

Penerapan Sistem Strong *Bicameralism* di Indonesia Sebagai Upaya Optimalisasi Kewenangan MPR

Adhyatma Wikrama Maheswara, Ikhsan Permana, dan Khairunnisa Andira¹

Abstrak

Perubahan UUD 1945 membawa dampak yang besar terhadap kewenangan yang dimiliki MPR, di mana tidak ada satupun kewenangan MPR yang bersifat tetap. Selain itu sistem perwakilan Indonesia yang berbentuk tiga badan perwakilan turut berperan dalam menciptakan ketidaksinambungan antara MPR dengan lembaga perwakilan lainnya. Oleh karena itu, optimalisasi kewenangan dan kedudukan MPR saat ini menjadi hal yang sangat penting untuk dikaji agar setiap lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat melaksanakan perannya masing-masing secara optimal demi terwujudnya keseimbangan antara lembaga Negara yang satu dengan yang lainnya. Melalui metode penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif-komparatif analitis, Penulis menyimpulkan bahwa dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, MPR sebagai lembaga negara tidak dapat menjalankan fungsinya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 secara optimal. Hal ini dikarenakan kewenangan yang dimilikinya bersifat insidental dan seremonial, di mana hal tersebut juga dipengaruhi sistem perwakilan yang dianut Indonesia saat ini. Untuk mengatasi permasalahan ini, terciptalah suatu gagasan untuk mengubah MPR menjadi parlemen bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai kedua kamar di dalamnya dengan kewenangan yang setara (*strong bicameralism*). Apabila gagasan ini diaktualisasikan akan memberikan dampak positif yaitu sistem *checks and balances* yang lebih baik dalam lembaga legislatif itu sendiri dan kepada cabang kekuasaan lainnya. Selain itu juga akan terjadi penguatan nilai demokrasi dan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan maupun saat pembuatan suatu produk hukum di Indonesia. Untuk mengaktualisasikan gagasan ini perlu dilakukan kembali perubahan UUD 1945 secara komprehensif agar MPR dan sistem perwakilan di Indonesia dapat berjalan secara tepat dan optimal guna mewujudkan sistem politik yang demokratis, bermartabat dan lebih baik.

Kata Kunci: Bikameral, DPD, DPR, MPR, Sistem Perwakilan.

Application of Strong Bicameralism System in Indonesia as an Effort to Optimize MPR's Authority

Abstract

The amendment of the UUD 1945 has brought great impact to the MPR. None of the authority currently possessed by the MPR in the Amendment of the UUD 1945 is fixed. In addition, Indonesia's representative system in the form of three representative bodies also causes imparity with other representative bodies. Therefore, the optimization of the MPR's current authority and position becomes a very important object to be studied so that every state institution in Indonesia can play an optimal role and every state institutions will be balance. Through a normative juridical method, we conclude that the MPR's current authority is not optimal because of its incidental and ceremonial authority, which is influenced also by the current Indonesian representative system. To overcome this problem, an idea was created to convert the MPR into a bicameral parliament consisting of DPR and DPD as two chambers within it with strong bicameralism. If this idea is actualized, it will bring a positive impact in the checks and balances system within the legislature itself and to other branches

¹ Adhyatma Wikrama, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, adhyatmawm29@gmail.com.
Ikhsan Permana, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, ikhsan.permana@hotmail.com.
Khairunnisa Andira, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, k.andira33@gmail.com.

of power. In addition, this idea will strengthen the democratic values in every decision making process and when making legislation. To actualize this idea, it is necessary to amend the UUD 1945 comprehensively so that the MPR and the representative system in Indonesia can run properly and optimally in order to create a democratic, dignified, and better political system.

Keywords: *Bicameral, Regional Representative Council, House of Representative, People's Consultative Asesmbly, Representative System .*

PENDAHULUAN

Optimalisasi kewenangan dan kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) saat ini menjadi hal yang sangat penting untuk dikaji. Hal ini diperlukan agar setiap lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berperan optimal serta terwujudnya keseimbangan antara lembaga negara yang satu dengan yang lainnya (*checks and balances*). Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) setelah Perubahan Keempat, MPR tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga negara yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Jika dilihat dari fungsinya, MPR bukanlah lembaga yang pekerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau '*functie*'nya sedangkan dilaksanakan.²

Dilihat dalam tinjauan historis dan filosofis pembentukan MPR, para *founding fathers* mengusulkan suatu badan perwakilan yang dapat merepresentasikan segala elemen masyarakat. Mohammad Hatta mengatakan, "*MPR terdiri atas tiga golongan utusan rakyat, Pertama, DPR sebagai perutusan politik; kedua, utusan-utusan daerah yang maksudnya menjaga perimbangan antara kepentingan Negara seluruhnya dengan kepentingan bagian-bagiannya; ketiga, utusan-utusan golongan dalam masyarakat, untuk menjaga agar berbagai kepentingan ekonomi, sosial, kultur, agama, ilmu, dan lain-lain, dalam masyarakat dan Negara terpelihara dengan sebaik-baiknya*".³ Selanjutnya ketiga konsep diatas dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang.*"

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) kemudian diubah melalui Perubahan Keempat UUD 1945 menjadi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih*

² Jimly Asshiddiqie, "Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat", [www.jimly.com/makalah/nama/40/Trikameralisme DPD.doc](http://www.jimly.com/makalah/nama/40/Trikameralisme_DPD.doc) diunduh 15 Agustus 2017, hlm. 4.

³ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita: Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Bandung: Segi Arsy, 2008, hlm. 112.

lanjut dengan undang-undang.” Perubahan tersebut menimbulkan persoalan terhadap sistem perwakilan Indonesia. Sebagai konsekuensinya, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, padahal dalam sistem dua kamar (bikameral) yang menjadi unsur bukan anggota melainkan badan yaitu DPR dan DPD. Apabila anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri.⁴

Menurut John A. Jacobson, secara umum struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan satu kamar (unikameral) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (bikameral).⁵ Kelahiran lembaga perwakilan baru yaitu DPD, mengakibatkan sistem perwakilan Indonesia tidak dapat dikategorikan sebagai unikameral maupun bikameral, melainkan terdapat tiga badan perwakilan yang juga tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan tiga kamar.⁶ Kehadiran DPD yang diharapkan mampu mengakomodasi keterwakilan daerah, namun tidak disertai dengan kewenangan yang memadai sebagai lembaga perwakilan. Kewenangan DPD hanya menunjang keperluan DPR, seperti mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, membahas dan mengawasi UU yang menjadi *domain* DPD.

Sementara itu, kewenangan MPR setelah perubahan UUD 1945 tereduksi sedemikian rupa, antara lain mengubah dan menetapkan UUD 1945,⁷ melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,⁸ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁹ Berdasarkan kewenangan tersebut MPR sebagai salah satu badan perwakilan memiliki pekerjaan yang bersifat tidak tetap (*ad hoc*). Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Ketidakefektifan MPR sebagai lembaga negara juga dapat ditinjau dari fungsi legislasi. Fungsi legislasi adalah fungsi utama yang harus diberikan kepada lembaga legislatif atau parlemen.¹⁰ Terdapat empat bentuk kegiatan fungsi legislasi, yaitu *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang; *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang; dan *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi perjanjian internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.¹¹ Berdasarkan pada empat bentuk kegiatan fungsi legislasi yang telah diuraikan sebelumnya, tidak semua fungsi legislasi tersebut dimiliki MPR. Hal tersebut menyebabkan ketidakmampuan MPR untuk menjalankan fungsi legislasi secara optimal, padahal disebutkan bahwa MPR itu sendiri dikualifikasikan sebagai lembaga legislatif. Dengan adanya kualifikasi serta kondisi kewenangan dan kedudukan MPR saat ini yang mana telah dijelaskan diatas, terlihat bahwa kewenangan MPR sebagai salah satu lembaga legislatif tidaklah optimal.

⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 75.

⁵ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Volume 1, Nomor 1, 2004, hlm. 116.

⁶ Susi Dwi Harijanti, *Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjadjaran, Volume I, Nomor 1, 2009, hlm. 13.

⁷ Pasal 3 ayat (1), Undang-Undang Dasar 1945

⁸ Pasal 3 ayat (2), Undang-Undang Dasar 1945

⁹ Pasal 3 ayat (3), Undang-Undang Dasar 1945

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 299.

¹¹ *Ibid.*

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka diperlukan penelitian mengenai **bagaimana kewenangan dan kedudukan MPR pasca perubahan UUD 45? Serta apakah penerapan *strong bicameralism* dalam sistem perwakilan Indonesia dapat menjadi solusi optimalisasi fungsi MPR demi terwujudnya sistem politik yang demokratis dan bermartabat?**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis keoptimalan kewenangan serta kedudukan MPR saat ini, sekaligus menawarkan gagasan rekonstruksi sistem perwakilan Indonesia sebagai solusi optimalisasi fungsi MPR. Dengan demikian, tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam upaya optimalisasi fungsi MPR demi terwujudnya sistem politik yang demokratis dan bermartabat.

PEMBAHASAN

A. Problematika Lembaga MPR Pasca Perubahan UUD 1945

1. Kedudukan dan Kewenangan MPR Pasca Perubahan UUD 1945

Runtuhnya rezim orde baru memberikan dampak yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut dilatar-belakangi oleh kondisi politik dan demokrasi yang berlangsung pada saat itu, di mana berbagai komponen masyarakat termasuk mahasiswa dan pemuda mendesak beberapa tuntutan reformasi, yang salah satunya adalah amandemen UUD 1945. Dalam kurun waktu antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali yang merestrukturisasi beberapa pasal, salah satunya ialah mengenai kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini menunjukkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dan tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Ihwal kedudukan MPR tersebut diperjelas dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang berbunyi “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Perubahan ini menimbulkan dampak terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula bercorak vertikal-hierarkis menjadi horizontal-hierarkis. Dengan demikian, MPR kini memiliki kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Eksistensi MPR yang saat ini bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi juga berimplikasi terhadap struktur serta kewenangan yang dijalankan MPR itu sendiri. Dari segi struktur kelembagaannya, dalam Perubahan Keempat UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merombak struktur kelembagaan MPR sebelum perubahan UUD 1945, yang sebelumnya terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dengan membandingkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan

dan setelah Perubahan, dapat diketahui bahwa DPR masih tetap dipertahankan, sedangkan peran utusan daerah digantikan dengan kehadiran lembaga DPD dan unsur golongan dihapuskan.

Setelah Perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang MPR pun berubah dengan rincian sebagai berikut:

- (1) MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD;
- (2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- (3) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya
- (4) Mengangkat Wakil Presiden menjadi Presiden;
Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden;
- (1) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Mencermati uraian diatas, nampak bahwa Perubahan UUD 1945 telah mereduksi kewenangan MPR secara signifikan. Jika ditelaah, kewenangan MPR yang bersifat strategis hanya mengubah dan menetapkan UUD serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment*. Dua kewenangan tersebut bersifat tidak pasti dan sangat insidental, karena harus menunggu “momentum” perubahan UUD dan pengajuan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR atas pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut.¹² Perubahan dan penetapan UUD tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu. Demikian pula dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta agenda mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang jika melihat praktik di Amerika Serikat, tercatat hanya ada tiga kasus *impeachment* dalam kurun waktu lebih dari 2 abad.¹³

Sisanya, MPR hanya diberikan satu kewenangan yang sifatnya seremonial yang berkaitan dengan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ditambah lagi, sidang MPR tersebut hanya bersifat fakultatif. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji tersebut dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Jika

¹² Mei Susanto, *Bentuk Hukum GBHN dan Implikasi Pelanggaran GBHN Oleh Presiden Dikaitkan dengan Sistem Pemerintahan Presidensial*, Reaktualisasi Kewenangan MPR dan GBHN, hlm. 308.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan...*, *op.cit.*, hlm 5-6.

rapat paripurna DPR juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah jabatan tersebut cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan pimpinan Mahkamah Agung.¹⁴ Dengan kata lain, tidak satupun kewenangan MPR bersifat tetap. MPR dapat dikatakan ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja (*in action*), ditambah lagi dengan UUD 1945 yang sama sekali tidak mengharuskan MPR untuk mengadakan alat perlengkapan dan pimpinan organisasi yang bersifat tetap, menimbulkan kemungkinan pimpinan MPR dirangkap secara *ex officio* oleh pimpinan DPR atau DPD seperti pada praktik masa orde baru.¹⁵

2. Sistem Perwakilan Indonesia

Struktur parlemen Indonesia dalam UUD 1945 setelah perubahan sampai saat ini masih menimbulkan perdebatan apakah bersistem unikameral, sistem bikameral, atau sistem trikameral. Pendapat bahwa setelah Perubahan UUD 1945 MPR merupakan parlemen dengan sistem unikameral ditemukan dalam Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi, yaitu bahwa MPR diubah menjadi parlemen unikameral dengan komponen anggota DPR dan DPD, yang menjelaskan bahwa Konstitusi tidak menentukan hubungan DPR-DPD sebagai hubungan antar kamar dan antar lembaga, sehingga MPR merupakan parlemen unikameral. Pendapat bahwa setelah Perubahan UUD 1945 struktur parlemen menjadi bikameral dikemukakan Dahlan Thaib dan Sofian Effendi atas dasar bahwa MPR bukan lagi lembaga negara tertinggi dan posisinya sebagai perwujudan rakyat dihapus menjadi hanya sebagai forum persidangan bersama antara DPR dan DPD.

Sedangkan Bagir Manan berpendapat bahwa Indonesia memiliki tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR). Menurut Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing-masing (memiliki wewenang masing-masing), sehingga tidak dikategorikan dalam sistem 2 kamar (sistem bikameral) akan tetapi merupakan 3 lembaga yang mandiri. Parlemen Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus pada DPR atau DPD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*

lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga lebih sesuai untuk menyebutkan bahwa Indonesia memiliki tiga badan perwakilan. Dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem seperti ini. Karena itu, Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini.

Rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang disepakati dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002 adalah “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Karena adanya kata “anggota” dalam rumusan tersebut di atas, berarti meskipun keanggotaannya dirangkap, institusi MPR itu sama sekali berbeda dan terpisah dari institusi DPR dan institusi DPD. Sebagai institusi yang terpisah, seperti telah diuraikan di atas, ketiganya pun mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang juga berbeda dan terpisah satu sama lain. Karena itu, memang tidak dapat dihindarkan untuk menyatakan bahwa MPR adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia.

B. Komparasi Sistem Perwakilan Indonesia dengan Negara Bersistem Bikameral

Sistem parlemen dua kamar pada umumnya diterapkan di negara-negara federal, namun sistem ini juga dianggap tepat apabila diterapkan di negara yang berbentuk kesatuan. Penerapan sistem parlemen dua kamar dalam negara federal didasarkan atas kenyataan bahwa negara federal terdiri dari beberapa negara bagian, sehingga kedaulatan dalam negara terbagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian yang keduanya harus terwakili dalam parlemen. Karena itu struktur parlemennya terdiri dari dua kamar, yaitu satu kamar mewakili rakyat secara keseluruhan dan satu kamar mewakili negara bagian. Sedangkan penerapan sistem parlemen dua kamar di negara kesatuan dimaksudkan untuk menjaga keutuhan negara dan agar lebih dapat menampung aspirasi dan kepentingan daerah. Dengan demikian struktur parlemen dalam sistem parlemen dua kamar, baik dalam negara federal maupun negara kesatuan, terdiri dari satu kamar yang merupakan perwakilan politik dan satu kamar lagi merupakan perwakilan teritorial.

Atas kondisi sistem perwakilan Indonesia yang saat ini menjalankan sistem tiga badan perwakilan, kami rasa perlu untuk melakukan komparasi dengan negara lain yang memiliki sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia, yaitu sistem presidensial agar dapat mengetahui kelemahan dari sistem perwakilan kita, sehingga semua badan perwakilan Indonesia dapat dioptimalkan segala kewenangannya untuk mewujudkan sistem perwakilan yang baik dan demokratis.

a. Republik Kolombia

Pembentukan undang-undang di Kolombia menurut Constitution of Colombia dilakukan oleh Congress yang terdiri dari dua kamar, yaitu Chamber of Representatives dan Senate bersama Pemerintah. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat diusulkan oleh Chamber of Representatives,

Senate, Pemerintah, serta oleh rakyat dan lembaga negara tertentu. RUU yang berkaitan dengan perpajakan diusulkan oleh Chamber of Representatives, sedangkan RUU yang berkaitan dengan hubungan luar negeri diusulkan oleh Senate, sementara RUU tentang anggaran negara diusulkan oleh Pemerintah. Pemerintah hanya dapat memasukkan perubahan terhadap RUU tertentu. Chamber of Representatives dan Senate dapat memasukkan perubahan terhadap RUU yang diajukan Pemerintah.

Jika terjadi perbedaan antara Chamber of Representatives dan Senate, maka masing-masing membentuk Joint Committee yang bertugas membuat rancangan yang akan diusulkan pada masing-masing kamar. Jika terjadi lagi perbedaan pendapat maka RUU itu tidak diterima. RUU yang sudah disetujui oleh kedua kamar dikirimkan kepada Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan. Namun, jika Pemerintah menolak maka RUU itu dikembalikan pada kamar yang mengusulkannya disertai keberatannya.

RUU yang dikembalikan disertai keberatan dari Pemerintah tersebut akan dibahas kembali oleh masing-masing kamar, jika $1/2 + 1$ anggota dari masing-masing kamar menyetujuinya maka Presiden harus menyetujui pula. Tetapi hal ini tidak terjadi jika RUU tersebut harus diperbaiki karena menurut Presiden dianggap inkonstitusional dan telah diputuskan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Jika Presiden tidak melakukan tugasnya untuk mengundang RUU yang seharusnya diundangkan, maka President of Congress yang akan mengundangkannya.

b. Amerika Serikat

Seluruh kekuasaan legislatif di Amerika Serikat terdapat pada “Congress of United States” yang terdiri dari dua kamar, yaitu House of Representatives dan Senate. Proses pembentukan undang-undang di Amerika Serikat dimulai dari pengusulan RUU (bill). Ide atas pengusulan suatu RUU dapat muncul dari mana pun, misalnya kelompok kepentingan tertentu, Presiden, anggota Congress, atau bahkan warga negara biasa, yang ide tersebut kemudian akan disponsori oleh seorang Senator atau anggota House of Representatives. Terdapat pengecualian yang tertulis pada Pasal 1 Ayat 7 The Constitution of United States yaitu semua RUU mengenai peningkatan pendapatan negara harus berasal dari House of Representatives. Namun, Senate dapat mengusulkan atau setuju dengan amandemen, selayaknya terhadap RUU lainnya. Misalnya, Senate tidak memiliki kekuatan untuk mengajukan RUU yang memberlakukan pajak, namun tetap mempertahankan kekuatan untuk mengubah atau menolaknya.

Sponsor RUU tersebut kemudian memperkenalkan RUU di Congress. Setelah diperkenalkan, RUU akan diberikan kepada komite yang dapat mengadakan perubahan terhadap RUU tersebut. Setelahnya, RUU akan dikembalikan oleh komite kepada kamar di mana RUU tersebut berasal untuk ditentukan apakah diloloskan atau tidak dengan voting. RUU

yang telah lolos kamar tersebut akan diteruskan ke kamar lainnya dengan melalui proses yang sama untuk diloloskan.

RUU yang telah mendapat persetujuan bersama dari kedua kamar akan menjadi UU, hanya jika: (1) mendapat persetujuan Presiden; (2) Presiden dalam waktu 10 hari (kecuali hari Minggu) tidak mengembalikan RUU dengan penolakan-penolakannya (objections) kepada kamar di mana RUU tersebut berasal ketika sidang Congress sedang berjalan; (3) penolakan (override) hak veto Presiden dengan voting 2/3 anggota dari setiap kamar. RUU tidak akan menjadi UU jika Congress dengan penundaan sidangnya mencegah pengembalian RUU tersebut (pocket veto).

c. **Republik Indonesia**

Pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan persetujuan Presiden, dengan ketentuan sebagai berikut: Pengajuan usul RUU kepada DPR dapat dilakukan oleh Anggota DPR, Presiden, atau DPD khusus untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Jika RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPU). PERPU harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, jika tidak mendapat persetujuan, maka PERPU itu harus dicabut.^[1]

Dengan demikian, apabila kita memperhatikan praktik pembentukan produk hukum di Indonesia, dapat diketahui antar lembaga legislatif

memiliki wewenang yang tidak seimbang dan tidak bisa menjadi pengontrol bagi dominasi DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang karena hanya berhak mengusulkan dan ikut membahas serta memberi pertimbangan terhadap RUU tertentu yang sangat terbatas, tanpa kewenangan untuk ikut memberikan persetujuan dan mengambil keputusan; (2) kewenangan Presiden/Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang berimbang untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap semua RUU bersama DPR tanpa disertai dengan mekanisme jalan keluar untuk mengatasi kebuntuan (deadlock); (3) lembaga MPR sebagai lembaga legislatif sama sekali tidak memiliki peran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehari-hari. Hal ini menggambarkan bahwa MPR hanya memiliki kewenangan secara konstitusional belaka. DPD yang sebenarnya sebagai salah satu lembaga legislatif dan sebagai representasi suara daerah tidak memiliki kewenangan yang sama kuat dengan DPR dan Presiden.

Atas komparasi yang telah dilakukan dengan Kolombia dan Amerika Serikat dapat diketahui bahwa dua negara tersebut sama-sama menerapkan sistem strong bicameralism dan kekuasaan legislatifnya diserahkan kepada satu badan perwakilan yang terdiri dari dua majelis di dalamnya, terlebih lagi dalam hal ini Kolombia memiliki karakter dan kondisi yang sama dengan Indonesia yang sama-sama menjalankan sistem pemerintahan presidensial dan negara nya berbentuk Kesatuan. Hasil dari komparasi yang dilakukan adalah ditemukannya solusi yang dapat diambil untuk bisa diterapkan dalam sistem perwakilan Indonesia, yaitu sebagai berikut:

Adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antar cabang kekuasaan. Dalam hal ini seharusnya Presiden sebagai salah satu cabang kekuasaan eksekutif seharusnya tidak berperan terlalu besar dalam pembentukan produk legislatif;

MPR dapat dijadikan parlemen bikameral yang memegang kekuasaan legislatif yang di dalamnya terdapat dua majelis yaitu DPR dan DPD;

DPD sebagai kamar kedua sekaligus sebagai representasi daerah seharusnya memiliki kewenangan yang sederajat dengan DPR, agar segala pembentukan produk hukum dapat berjalan secara demokratis dan lebih baik.

C. Rekonstruksi Sistem Perwakilan Indonesia Sebagai Upaya Optimalisasi Kewenangan MPR

Melihat segala kelemahan kewenangan yang dimiliki oleh MPR saat ini, diperlukan suatu solusi untuk dapat mewujudkan optimalisasi kewenangan MPR. Berdasarkan permasalahan yang ada pada kewenangan MPR saat ini dan juga membandingkan sistem perwakilan Indonesia dengan negara lain, permasalahan ini dapat diselesaikan dengan cara merekonstruksi sistem perwakilan di Indonesia menjadi bikameral. Hal ini perlu untuk memaksimalkan kewenangan yang dapat dilakukan

MPR jika menjadi parlemen bikameral juga untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia agar lebih baik ke depannya.

Dalam praktik penyelenggaraan sistem bikameral terdapat 3 variasi, yaitu strong bicameralism (bikameral kuat), medium-strength bicameralism (bikameral sedang), dan weak bicameralism (bikameral lemah). Bikameral kuat terjadi jika kekuasaan masing-masing kamar seimbang (simetris) dan komposisi kedua kamar terdiri dari perwakilan yang berbeda dengan cara pengisian yang berbeda pula. Misalnya dalam hal pembentukan UU, baik DPR maupun DPD berwenang untuk mengusulkan rancangan UU. Dengan kekuasaan yang simetris, suatu UU melalui pembahasan dua tahap dalam MPR, baik ketika dibahas di DPR maupun di DPD (double check). Sama halnya dalam fungsi pengawasan, baik DPR dan DPD harus memiliki hak-hak yang sama, seperti hak interpelasi, hak angket, maupun hak menyatakan pendapat. Dengan demikian, pengawasan terhadap eksekutif (Presiden) dapat menjadi lebih efektif karena dilakukan oleh DPR dan DPD dengan kewenangan yang simetris.

Jika kekuasaan kedua kamar tidak seimbang, namun komposisi dan cara pengisiannya berbeda, maka disebut sebagai bikameral sedang. Jika sistem ini diterapkan, maka kekuasaan kamar kedua (DPD) menjadi lebih lemah, terbatas pada mengurus kebijakan mengenai daerah di tingkat pusat.

Sementara itu, bikameral lemah terjadi jika kedua kamar memiliki kekuasaan yang tidak seimbang dan komposisi serta cara pengisian kedua kamarnya sama. Jika kekuasaan antara kedua kamar tidak seimbang, maka manfaat dari keberadaan kamar kedua tidak optimal dan biaya yang dikeluarkan dengan adanya kamar kedua tidak sebanding dengan manfaat tersebut. Selain itu, jika komposisi perwakilan dan cara pengisian kedua kamar sama, maka tidak ada lagi alasan keberadaan bagi kamar kedua karena mewakili masyarakat dengan jenis perwakilan dan cara yang sama. Oleh karena itu, sistem perwakilan ini bukanlah pilihan yang tepat bagi Indonesia.

Sistem perwakilan yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia adalah sistem bikameral kuat (strong bicameral). Hal ini dimaksudkan untuk melibatkan perwakilan daerah sebagai kamar kedua dalam seluruh praktik pengelolaan negara di bidang kekuasaan legislatif, serta mengimbangi kamar pertama yang merupakan perwakilan politik. Sistem ini juga akan menegaskan pentingnya perwakilan rakyat seluruh Indonesia, khususnya perwakilan teritorial sebagai utusan daerah seperti yang diharapkan founding fathers Indonesia pada saat persiapan kemerdekaan Indonesia. Selain itu, mengubah sistem perwakilan Indonesia menjadi bikameral akan memberikan dampak positif yang luas terhadap optimalisasi lembaga legislatif Indonesia lainnya yang akan menjadi kamar dalam MPR (DPR dan DPD), juga terhadap pengawasan lembaga legislatif terhadap Presiden sebagai lembaga eksekutif. Dengan merekonstruksi sistem keparlemenan MPR serta disertai dengan menyeimbangkan kewenangan antar-kamar dalam MPR yang dalam hal ini adalah DPR dan DPD akan membawa banyak dampak positif terhadap penyelenggaraan negara. Di antaranya adalah:

1. Mekanisme checks and balances antara DPR dan DPD dalam satu badan perwakilan yaitu MPR;

2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya akan ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yang mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah;
3. DPD menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen. Dengan demikian, segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi.

Apabila nanti dikehendaki terjadi amandemen UUD 1945 untuk mengoptimalkan fungsi maupun kewenangan MPR menjadi parlemen bikameral, maka sama saja kita juga berupaya untuk mempertahankan identitas konstitusi negara Indonesia. Sebagaimana kita ketahui, lembaga MPR sudah ada sejak pertama kali terbentuknya UUD 1945 dan sekaligus merupakan basic structure dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, pandangan untuk menghapus lembaga MPR haruslah dihapuskan. Jika melihat kelemahan MPR dibandingkan dengan manfaat atas rekonstruksi lembaga MPR serta mengaitkan kondisi real politic Indonesia saat ini, kami rasa tidak ada alasan untuk menolak rancangan ini demi mewujudkan sistem politik Indonesia yang demokratis, bermartabat dan lebih baik.

D. Penerapan Sistem Strong Bicameralism di Indonesia Sebagai Upaya Optimalisasi Kewenangan MPR

1. Aktualisasi Sistem *Strong Bicameralism* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Merekonstruksi sistem perwakilan Indonesia menjadi *strong bicameralism* merupakan upaya yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan fungsi MPR. Jika hal ini dilakukan, selain dampak positif yang ditimbulkan terhadap MPR, rekonstruksi sistem perwakilan juga akan memberi dampak kepada dua lembaga legislatif lainnya, yaitu DPR dan DPD. Mengingat bahwa akar permasalahan tersebut berasal dari konstitusi, hal ini hanya dapat dilakukan melalui amandemen formal UUD 1945 secara komprehensif dengan mengubah beberapa ketentuan, khususnya mengenai kewenangan DPD dalam upaya menyamakan kewenangannya dengan lembaga DPR dalam bingkai *strong bicameralism*. Penerapan sistem *strong bicameralism* memiliki beberapa konsekuensi yuridis dalam UUD 1945. Sebagai dampaknya, akan terjadi perubahan struktur kelembagaan pada MPR yang menjadi bikameral. MPR akan menjadi sebuah badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar, yaitu DPR sebagai kamar pertama (perwakilan politik) dan DPD sebagai kamar kedua (perwakilan teritorial).¹⁶

¹⁶Susi Dwi Harijanti, *op.cit.*, hlm. 20.

Sebagai konsekuensi atas hal tersebut, langkah pertama yang harus dilakukan dalam upaya memperkuat sistem bikameral adalah menghilangkan kata “anggota” dalam komposisi keanggotaan MPR pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 agar tidak ada lagi tafsir yang mengatakan bahwa MPR merupakan lembaga sendiri yang memiliki anggota. Karena dengan susunan kata yang menyebutkan “MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD” tidaklah menggambarkan bahwa negara Indonesia menganut sistem bikameral. Sebaliknya, ketika kita melakukan perubahan susunan MPR yang semula terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD menjadi “MPR terdiri dari DPR dan DPD”, hal tersebut menegaskan tafsir bahwa negara Indonesia menganut parlemen bikameral.¹⁷

Selanjutnya, agar gagasan sistem *strong bicameral* dapat terwujud, DPD dan DPR harus diposisikan dalam kedudukan yang sama. Jangan sampai ada satu di antara dua lembaga tersebut yang justru terlihat hanya sebagai lembaga penunjang atau *auxiliary*. Seperti yang terjadi saat ini, DPD dalam konstruksi UUD 1945 terlihat sebagai lembaga yang bertugas untuk menunjang DPR dalam bidang legislasi. Fenomena demikian itu membuat DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, daripada legislator yang sepenuhnya.¹⁸

Dalam sistem bikameral, MPR memiliki kekuasaan penuh sebagai lembaga legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan cabang kekuasaan lainnya. DPR dan DPD menjalankan kekuasaan tersebut dalam hubungan kewenangan tertentu. Serupa dengan ‘*Congress*’ di Amerika Serikat, MPR akan bertindak sebagai badan legislatif seperti DPR yang sekarang dengan kewenangan yang diperluas. Kewenangan tersebut di antaranya membentuk undang-undang, mengawasi jalannya pemerintahan, menetapkan APBN, mengesahkan perjanjian internasional, memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan perdamaian dengan negara lain, pemilihan tiga orang hakim Mahkamah Konstitusi, memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, serta mengubah dan menetapkan UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.¹⁹

Dalam hal pembentukan undang-undang, DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama memiliki hak untuk melaksanakan kekuasaan MPR tersebut, antara lain hak mengajukan rancangan undang-undang dan melakukan perubahan atas rancangan undang-undang. DPR dan DPD sebagai kamar dalam MPR dapat mengusulkan rancangan undang-undang yang menjadi domainnya masing-masing. Misalnya, DPD tidak dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan urusan pemerintah pusat yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat 3 yang terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. RUU yang berkaitan dengan urusan pemerintah pusat tersebut hanya akan dapat diajukan oleh DPR. RUU yang telah diajukan salah satu kamar akan dibahas bersama oleh DPR dan DPD dalam MPR untuk mendapat

¹⁷ Harry Setya Nugraha, *Pemurnian Sistem Presidensial dan Parlemen Dua Kamar di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum Novelty, Volume 8, Nomor 1, 2017, hlm. 64.

¹⁸ *Ibid.*, mengutip Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Perubahan Ulang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 207.

¹⁹*Ibid.*

persetujuan bersama. Di sini, kedudukan Presiden yang sebelumnya berwenang memberikan persetujuan terhadap RUU bersama DPR, digantikan oleh DPD sebagai kamar kedua dalam MPR. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut akan diserahkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Seperti sebelumnya, jika Presiden tidak mengesahkan RUU tersebut dalam waktu tiga puluh hari, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

Sementara, Presiden hanya dapat mengajukan RUU mengenai APBN namun tidak lagi dapat memberi persetujuan terhadap UU. Dalam rangka menguatkan sistem presidensial, akan lebih ideal bila Presiden tetap dapat menggunakan hak veto atas RUU yang disetujui oleh kedua kamar. Penolakan tersebut harus disertai alasan-alasan penolakan (*objection*) Presiden untuk mengesahkan RUU tersebut. Namun, hak veto Presiden akan gugur apabila 2/3 suara MPR menolak hak veto Presiden. Selanjutnya, RUU tersebut menjadi UU.

Jika terjadi *deadlock* antara DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang, perlu dirumuskan suatu mekanisme penyelesaian *deadlock* yang Penulis usulkan agar kata akhir (*final say*) mengenai RUU tersebut menjadi *exclusive power* dari masing-masing badan berdasarkan materi muatan yang menjadi domainnya. Misalnya, RUU APBN diputuskan oleh DPR, sedangkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah akan diputus oleh DPD.²⁰

Selain hak legislasi yang telah dibahas sebelumnya, kedua kamar akan memiliki hak-hak pengawasan yang sama seperti hak meminta keterangan (interpelasi), melakukan penyelidikan (angket), dan hak menyatakan pendapat. Kedua kamar juga dapat bekerjasama dalam melaksanakan fungsi nominasi (pengangkatan/pelantikan pejabat/ pimpinan negara), khususnya dalam hal pengajuan 3 calon hakim MK, usulan keanggotaan diajukan dan diputuskan oleh anggota-anggota DPR dan DPD dalam sidang MPR, dengan *fit and proper test* yang juga dilakukan bersama. Begitu pula halnya dalam mekanisme *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan memberikan kewenangan yang sama untuk mengusulkan pemberhentian kepada DPR dan DPD berdasarkan alasan yang tertulis pada Pasal 7A ayat (1) UUD 1945. Dengan putusan MK yang memutuskan perkara tersebut, selanjutnya dilaksanakan sidang MPR hanya untuk mengesahkan putusan tersebut.

2. Implikasi Sistem *Strong Bicameralism* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dengan mengubah ketentuan dalam UUD 1945 di atas akan membawa dampak yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, MPR akan menjadi badan perwakilan bikameral yang terdiri dari dua kamar DPR dan DPD, bukan lagi terdiri dari anggota DPR dan DPD. Secara politis, sistem ini sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, di mana keberadaan representasi daerah dalam MPR akan mengakomodir aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, sehingga mendorong pembangunan kemajuan

²⁰*Ibid.*

daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran representasi daerah (*representation in present*). MPR sebagai kongres merangkum segala aspirasi rakyat secara maksimal sehingga menghasilkan perundang-undangan yang responsif dan sesuai kebutuhan masyarakat.²¹

Kedua, DPD memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU yang menjadi *domain* DPD. Dengan demikian, kedudukan DPD yang sebelumnya sebagai *co-legislator* menjadi sama kuat dengan DPR. Sistem ini akan membuat sistem pemerintahan yang lebih efisien, karena produk legislatif dapat diperiksa dua kali (*double check*) oleh dua kamar parlemen yaitu DPR dan DPD, sehingga terjaminnya kualitas undang-undang sesuai dengan aspirasi rakyat. Hal ini akan mencegah perundang-undangan yang bermasalah secara konstitusional karena dihasilkan secara ceroboh hingga berujung pada *judicial review*.²²

Ketiga, kekuasaan membentuk UU sepenuhnya dipegang oleh badan legislatif sehingga tercipta pemisahan kekuasaan yang tegas berdasarkan prinsip *checks and balances*. Menurut Henry Campbell, *checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*.²³ Sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan memungkinkan adanya mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik, sentralisasi kekuasaan, serta mencegah *overlapping* antar kewenangan yang ada.²⁴ Adanya sistem *checks and balances* mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara.²⁵

Dengan penerapan konsep *strong bicameral* dalam parlemen akan memaksimalkan kembali manfaat yang akan diperoleh dari sistem dua kamar tersebut. Disamakannya kedudukan DPD dengan DPR dalam kerangka *strong bicameralism* MPR adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, di samping antarcabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Rekonstruksi parlemen Indonesia tentunya dapat mewujudkan sistem politik Indonesia yang demokratis dan bermartabat, karena suara rakyat dari setiap daerah akan mempunyai andil dalam proses perancangan hingga pengesahan segala produk hukum. Ditambah lagi, dalam setiap proses pembentukan produk hukum yang dilakukan kedua kamar di dalam MPR akan mengedepankan pendekatan yang bersifat musyawarah sebagai bentuk pengamalan sila ke-4 Pancasila. Pada

²¹ Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1, Nomor 1, 2014, hlm. 179.

²² Taufik Hidayat, "Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia", JOM Fakultas Hukum, Volume 2, Nomor 2, 2015, hlm. 11, <http://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/7050/6735>

²³ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing, Co., 1990, hlm. 238.

²⁴ A. Fickar Hadjar, dkk. *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003, hlm. 4.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 74.

akhirnya, MPR dalam kerangka *strong bicameralism* akan membawa dampak positif yang luas terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

“Demokrasi bisa ditindas sementara karena kesalahannya sendiri, tetapi setelah ia mengalami cobaan yang pahit, ia akan muncul kembali dengan penuh keinsafan.”

Mohammad Hatta

PENUTUP

Kesimpulan

Perubahan UUD 1945 keempat telah mereduksi kewenangan MPR secara signifikan. Jika ditelusuri, kewenangan MPR yang bersifat strategis hanya mengubah dan menetapkan UUD serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment*. Dua kewenangan tersebut bersifat tidak pasti dan sangat insidental. Sisanya, MPR hanya diberikan satu kewenangan yang sifatnya seremonial yang berkaitan dengan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ditambah lagi, sidang MPR tersebut hanya bersifat fakultatif. Dengan kata lain, tidak satupun kewenangan MPR bersifat tetap. Selain itu, sistem perwakilan Indonesia yang berbentuk tiga badan perwakilan turut berperan dalam ketidakefektifan fungsi MPR. Apabila membandingkan sistem perwakilan Amerika Serikat dan Kolombia dengan Indonesia, terdapat suatu solusi untuk yang dapat dilakukan, yaitu dengan mengubah MPR sebagai parlemen bikameral atau sebagai rumah bagi kedua kamarnya (DPR dan DPD), yang dalam hal ini kedua kamar memiliki kewenangan yang sama kuatnya (*strong bicameralism*). Apabila solusi ini diaktualisasikan akan sangat berdampak baik kepada MPR itu sendiri maupun kepada sistem tata Negara Indonesia.

Dengan diaktualisasikan konsep MPR sebagai parlemen bikameral akan menjadikan MPR sebagai pemegang penuh kekuasaan legislatif, sedangkan kedua kamarnya memiliki kewenangan tertentu dalam melaksanakan kekuasaan MPR. Untuk mewujudkan MPR sebagai parlemen bikameral perlu dilakukan Perubahan UUD 45. Dengan perubahan tersebut, akan menjadikan MPR sebagai sebuah badan perwakilan yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai kamar-kamarnya. Sebagai implikasinya, kedudukan DPD dengan DPR dalam kerangka *strong bicameralism* MPR untuk mewujudkan mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, di samping antar cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Rekonstruksi parlemen Indonesia tentunya dapat mewujudkan sistem politik Indonesia yang demokratis dan bermartabat, karena suara rakyat dari setiap daerah akan mempunyai andil dalam proses perancangan hingga pengesahan segala produk hukum. Ditambah lagi, dalam setiap proses pembentukan produk hukum yang dilakukan kedua kamar di dalam MPR akan mengedepankan pendekatan yang bersifat musyawarah sebagai bentuk pengamalan sila ke-4 Pancasila. Pada akhirnya, MPR dalam kerangka *strong bicameralism* akan membawa dampak positif yang luas terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

Saran

Perubahan UUD 1945 secara signifikan telah mereduksi kewenangan MPR dan menjadikannya lembaga yang tidak bekerja secara optimal, terbukti dengan kewenangan konstitusionalnya yang saat ini yang hanya bersifat insidental dan seremonial. Oleh karena itu, dalam upaya pengoptimalan kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan MPR dengan menjadikannya lembaga perwakilan yang terdiri atas DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua dalam kerangka strong bicameralism. Untuk mewujudkan hal ini, pertama harus dilakukan perubahan terhadap UUD 45, khususnya perombakan atas struktur kelembagaan dan kewenangan MPR dengan grand design yang jelas serta memastikan konsekuensi transformasi kewenangan MPR terhadap lembaga negara lainnya. Kedua, menguatkan kedudukan DPD supaya sejajar dengan DPR sehingga dapat melakukan kekuasaan legislatif secara bersama-sama. Usulan Perubahan UUD 1945 ini tentunya harus dilakukan dengan penuh pertimbangan dan kehati-hatian serta tidak ceroboh (with deliberation, not lightly or wantonly).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.Fickar Hadjar dkk, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, London, 2012.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- George Tsebelis & Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, Co., St. Paul, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- John Sullivan, *How Our Laws are Made*, US Government Printing Office, Washington, 2007.

Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita: Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segi Arsy, Bandung, 2008.

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Perubahan Ulang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Dokumen Lain

A. Rosyid, *Checks and Balances dalam Pembentukan Undang-Undang dengan Sistem Bikameral di 5 (Lima) Negara Kesatuan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 Nomor 3, 2016.

Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum dan Pembangunan 39, Nomor 4, 2009.

Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1, Nomor 1, 2014.

Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Volume 1, Nomor 1, 2004.

Susi Dwi Harijanti, *Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjadjaran, Volume I, Nomor 1, 2009.

Taufik Hidayat, *Penerapan Sistem Soft Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*, JOM Fakultas Hukum, Volume 2, Nomor 2, 2015, <http://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/7050/6735> .

Mei Susanto, *Bentuk Hukum GBHN dan Implikasi Pelanggaran GBHN Oleh Presiden Dikaitkan dengan Sistem Pemerintahan Presidensial*, Reaktualisasi Kewenangan MPR dan GBHN.

Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, [www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme DPD.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc) .

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.