewenangan tersendiri pula. Anggota DPD<sup>44</sup> merupakan representasi daerah yang dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.<sup>45</sup> Setiap provinsi jumlahnya sama 4 orang.<sup>46</sup> Anggota DPD merupakan peserta pemilu

---

<sup>44</sup> Lihat Tim Sekjen MPR, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2003), Tim Hukum DPR RI, *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah* (Jakarta: Setjen DPR RI, 2004)

<sup>45</sup> Lihat UUD 1945 pasal 22C.

<sup>46</sup> Lihat UU Pemilu No. 12 tahun 2003 pasal 52

perseorangan.<sup>47</sup> Seorang calon anggota DPD disyaratkan bukan pengurus partai politik<sup>48</sup> sekurang-kurangnya 4 tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon sehingga lebih mencerminkan netralitas dan personifikasi individual.

Selain itu, seorang calon anggota DPD harus memiliki syarat dukungan dari masyarakat sesuai dengan jumlah penduduk suatu provinsi. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 orang, seorang calon anggota DPD harus mendapatkan dukungan minimal 1.000 orang pemilih, provinsi yang berpenduduk 1.000.000 orang sampai dengan 5.000.000 orang syarat minimal dukungan 2.000 orang, provinsi yang berpenduduk 5.000.000 orang sampai dengan 10.000.000 orang syarat minimal dukungan 3.000 orang, provinsi yang berpenduduk 10.000.000 orang sampai dengan 15.000.000 orang syarat minimal dukungan 4.000 orang dan provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 orang, seorang calon anggota DPD harus memperoleh dukungan minimal 5.000 orang. Dukungan tersebut

---

<sup>47</sup> Lihat UUD 1945 pasal 22E ayat 4.

<sup>48</sup> Lihat UU Pemilu Nomor 12 tahun 2003 pasal 63 ayat b, dan lihat juga persyaratan lain calon anggota DPD dalam pasal 60.

dibuktikan dengan tanda tangan dan foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau identitas lainnya. Selain itu, dukungan harus tersebar minimal 25% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.

Sedangkan penentuan calon terpilih disebutkan dalam Pasal 109 UU No. 12 tahun 2003<sup>49</sup> bahwa calon terpilih ditentukan oleh suara terbanyak atau rangking tertinggi dari hasil pemilu, apabila terdapat suara yang sama pada urutan pemenang keempat maka ditetapkan suara yang lebih merata di seluruh kabupaten/kota dan penetapan calon terpilih oleh KPU.

Kewenangan lembaga DPD sebagai perwakilan wilayah di tingkat nasional di antaranya berkaitan dengan persoalan kedaerahan yang meliputi 5 kewenangan<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Pasal 109 UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu disebutkan:

- (1) Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya diseluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.
- (3) Tata cara pelaksanaan penetapan calon terpilih anggota DPD ditetapkan oleh KPU

<sup>50</sup> Lihat Pasal 22D UUD 1945 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD

yaitu: *pertama*, DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang (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 yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>51</sup> *Kedua*, DPD ikut membahas bersama DPR atas 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 yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR.<sup>52</sup>

*Ketiga*, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>53</sup> *Keempat*, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa

---

<sup>51</sup> Lihat Pasal 42 UU Susduk

<sup>52</sup> Lihat Pasal 43 UU Susduk

<sup>53</sup> Lihat Pasal 44 UU Susduk

Keuangan.<sup>54</sup> *Kelima*, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.<sup>55</sup>

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal ini adalah: (a) menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu; (b) meminta secara tertulis kepada Pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu; (c) menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu; dan (d) mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Lihat Pasal 45 UU Susduk

<sup>55</sup> Lihat Pasal 46 UU Susduk

<sup>56</sup> Lihat penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003

Selain DPD memiliki kewenangan dan kontroling, DPD secara lembaga maupun para anggotanya memiliki hak yang diatur dengan undang-undang.<sup>57</sup> Hak DPD sesuai dengan kewenangan DPD sebagaimana disebutkan di atas. Sedangkan hak sebagai anggota DPD, ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut: (a) menyampaikan usul dan pendapat.<sup>58</sup> (b) memilih dan dipilih; (c) membela diri; (d) imunitas.<sup>59</sup> (e) protokoler,<sup>60</sup> dan (f) keuangan dan administratif.

---

<sup>57</sup> Lihat pasal 48 dan pasal 49 UU No. 22 Tahun 2003

<sup>58</sup> Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memperhatikan tatakrama, etika, dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Lihat penjelasan Pasal 49 huruf a UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>59</sup> Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD dengan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat penjelasan Pasal 49 huruf d UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>60</sup> Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat penjelasan Pasal 49 huruf e UU No. 22 Tahun 2003.

Dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas-tugas DPD maka DPD dilengkapi dengan alat kelengkapan DPD yang terdiri dari enam alat kelengkapan yaitu: *Pertama*, Panitia Ad Hoc (PAH). *Kedua*, badan Kehormatan DPD. *Ketiga*, panitia musyawarah. *Keempat*, Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU). *Kelima*, Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT) dan *Keenam*, Panitia Kerjasama Antar-Lembaga (PKA-L) Perwakilan.

Panitia Ad Hoc (PAH) DPD memiliki tugas dan wewenang yang mencakup antara lain: *Pertama*, bidang pengajuan undang-undang yang memiliki tugas mengadakan persiapan, pembahasan, dan penyempurnaan RUU tertentu. *Kedua*, bidang pembahasan RUU yang berasal dari DPR dan/atau pemerintah bertugas mengadakan persiapan, pembahasan, dan penyempurnaan RUU tertentu. *Ketiga*, dalam bidang pertimbangan bertugas (a) mengadakan persiapan, pembahasan dan penyusunan pertimbangan mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama sesuai dengan ketentuan yang diatur (b) menyusun pertimbangan kepada DPR

dalam pemilihan anggota BPK sesuai dengan ketentuan yang diatur. *Keempat*, dalam bidang pengawasan bertugas (a) melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu sesuai dengan ketentuan yang diatur, (b) membahas hasil pemeriksaan BPK sesuai dengan ketentuan yang diatur.

Badan kehormatan, keanggotaan Badan Kehormatan terdiri atas sebanyak-banyaknya 32 (tiga puluh dua) orang anggota yang mencerminkan keterwakilan setiap provinsi. Badan kehormatan memiliki kewenangan (1) Memanggil anggota bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan; dan (2) Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain.

Panitia musyawarah memiliki tugas untuk menetapkan acara DPD untuk satu tahun sidang, satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang dengan tidak mengurangi hak sidang paripurna untuk

mengubahnya. Alat kelengkapan DPD lainnya adalah Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) yang memiliki tugas antara lain (1) merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul pembentukan RUU dan usul RUU untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran dengan tahapan; (a) menginventarisir masukan dari anggota, PAH, masyarakat, dan daerah untuk ditetapkan menjadi keputusan PPUU; (b) keputusan sebagaimana dimaksud di atas disampaikan kepada DPR melalui alat kelengkapan DPR khusus menangani bidang legislasi dan pemerintah melalui menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi peraturan perundang-undangan sebagai bahan dalam penyusunan program legislasi nasional. (2) membahas usul pembentukan RUU dan usul RUU berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan. (3) melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul RUU. (4) membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh PPUU pada masa keanggotaan berikutnya. (5)

melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan tata tertib dan kode etik anggota DPD.

Alat kelengkapan lainnya yaitu Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT) yang memiliki tugas membantu pimpinan DPD dalam merencanakan dan menyusun kebijaksanaan kerumahtanggaan dan anggaran DPD. Sedangkan Panitia Kerjasama Antar-Lembaga (PKA-L) Perwakilan memiliki tugas membina, mengembangkan hubungan persahabatan dan kerjasama antara DPD dengan lembaga negara sejenis baik secara bilateral maupun multilateral. Keenam alat-alat kelengkapan DPD tersebut dibentuk oleh DPD melalui sidang paripurna DPD. Masing-masing alat kelengkapan terdiri sebanyak-banyaknya 32 orang anggota yang sedapat mungkin mencerminkan keterwakilan setiap provinsi.

Selain alat kelengkapan DPD yang disebutkan di atas, dalam meningkatkan kinerja anggota DPD maka terdapat juga Sekretariat Jenderal yang memiliki tugas antara lain: *pertama*, memberikan dukungan administratif dan keahlian kepada DPD. *Kedua*, melaksanakan kebijakan kerumahtanggaan DPD yang telah ditentukan oleh pimpinan DPD termasuk kesejahteraan anggota dan

pegawai Sekretariat Jenderal. *Ketiga*, membantu pimpinan DPD dalam menyiapkan penyusunan rancangan anggaran.

#### **D. Perbandingan Perwakilan politik dengan Beberapa Negara**

Pengalaman penggunaan sistem bikameral (dua kamar) di dunia didasarkan atas penelitian dan pengkajian oleh berbagai ahli di dunia terhadap 9 (sembilan) negara utama di dunia yang menggunakan sistem bikameral baik di negara federal maupun di negara kesatuan. Tulisan-tulisan tersebut kemudian dikodifikasi dan diedit oleh dua orang ahli dari *Ohio State University* yakni Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan. Adapun kesembilan negara tersebut adalah :

1. Senat Amerika Serikat, ditulis oleh Barbara Sinclair;
2. Bundesrat Jerman, ditulis oleh Werner J. Patzelt;
3. Senat Australia, ditulis oleh John Uhr;
4. Senat Kanada, ditulis oleh C.E.S. Franks;
5. Senat Perancis, ditulis oleh Jean IVlastias;
6. House of Lords Inggris, ditulis oleh Donald Shell;

7. Senat Italia, ditulis oleh Claudio Lodici;
8. Senat Spanyol, ditulis oleh Carlos Flores Juberias; dan
9. Senat Polandia, ditulis oleh David M. Olson.

Sementara 9 (sembilan) negara yang menggunakan sistem bikameral sebagaimana yang tertuang dalam buku *Senates, Bicameralism in the Contemporary World* ini merupakan sebagian kecil dari sekitar 61 negara yang diidentifikasi Patterson dan Mughan dengan sistem pemerintahan relatif beragam. Mereka juga merujuk kepada penelitian yang dilakukan oleh *Inter Parliamentary Union (IPU)* bahwa ditemukan sekitar 122 atau lebih dari 2/3 parlemen di dunia berberntuk satu kamar (*one house legis!ature*). Kebanyakan negara-negara yang menggunakan sistem satu kamar itu berlokasi di negara-negara kecil seperti New Zealand dan negara-negara Nordic seperti Denmark, Norwegia, Swedia dan Finlandia. Sistem ini juga ternyata dipakai oleh beberapa negara setingkat negara bagian atau provinsi seperti di Amerika Serikat, negara bagian yang menggunakan sistem ini diantaranya Nebraska dan beberapa provinsi di

Kanada. Juga di Jerman dan banyak kota-kota di dunia. Di Denmark sendiri sistem dua kamar dihapus tahun 1953 dan di Swedia dihapus tahun 1970.<sup>61</sup>

Selanjutnya Negara-negara besar di dunia cenderung menggunakan sistem bikameral yang terdiri atas dua *house* (senat dan DPR). Beberapa negara yang menggunakan sistem bikameral ini diantaranya Kanada, Amerika Serikat, Inggris, Irlandia, Perancis, Belgia, Jerman, Belanda, Italia, Spanyol, Austria dan Swiss. Juga Federasi Rusia, Polandia, Republik Ceko, Kroasia, Rumania dan Yugoslavia. Di wilayah lain terdapat Australia, Philipina, Malaysia dan Jepang. Negara Asia lainnya seperti India, Pakistan dan Thailand. Sementara di Timur Tengah terdapat Jordania dan beberapa negara Afrika seperti Afrika Selatan, Burkina Faso, Kongo, Ethiopia, Lesotho, Mauritania, Namibia dan Swaziland.<sup>62</sup>

Untuk lebih jelasnya, akan mencoba melihat pengalaman 4 negara dari 9 (sembilan) negara yang menggunakan sistem bikameral hasil penelitian di atas.

---

<sup>61</sup> Ibid., hal. 3.

<sup>62</sup> Ibid., hal 4.

Keempat negara tersebut antara lain: Amerika Serikat, Australia, Prancis dan Italia.

### *Amerika Serikat*

Sebagaimana disinggung di muka bahwa dalam sistem parlemen di Amerika Serikat, terdapat dua kamar yaitu Senat dan *House of Representatives* (DPR) yang memiliki kedudukan seimbang khususnya dalam hal kekuasaan legislatif. Ini sesungguhnya merupakan karakteristik yang tidak lazim dalam sistem bikameral karena biasanya kamar kedua (senat) tidak sekuat dibanding kamar pertama atau *House*.

Senat Amerika Serikat memiliki anggota 100 senator (dua dari tiap negara bagian) yang *popularly elected* di negara bagian masing-masing tanpa melihat perbedaan jumlah atau populasi penduduk di tiap negara bagian. Semua negara bagian, besar dan kecil, diwakili oleh 2 (dua) orang senator. Jumlah negara bagian di Amerika Serikat adalah 50. Ini berlawanan dengan DPR (*House*) yang keanggotaannya didasarkan kepada populasi atau jumlah penduduk. Namun ada persamaannya antara senator dengan anggota DPR yaitu kebanyakan sama-sama berasal dari kalangan partai

politik, meskipun tidak lagi menjadi dominan ketika sudah menjadi senator.

Secara teori dan praktek politik di Amerika Serikat, kehadiran Senat dalam sistem bikameralisme di Amerika Serikat merupakan komponen yang esensial dalam pandangan tentang pemisahan kekuasaan negara. Hal itu dikemukakan oleh James Madison yang ditulis dalam Federalist no.51,

*"in republican government the legislative power necessarily predominates. The remedy for this inconvenienc\_y is to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common dependence on the society will admit".*

63

Ketika diadakan pertemuan di Philadelphia tahun 1787 untuk membicarakan pembentukan konstitusi baru bagi Amerika Serikat, hampir semua

---

<sup>63</sup> Dalam Barbara Sinclair, *Coequal Partner. The US Senate*, dalam Samuel Patterson and Anthony Mughan, *Senates.....*, *Op.cit*, hal. 33.

delegasi dalam konvensi tersebut tertarik dengan sistem perwakilan bikameral secara nasional (di tingkat federal). Selanjutnya, serangkaian rencana (*plan*) yakni *New Jersey Plan*, *Virginia Plan* menyatakan bahwa bentuk kongres adalah bikameral dengan senat dipilih oleh anggota-anggota DPR. Lalu berdasarkan kompromi *Connecticut* diambil kesepakatan oleh delegasi tentang kongres bahwa untuk DPR dilakukan pemilihan berdasarkan suara terbanyak (*popularly elected*), dan senat didasarkan kepada keseimbangan perwakilan negara bagian dengan dua senator terpilih oleh masing-masing lembaga legislatif. Selanjutnya sejak tahun 1913 dua senator dipilih berdasarkan *popular vote* secara langsung dengan cara sepertiga dipilih tiap dua tahun. Adapun periode keanggotannya adalah 6 (enam) tahun.

Kekuasaan yang dimiliki oleh Senat sebagai bagian dari kongres, relatif kuat dan seimbang dengan *House* (DPR). Ia (Senat) memiliki kekuasaan dalam pembuatan undang-undang yang didalamnya termasuk untuk mengajukan inisiatif undang-undang. Juga memiliki kekuasaan untuk konfirmasi terhadap pejabat

yang ditunjuk Presiden seperti Jaksa Agung dan menteri-menteri. Selain itu Senat juga memiliki kekuasaan meratifikasi perjanjian-perjanjian internasional. Satu kekuasaan Senat yang kuat adalah dalam hal memecat presiden untuk kasus kejahatan tingkat tinggi dan perbuatan tercela.

Untuk kekuasaan yang terakhir, terjadi beberapa kali dan kasus terakhir ketika Presiden Clinton menghadapi kasus perselingkuhan dengan Monica Lewinsky meskipun akhirnya tidak berakhir dengan pemecatan sang presiden.

### *Australia*

Bentuk negara Australia sama dengan Amerika Serikat ataupun Jerman yakni federal. Menurut John Uhr<sup>64</sup>, sistem parlemen bikameral di Australia dimulai sejak tahun 1901 yang terdiri atas dua lembaga yaitu *House of Representatives* dan Senat yang memiliki kekuasaan seimbang. Komposisi Senat Australia adalah 76 anggota yang dipilih untuk periode 6 tahun tiap senator. 12 anggota untuk tiap negara bagian ( terdapat

---

<sup>64</sup> John Uhr, *Generating Divided Government: The Australian Senate*, dalam Samuel Patterson and Mighan, Op.cit, hal. 93.

6 negara bagian di Australia) serta 4 mewakili teritori federal (*special territory*). Separa dari senator negara bagian tersebut dipilih dalam pemilu tiap 3 tahun. Selanjutnya, sejak tahun 1949 senator dipilih dalam sistem *single transferable vote* atau secara umum dikenal dengan sistem *proportional representation* dengan tiap negara bagian atau teritori menghentuk daerah pemilihan berwakil banyak (*multimember constituency*).

Dalam hal kekuasaan legislasi, Senat Australia memiliki posisi yang seimbang dengan House, tetapi senat tidak dapat berinisiatif atau bahkan merubah rancangan anggaran atau *financial bills* meski dapat mengembalikan setiap rancangan undangundang lainnya kepada *lower house* disertai permintaan perubahan atas rancangan undang-undang tersebut.

Secara umum, kekuasaan senat di Australia memiliki dua hal penting dalam yaitu, pertama, meneliti ulang setiap RUU yang diajukan DPR. Kedua, melalui *three-fold committee system* mempunyai kekuasaan untuk mengawasi jalannya pemerinmtahan. Dalam fungsi legislasi, senat mempunyai kekuasaan yang sama dengan DPR untuk mengajukan RUU.

Bahkan setiap anggota senat berhak mengajukan suatu RUU.<sup>65</sup>

### *Perancis*

Perancis adalah salah satu negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral dalam sistem parlemennya.<sup>66</sup> Penggunaan sistem bikameral di Perancis melalui perjalanan yang sangat panjang yang dimulai sejak tahun 1795 sebagai akibat atau hasil dari eksekutif sistem *single house* yang cenderung tidak demokratis. Di bawah sistem monarki atau *Empire*, lembaga house tunggal ini menjadi aristokratik dan memiliki kekuatan dalam memoderasi kehidupan politik Perancis. Guna lebih mendemokratisasikan kehidupan politik Perancis yang Monarki tersebut, maka upaya untuk menciptakan lembaga yang mampu menyeimbangkan hal tersebut dilakukan.

Senat Perancis terdiri dari 321 anggota dengan beragam cara pemilihan. Sepertiga dipilih secara tidak langsung setiap 3 tahun. Senator dipilih berdasarkan *popularly elected* melalui *electoral colleges* di setiap

---

<sup>65</sup> Saldi Isra, Op.cit.

<sup>66</sup> Jean Mastias, *A Problem of Identity: The French Senate*, dalam Samuel Patterson and Anthony Mu;han, Op.cit, hal. 162-198

departemen. Jumlah kursi didasarkan atas populasi departemen tersebut. Pemilihan berdasarkan mayoritas dalam departemen dengan 4 senator atau kurang (departemen dengan populasi kecil). Pemilihan, dengan perwakilan berimbang (*proportional representation*) dengan 5 atau lebih senator bagi departemen yang memiliki populasi besar. Sistem pemilihan yang demikian memang agak rumit bagi sebuah lembaga seperti Senat. Tetapi memang di Perancis keanggotaan senatnya berisikan para senator yang dipilih mewakili departemen-departemen serta teritori di luar Perancis daratan serta warga negara Perancis yang tinggal di luar Perancis. Hal tersebut sesuai dengan konstitusi kesatuannya. Adapun periode keanggotaannya adalah 9 tahun.

Dengan komposisi dan cara seleksi keanggotaannya yang seperti itu, senat Perancis menjadi tidak memiliki posisi seimbang dengan lembaga perwakilan lainnya (kamar pertama). Secara umum posisi senat Perancis adalah subordinat kepada Majelis Nasional (General Assembly), tetapi dengan pengaruh yang cukup kuat khususnya dalam kaitan dengan *organics laws* dan

financial bills. Senat juga dapat berinisiatif atau mengajukan amandemen/perubahan tetapi keputusan akhir tetap di tangan lower house. Juga Senat dapat melakukan penyelidikan atas perilaku yang menyimpang dan terlibat dalam penvelesaiannya tetapi senat tidak dapat membubarkan pemerintah.

### *Italia*

Sama dengan Perancis dalam bentuk negara yaitu negara kesatuan tetapi hampir sama dengan Amerika Serikat dalam hal posisi Senat dalam sistem parlemennya. Dua kamar yang ada yaitu *The Chambers of Deputies* sebagai kamar pertama dan Senat sebagai kamar kedua memiliki posisi yang sejajar atau *coequal* dalam hal pembuatan paraturan perundang-undangan.

Senat Italia memilih anggota senatnya dengan cara yang bervariasi yaitu melalui pemilihan langsung sebanyak 315 anggota, 9 anggota diangkat oleh Presiden, 2 anggota merupakan *ex officio* yang berasal dari mantan presiden. Dari jumlah anggota yang dipilih langsung tersebut (315 anggota), ditentukan sebanyak 75 % merupakan suara mayoritas dari pemilihan itu sementara

25 % sisanya dilakukan dengan sistem proportional representation. sehingga total anggota senat Italia adalah 326. Adapun periode keanggotaannya adalah 5 tahun.

Seperti yang disampaikan di muka bahwa kedudukan sejajar antara dua kamar tersebut sangat jelas tergambar. Senat Italia, melalui komisi-komisi memiliki kekuasaan mengundang peraturan perundang-undangan. Selain itu perdana menteri dan kabinet yang akan menjalankan tugas pemerintahan harus dikonfirmasi oleh kedua kamar tersebut baik chambers of deputies maupun senat.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Claudio Lodici, *Parliamentary Autonomy: The Italian Senato*, dalam Samuel Patterson and Anthony Mughan, Op.cit, hal 225-259

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang diuraikan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Bahwa yang melandasi diperlukannya perubahan sistem perwakilan politik dalam parlemen atau MPR RI antara lain; a) adanya ketidakjelasan representatif politik, karena banyaknya anggota yang diangkat ketimbang yang dipilih seperti utusan golongan dan utusan daerah, b) terjadi politik eksekutif happy, sehingga kedudukan legislatif menjadi lembaga stempel saja, c) akibat dari tidak berfungsinya lembaga legislatif melahirkan penyimpangan-penyimpangan kekuasaan, d) mengembalikannya supremasi rakyat dalam politik, dan e) optimalisasi proses demokratisasi.
2. Keanggotaan MPR sampai dengan pemilu 1999 terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan dan unsur tambahan dari partai politik. Pasca amandemen UUD 1945 tahun 2002, MPR terdiri dari dua lembaga yakni DPR dan DPD. Dengan demikian MPR terdiri dari dua lembaga

yakni DPR dan DPD yang secara teoritis disebut sistem bikameral walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 hasil amandemen tahun 2002. Lembaga MPR menjadi lembaga legislatif yang khas Indonesia karena tidak menganut pada kerangka teori secara utuh, hal ini terlihat dari lemahnya bahkan Sangat lemah kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Dalam sistem keparlemenan di dunia, dikenal dua istilah yang biasa digunakan oleh negara-negara demokrasi yaitu unikameral dan bikameral. Unikameral adalah sistem parlemen satu kamar sedangkan bikameral adalah sistem parlemen dua kamar. Sistem bikameralisme ditandai oleh adanya dua kamar (*chambers*) yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upper house*). Keparlemenan (khas) Indonesia yang tercermin dalam MPR terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD tetapi MPR pun tetap memiliki kamar tersendiri dengan kewenangan tersendiri, sebenarnya keparlemenan Indonesia menjadi 3 kamar. Ketika MPR

bersidang pun bukan menjadi *joint session* tetapi hanya sidang bersama anggota MPR. Terlepas dari itu, dilihat dari aspek keanggotaan maka parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar DPR dan DPD. Oleh karenanya dapat dikatakan sistem keparlemenan Indonesia lebih menggunakan sistem bikameralisme lunak (*weak bicameralisme or soft bicameralisme*). Bahkan termasuk kategori Sangat lunak.

Beberapa kali perubahan dalam sistem keparlemenan Indonesia membuktikan bahwa proses demokratisasi Indonesia tengah terus berjalan maju, sebagai upaya memperbaiki sistem politik Indonesia menuju kepada yang lebih baik. Amandemen yang dilakukan sebagai upaya maksimal yang patut dihormati walaupun dengan segala keterbatasannya. Keterbatasan kewenangan DPD dapat terus tersempurnakan apabila diisi oleh anggota-anggota DPD yang memiliki kredibilitas ketokohan, skill yang memadai dan memiliki integritas kebangsaan sehingga tidak melahirkan eksekutif primordialisme daerah yang berlebihan yang berdampak negatif terhadap NKRI.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, dan Nazaruddin Sjamsuddin, (eds), *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*, cetakan pertama, Jakarta PT. Rajawali Press, 1988
- Almond, Gabriel A & Powell, Jr. G. Bingham, *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2<sup>nd</sup> ed., Boston, Toronto: Little Brown and Company, 1978.
- \_\_\_\_\_, *The Study of Comparative Politics*, dalam *Comparative Politics Today*, Boston: Little, Brown & Company, 1974.
- Anderson, Benedict and Audrey Kahid (ed), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributors to Debate*, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1982.
- Apter, David E. *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Budiardjo, Miriam, *Demokrasi Di Indonesia Demokrasi Parlementer Dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Budiman, Arief, *Teori Negara; Negara Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: PT. Gramedia Putaka Utama, 1999
- Bulkin, Farchan, *Pengantar Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Chilcote, Ronald H, *Theories of Comparative Politics*, Colorado: Westview Press, 1981.
- Crouch, Harold, *Perkembangan Politik dan Modernisasi*, Jakarta: Yayasan Perkhidmatan, 1982

- \_\_\_\_\_, *Militer dan Politik*, Jakarta: Sinar Harapan, 1986.
- Emmerson, Donald K. *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta: PT. Gramedia, 2001.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, second edition, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_, *The Indonesian Election of 1955*, Ithaca: Modern Indonesia Project, 1971.
- Gibbon, Michael, T., (ed), *Tafsir Politik, Telaah Hermeneutis Wacana Sosial Politik Kontemporer*, alih bahasa Ali Noer Zaman, Yogyakarta: Qalam, 1987
- Gresntein, Fred dan Nelson Polsby (eds), *Handbokk of Political Science*, Vol 3. Reading Mass, Addison-Wesley, 1977.
- Gregory, Ann, *Recruitment and Factional Patterns of the Indonesian Political Elite, Guided Democracy and the New Order*, Michigan, Ann Arbor: University Microfilm International, 1978.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1973.
- \_\_\_\_\_, *Partisipasi Politik di Dunia Ketiga: Tak ada pilihan Mudah*, Jakarta: Remaja Rosdakarya, 1984
- Jaylani, A. Timur, *The Sarekat Islam: its Contribution to Indonesia Nasionalism*, M.A. Thesis, Montreal: Institute of Islamic Studies, 1959.

- Jeffrey M. Paige, *Political Orientation and Riot Participation*” dalam *American Sociological Review*, 1971.
- Joenarto, *Sejarah Ketatanegaraan RI*, Yogyakarta: Gajah Mada, 1966.
- Kahin, Goerge McTurnan, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pengajaran Malaysia, 1980.
- Koever, A.P.E, *Sarekat Islam, gerakan Ratu Adil?*, Jakarta: Graffiti Pers, 1985.
- Kweit, Mary Grisez dan Robert W. Kweit, *Konsep dan Metode Analisa Politik*, alih bahasa Dra. Ratnawati, Jakarta: Bina Aksara, 1986
- Legowo, TA, dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia Studi Dan Analisis Sebelum Dan Setelah Perubahan UUD 1945 (kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPPI, 2005
- Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, *Pemilihan Umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi*, Jakarta: LSPP, 1999
- Lester Milbrath & M.L. Goel, *Political Participation*, Chicago: Rand McNally College Publishing Co, 1977.
- Lev, Daniel S, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*, Ithaca: modern Indonesian Project, 1966.
- Liddle, R. Wiliam (ed), *Political Participation in Modern Indonesia*, Monograph Series No. 19, New Haven: Southeast Asia Studies, Yale University Press, 1973.

- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i, *Islam dan Masalah kenegaraan, Studi Tentang Percaturan Politik dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Islam dan Politik Indonesia pada Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988.
- Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.
- Mas'oeed, Mohtar, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: UGM Press, 2001.
- Moleong, Lexi, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000.
- Muhaimin, Yahya dan Colin McAndrew, (eds), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1991
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, 1995.
- Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods Quallitative and Quantitative Approaches*, Allyn and Bacon: 1997.
- Noer, Deliar, *Partai-Partai Islam Di Pentas Nasional*, Jakarta" Grafiti Pers, 1987
- \_\_\_\_\_, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta: LP3ES, 1980

- \_\_\_\_\_ & Akbarsyah, *KNIP; Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, Jakarta: Yayasan Risalah, 2005
- O'Donnell, Guillermo dan C. Schmitter, Philippe, *Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES, 1993.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.
- Piliang, Indra J dan Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006
- Rauf, Maswadi, *Konsensus dan Konflik Politik Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: DIKTI Diknas, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Naskah Pidato Pada Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. 1 November 1997.
- \_\_\_\_\_, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Teori Pembangunan Politik: Kasus Partisipasi Politik*, Orasi ilmiah pada Perayaan Dies Natalis Universitas Indonesia
- Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- Saragih R, Bintan, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Pranan DPR GR Periode 1965-1971*, Bandung: Disertasi Unpad

Sekretariat DPR-RI, *10 Tahun Parlemen RI 1950-1960*, Jakarta: 1960.

\_\_\_\_\_, *Ruang Lingkup Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (laporan Hasil penelitian)*, Jakarta: Setjen DPR RI, 2003

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004*, Jakarta: Setjen MPR RI, 2004

Sekretariat Jenderal MPR/DPD RI, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia & Profil Anggota DPD RI 2004-2009*, Jakarta: Setjen MPR/DPD RI, 2005

\_\_\_\_\_, *Hasil Seminar Nasional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Jakarta, Setjen DPD RI, 2006

\_\_\_\_\_, *Sekilas Mengenal Dan Memahami Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jakarta: Setjen DPD RI, 2006

\_\_\_\_\_, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Setjem MPR & UNDP, 2003

Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES, 1989.

Somantri, Sri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1974.

Strong, C.F., *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Nuansa & Nusamedia, 2004

- Sударsono, Juwono, *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1991
- Suhadi, Imam, *Pemilu 1955, 1971, 1977; Cita-cita dan Kenyataan Demokrasi*, Yogyakarta: UII, 1981.
- Sukirman, *Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Pembaharuan, 1952.
- Suparlan, Parsudi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta : PPS UI, 1994.
- Tim Sekretariat DPR RI, *DPR-GR Seperempat Abad DPR RI*, Ed, Rev, Jakarta: Sekretariat DPR-RI, 1983.
- Wahyono, Padmo (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Wijaya, Albert dalam Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin, 1990.



# MODEL PERWAKILAN POLITIK DI INDONESIA

Study Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain

Amandemen UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali di era reformasi. Amandemen dilakukan sebagai jawaban atas berbagai tuntutan dan desakan beberapa pihak untuk melakukan perubahan sistem politik Indonesia. Tuntutan tersebut berdasarkan pada fenomena politik. Langkah perubahan terlebih dahulu dengan melakukan amandemen UUD 1945 yang berefek pada perubahan sistem kelembagaan perwakilan politik terutama lembaga perwakilan rakyat yakni MPR RI.

Kelembagaan perwakilan politik sebelum amandemen terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan dan unsur tambahan dari partai politik. Pasca amandemen UUD 1945 tahun 2002, MPR terdiri dari dua lembaga yakni DPR dan DPD. MPR terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD tetapi MPR pun tetap memiliki kamar tersendiri dengan kewenangan tersendiri, sebenarnya keparlemenan Indonesia menjadi 3 kamar. Ketika MPR bersidang pun bukan menjadi joint session tetapi hanya sidang bersama anggota MPR. Selain itu, DPD sebagai lembaga legislatif tetapi tidak memiliki kewenangan legislasi, maka sistem keparlemenan Indonesia lebih menggunakan sistem bikameralisme lunak (*weak bicameralisme* or *soft bicameralisme*).