

**GAGASAN PENATAAN SISTEM LEGISLASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN  
PRESIDENSIAL DIKAITKAN DENGAN UPAYA MEWUJUDKAN  
SISTEM PARLEMEN DUA KAMAR YANG SAMA KUAT  
(*STRONG BICAMERALISM*) DI INDONESIA**

*Oleh: Reynold M Panggabean*

**Pembimbing I : Dr. Mexsasai Indra,SH.,MH**

**Pembimbing II : Dr. Dessy Artina, SH., MH**

**Alamat: Jalan Kali Putih No. 1, Pekanbaru**

**Email: reynoldpanggabean2@gmail.com – Telepon : 081372277428**

***ABSTRAC***

The amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (the 1945 Constitution) has resulted in changes to the constitutional system including changes to Indonesia's legislation practices and systems. The results of the amendments to the 1945 Constitution put the legislative function only in the House of Representatives (DPR). As the second chamber of the parliament, the Regional Representative Council (DPD) does not have a legislative function like the DPR. The absence of the legislative function in the DPD made the DPD not optimal in fighting for regional interests at the national level, and made the DPD limited to sub-ordination bodies rather than the DPR. Because the DPD does not have a legislative function as the main function of the representative room, the DPD cannot actually be said to be part of the Indonesian representative body. Because, the DPD in fact is weak and powerless in carrying out its representative functions as a regional representative body. In addition, the absence of a legislative function in the DPD gave rise to the risk of a situation of instability in the administration of the government carried out by the Government (president). Changes to the 1945 Constitution place the practice of legislation carried out jointly by the Government (president) and the DPR. Because the DPD does not have a legislative function as the main function of the representative room, the DPD cannot actually be said to be part of the Indonesian representative body. Because, the DPD in fact is weak and powerless in carrying out its representative functions as a regional representative body. In addition, the absence of a legislative function in the DPD gave rise to the risk of a situation of instability in the administration of the government carried out by the Government (president). Changes to the 1945 Constitution place the practice of legislation carried out jointly by the Government (president) and the DPR.

This type of research can be classified in the type of normative juridical research, because in this study the author uses legal literature material or mere secondary data as data in this study, the data sources used, primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

From the results of the research and discussion of the problem there are two main things that can be concluded. First, the Indonesian legislative system after the amendment to the 1945 Constitution has not been able to realize a strong bicameralism in Indonesia. Post-change, the DPD does not have a legislative function like the DPR. Thus, the DPD as the second chamber of the representative body is not in the same (relative) position as the DPR, in carrying out its duties and functions as the regional representative body. Second, in order to realize a strong parliamentary parliamentary system, the structuring of the legislative system through formal amendments to the 1945 Constitution became an important and urgent need to be realized. The arrangement of the legislative system was intended to eliminate the involvement of the president in the practice of joint discussion and approval of the draft law (RUU) with the DPR, while also providing the same legislative function to the DPD and DPR. The author's suggestion, given that there have been so many shortcomings or weaknesses than the constitutional system stipulated in the 1945 Constitution, the authors suggest that the formal amendments to the 1945 Constitution be realized immediately. It is expected that DPR members will open themselves to help with the amount of quorum votes needed to implement the formal amendments to the 1945 Constitution.

***Keywords: Legislation System – DPD – Parliamentary System- Strong Bicameralism***

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Gaung reformasi yang terjadi di Indonesia membawa banyak dampak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Orde reformasi telah memberikan dampak yang sangat besar bagi masyarakat, dengan adanya kebebasan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya, salah satu dari sekian banyak aspirasi yang berkembang dalam masyarakat adalah amandemen (perubahan) terhadap konstitusi.<sup>1</sup> Amandemen terhadap konstitusi ini bukan saja diaspirasikan oleh masyarakat kalangan bawah tetapi juga dilontarkan oleh para elit politik, pakar hukum tata negara, pakar politik, tidak terkecuali presiden.<sup>2</sup>

Hasil perubahan UUD 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru<sup>3</sup> disamping adanya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pembentukan DPD merupakan salah satu langkah di dalam mewujudkan reformasi pada lembaga legislati terutama dengan tidak jelasnya posisi dan peran Utusan Daerah pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan UUD 1945. DPD merupakan lembaga negara baru yang dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pembangunan nasional.

Perubahan UUD NRI 1945 juga telah menyebabkan pergeseran pemegang kekuasaan legislati di Indonesia. Semula kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan presiden sesuai dengan naskah asli Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*". Akan tetapi, pasca dilakukannya perubahan UUD 1945, terjadi pengalihan kekuasaan legislati dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perubahan tersebut secara khusus telah menempatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya kekuasaan

tersebut berada di tangan presiden.<sup>4</sup> Penempatan posisi tersebut tercermin dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*." Sehingga, dalam proses legislasi kedudukan DPR menjadi jauh lebih kuat dibandingkan dengan presiden.

Meskipun demikian, UUD 1945 pasca perubahan memberikan hak kepada presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Selain itu, UUD 1945 pasca perubahan juga tetap mempertahankan hak presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>5</sup> Dengan demikian, pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang yang terjadi pasca perubahan UUD 1945 telah menghilangkan dominasi presiden atas DPR dalam praktik legislasi di Indonesia.

Dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia selama ini, menunjukkan bahwa presiden tidak pernah terlibat langsung dalam proses pembahasan rru hingga pada tahap persetujuan bersama atas rru untuk ditetapkan menjadi undang-undang dalam persidangan DPR. Pada praktiknya, presiden hanya menunjuk menterinya untuk mewakilinya dalam setiap proses pembentukan undang-undang. Secara normatif, tindakan presiden tersebut sah dan dibolehkan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 49 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: "*Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima*."

Adanya ketentuan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 pasca perubahan membuktikan bahwa presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif di Indonesia, masih memiliki peran

<sup>1</sup>Dessy Artina, "Politik Hukum Kesetaraan Gender di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Edisi 1, No. 1 Agustus 2010, hlm. 65.

<sup>2</sup>Mexasai Indra, *Komisi Konstitusi Indonesia: Proses Pembentukan Dan Pelaksanaan Kewenangannya*, UIR Press, Pekanbaru, 2007, hlm. 1.

<sup>3</sup>Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 53.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 72.

<sup>5</sup>Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam pembahasan rancangan undang-undang yang secara hukum merupakan ranah daripada kekuasaan legislatif. Adanya keadaan dimana pembahasan dan persetujuan atas undang-undang dilakukan oleh presiden bersama-sama dengan DPR, sesungguhnya merupakan salah satu karakter atau ciri daripada negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Padahal, salah satu kesepakatan dasar di dalam melakukan amandemen ataupun perubahan terhadap UUD 1945 ialah dengan melakukan penegasan terhadap sistem presidensial di Indonesia. Hal ini mencerminkan kemiripannya dengan sistem parlementer dan telah memasukkan sebagian sistem parlementer seiring dengan pemurnian sistem presidensial.

Jika diiletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial, keterlibatan presiden dalam proses legislasi (pembentukan undang-undang) yang begitu dalam dan jauh potensial menambah ketegangan hubungan antara eksekutif dan legislatif<sup>6</sup>, mengingat secara teori pemisahan kekuasaan, presiden selaku eksekutif merupakan pihak yang menjalankan ketentuan undang-undang, sementara DPR selaku legislatif merupakan lembaga yang membentuk undang-undang. Sehingga, adanya peran dan keterlibatan presiden dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, menambah persoalan baru terhadap fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Masalah fungsi legislasi semakin kompleks karena perubahan UUD 1945 juga telah melahirkan DPD sebagai kamar kedua (*the second chamber*) pada lembaga legislatif. Penguatan fungsi dan kedudukan DPR pasca amandemen tidak bersinergi dengan penguatan fungsi dan kedudukan DPD yang juga sebagai lembaga perwakilan dalam struktur parlemen Indonesia. Sebagai bagian dari lembaga legislatif, hak legislasi DPD begitu terbatas dan sangat tergantung kepada DPR.<sup>7</sup>

Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang baru selain DPR, DPD tidak memiliki fungsi legislasi sebagaimana yang dimiliki oleh DPR. Dalam praktik legislasi di Indonesia, DPD

hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang (ruu) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah,<sup>8</sup> tanpa ikut terlibat di dalam memberikan persetujuan atas ruu.

Keterbatasan kewenangan DPD dalam fungsi legislasi di Indonesia menunjukkan bahwa UUD 1945 pasca perubahan belum membangun struktur lembaga perwakilan dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) dalam kerangka saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*).

Padahal, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi memiliki peran penting dalam rangka menciptakan prinsip *check and balances* di antara negara yang meliputi Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Sehingga, terbatasnya kewenangan DPD dalam fungsi legislasi di Indonesia mengakibatkan adanya ketimpangan peran dan kedudukan antara DPR sebagai kamar pertama parlemen, dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai kamar kedua dari struktur parlemen Indonesia. Oleh karena itu, DPD kehilangan kekuatan untuk mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional<sup>9</sup> melalui pembentukan undang-undang mengingat<sup>10</sup> fungsi legislasi adalah fungsi utama parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Rangkaian penjelasan di atas secara ringkas menunjukkan bahwa perubahan UUD 1945 telah mengubah fungsi dan kekuasaan legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Harus diakui bahwa sistem legislasi hasil perubahan UUD 1945 lebih baik jika dibandingkan dengan sistem legislasi sebelum perubahan. Akan tetapi, jika dikaji secara mendalam, sistem legislasi hasil perubahan

<sup>6</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 6.

<sup>7</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 346.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

<sup>9</sup> King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 95.

<sup>10</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UII Press, Jakarta, 2010, hlm. 8.

UUD 1945 masih menyisahkan sejumlah persoalan.

Pasca perubahan, fungsi pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia praktis hanya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden. Praktik pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan presiden selama ini, tidak saja telah melahirkan persoalan legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, namun nyatanya juga telah menambah ketegangan hubungan antara DPR dan presiden, yang mengakibatkan *deadlock* nya setiap agenda kebijakan presiden yang bersentuhan dengan DPR.

Berangkat dari latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul penelitian, “**Gagasan Penataan Sistem Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Dikaitkan Dengan Upaya Mewujudkan Sistem Parlemen Dua Kamar Yang Sama Kuat (Strong Bicameralism) di Indonesia.**”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah implikasi sistem legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam mewujudkan sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia?
2. Bagaimanakah sistem legislasi ideal dalam upaya mewujudkan sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1) Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak penulis capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Untuk mengetahui implikasi sistem legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam mewujudkan sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia.
- b) Guna menemukan sistem legislasi yang ideal dalam sistem pemerintahan presidensial yang mampu mewujudkan

sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia.

## **2) Kegunaan Penelitian**

- a) Penelitian ini sebagai salah satu prasyarat untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau.
- b) Guna menambah referensi dan khasanah keilmuan mahasiswa Fakultas Hukum khususnya Program Kekhususan Hukum Tata Negara, mengenai sistem legislasi dan sistem parlemen di Indonesia, sekaligus menjadi rujukan akademik terkait dengan pilihan sistem legislasi yang ideal dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Teori Pembatasan Kekuasaan**

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*).<sup>11</sup> Sebenarnya, istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquie, harus dibedakan dan dipisahkan.<sup>12</sup>

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sehingga, pemisahan kekuasaan diadakan dengan maksud agar setiap lembaga negara melaksanakan tugas dan fungsinya dalam prinsip *check and balances*. Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690,

<sup>11</sup> Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompres, Jakarta, 2012, hlm. 1.

<sup>12</sup> Montesquie, *The Spirit of Laws Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Diterjemahkan Oleh Khoiril Anam), Nusamedia, Bandung, 2015, hlm. 62.

dalam bukunya “*Two Treaties of Civil Government*”.<sup>13</sup>

Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).<sup>14</sup> Dari ketiga cabang kekuasaan itu, legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili, dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri.<sup>15</sup>

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquie dalam karyanya *L’Espirite des Lois (The Spirit of the Laws)*. Montesquie inilah yang kemudian dijadikan rujukan doktrin *separation of power* di zaman sesudahnya.<sup>16</sup> Dalam karyanya tersebut, Montesquie memisahkan kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan mengadili pelanggaran undang-undang (yudikatif).<sup>17</sup>

Pembatasan kekuasaan melalui pembagian dan pemisahan kekuasaan sejalan dengan ajaran negara hukum, bahwa tidak ada kekuasaan yang bebas dalam negara hukum. Karena sebeb apapun, kekuasaan itu tetap dalam batas-batas yang harus ditaati, dan batas itu adalah hukum, setidaknya hukum tidak tertulis. Dengan kata lain, untuk mencegah agar kekuasaan tidak disalahgunakan dari tujuannya, maka kekuasaan

harus tetap diatur, dan di dalam pengaturan itu harus disertai dengan pembatasan.<sup>18</sup>

## 2. Teori Sistem Pemerintahan

### a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan dimana pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.<sup>19</sup>

Pada Presiden dan legislatif terdapat hubungan *check and balance* satu sama lain, dengan presiden dapat memveto rancangan undang-undang dan legislatif dapat menimpa veto presiden dengan suara super mayoritas. Beberapa negara telah memberi presiden kekuasaan yang lebih besar atas legislatif untuk menghindari kebuntuan politik dan memastikan stabilitas politik, seperti memberi presiden kemampuan untuk membubarkan badan legislatif dan menyerukan pemilihan yang baru, ataudenganmengizinkan presiden mengajukan ruu kepada legislatif.<sup>20</sup>

### b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan dimana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (*legislatif*) sangat erat. Sistem pemerintahan parlementer (*the parliamentary executive*) menunjukkan kecenderungan dominasi parlemen dalam menjalankan pemerintahan, seperti kepala eksekutif (*chief executive*) beserta kabinet-kabinet dipilih oleh parlemen. Oleh sebab itu pemerintah (eksekutif)

<sup>13</sup> Adies Kadir, *Menyelamatkan Wakil Tuhan: Memperkuat Peran dan Kedudukan Hakim*, MerdekaBook, Jakarta, 2018, hlm. 21.

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 82.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, 2007 hlm. 67.

<sup>16</sup> Reza Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 20

<sup>17</sup> Montesquie, *The Spirit of Laws Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik (Diterjemahkan Oleh Khoiril Anam)*, Nusamedia, Bandung, 2015, hlm. 62..

<sup>18</sup> Adies Kadir, *Menyelamatkan Wakil Tuhan: Memperkuat Peran dan Kedudukan Hakim*, MerdekaBook, Jakarta, 2018, hlm. 25.

<sup>19</sup> Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 29.

<sup>20</sup>Jian Tan, Presidential, Parliamentary, or Combined System of Government: Comparison and Choice for China, 11 Colum. J. Asian L. 219, 220 (1997), *Jurnal Westlaw*, Thomson Reuters, Diakses melalui <https://1.Next.Westlaw.Com/Document/>, Pada Tanggal 21 November 2018 Dan Diterjemahkan Oleh Google Translate.

baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen.<sup>21</sup>

Menurut sistem ini, pemerintah atau kabinet adalah bagian dari parlemen dan kepala pemerintahan dipilih dan bertanggung jawab kepada parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.<sup>22</sup>

### 3. Teori Sistem Bikameral

Dewasa ini, desain parlemen negara-negara di dunia cenderung menganut badan legislatif yang terdiri atas dua majelis (*bicameral*). Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar (*bicameral*).<sup>23</sup> Sistem parlemen bikameral menghasilkan dua rumah yang memiliki anggota legislatif dengan posisi yang berbeda tidak tergantung pada daerah pemilihan yang memiliki ukuran atau bentuk yang berbeda.<sup>24</sup> Dalam sistem parlemen bikameral, parlemen memiliki dua majelis atau dua kamar yang melaksanakan semua fungsi parlemen, baik fungsi pengawasan maupun fungsi legislasi. Kamar pertama pada umumnya mewakili kepentingan partai yang skalanya nasional, sedangkan kamar kedua pada umumnya adalah lembaga yang mewakili kewilayahan atau kelompok-kelompok fungsional. Kedua majelis tersebut memiliki kedudukan yang sederajat, tidak ada yang lebih tinggi atau lebih rendah. Perbedaannya terletak pada keanggotaan dan kewenangan sebagai wujud pembagian tugas dari masing-masing majelis.<sup>25</sup>

Sementara jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara di

dunia, sebagian besar negara dengan sistem presidensial menganut sistem parlemen bikameral. Sedangkan pada negara dengan sistem parlementer, sistem parlemen yang dianut cenderung beragam.<sup>26</sup> Pengadopsian sistem bikameral oleh banyak negara dengan sistem presidensial pada umumnya membuktikan bahwa tidak ada suatu pandangan umum yang menunjukkan bahwa mendapatkan persetujuan dari dua majelis legislatif dan seorang presiden eksekutif adalah suatu prosedur yang berat atau mustahil.<sup>27</sup>

Sistem bikameral tetap dapat diaplikasikan pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Persoalan efisiensi pelaksanaan pembentukan undang-undang dapat dijawab tergantung dengan pilihan mekanisme penyelesaian perbedaan antar kamar yang dipilih oleh negara yang bersangkutan, dan juga tergantung kepada desain khusus yang dikonstruksikan negara dalam praktik pembentukan undang-undang.

Berkaitan dengan model yang ada, Giovanni Sartori membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi tiga jenis,<sup>28</sup> yaitu (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weakbicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strongbicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua kamar nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.

Dalam hubungan dengan tiga model bikameral yang dikemukakan Giovanni Sartori itu, Denny Indrayana mengemukakan bahwa sebaiknya *weak bicameralism* dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*).<sup>29</sup> Di sisi lain, *perfect*

<sup>21</sup> Firdaus, Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian, Yrama Widya, Bandung, 2005, hlm. 123.

<sup>22</sup> Titik triwulan tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca amandemen UUD 1945*, Jakarta: 2008, hlm. 176.

<sup>23</sup> <http://www.saldiisra.web.id>, diakses, tanggal, 20 November 2018.

<sup>24</sup> John O. McGinnis & Michael B. Rappaport, Our Supermajoritarian Constitution, 80 Tex. L. Rev. 703, 714 (2002), *Jurnal Westlaw*, Thomson Reuters, Diakses melalui <https://1.Next.Westlaw.Com/Document/>, Pada Tanggal 21 November 2018 Dan Diterjemahkan Oleh Google Translate.

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hlm. 99.

<sup>26</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 61.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> <http://www.saldiisra.web.id>, *Loc. cit.*

<sup>29</sup> Denny Indrayana, DPD, Antara Ada dan Tiada, dalam *Menapak Tahun Pertama* "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati

*bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antar kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen.<sup>30</sup> Karenanya, yang menjadi pilihan tepat adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.

Di samping tiga model bikameral berdasarkan tingkatan kekuatan tersebut, Giovanni Sartori juga membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan di antara kedua kamarnya, yaitu: (1) bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*); (2) bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*) dan (3) bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*). Karena model dua kamar dari unsur yang sama mudah terjebak ke dalam model unikameral, sebaliknya apabila terlalu berbeda potensial menimbulkan *deadlock* dalam proses legislasi maka perlu dicari perpaduan yang dapat menghasilkan *likely bicameralism*.<sup>31</sup> Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giovanni Sartori itu, Denny Indrayana mengemukakan bahwa bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*.<sup>32</sup>

Pilihan atas model dua kamar (bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan C.F. Strong dengan mengutip pendapat Lord Bryce, “*no lesson of constitutional history has been more deeply imbedded than that which teaches the uses of second chamber*” (tidak ada pelajaran sejarah konstitusional yang lebih mendalam daripada pengajaran tentang fungsi daripada kamar kedua). Karena argumentasi itu, Lord Bryce mengatakan, kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu (1) *revision of legislation* (revisi undang-undang), (2) *initiation of noncontroversial bills* (pengajuan rancangan undang-undang yang tidak kontroversial), (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as ‘to enable the opinion of the nation to be*

*adequately expressed upon it’* (menunda legislasi yang memiliki kepentingan konstitusional yang mendasar sehingga memungkinkan pendapat negara untuk diungkapkan secara memadai), dan (4) *public debat* (debat publik).<sup>33</sup> Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Oleh karena itu, Dahlan Thaib menegaskan bahwa sistem dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.<sup>34</sup>

Sementara itu, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Karena itu, dengan adanya dua majelis (*two-chambers*) akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.<sup>35</sup>

#### E. Kerangka Konseptual

1. Hak Veto adalah hak untuk membatalkan, mencegah, menghalangi, melawan, menolak, ataupun hak untuk merintang.<sup>36</sup>
2. Fungsi legislasi adalah fungsi dalam pembuatan undang-undang.<sup>37</sup>
3. Sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga kekuasaan negara, yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara eksekutif dan legislatif sebagai kelanjutan eksplorasi dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan<sup>38</sup>

<sup>33</sup>Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit.*, hlm. 14-15.

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996, hlm. 43.

<sup>36</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tesaurus Bidang Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008, hlm. 34.

<sup>37</sup>Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 78.

<sup>38</sup>Pataniari Siahaan, *Op.cit.*, hlm. 30.

Ayus Anggota DPD-RI Riau, the Peripheral Institute, hlm. 15.

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>*Loc. cit.*, <http://www.saldiisra.web.id>

4. Sistem Bikameral adalah sistem lembaga perwakilan rakyat yang terdiri atas dua kamar atau dua badan legislatif.<sup>39</sup>
5. Program Legislasi Nasional, selanjutnya disingkat Prolegnas ialah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>40</sup>
6. Undang-undang, selanjutnya disingkat UU adalah suatu peraturan atau keputusan negara yang tertulis dibuat oleh alat perlengkapan negara yang berwenang (bersama-sama oleh DPR dan Presiden) dan mengikat masyarakat.<sup>41</sup>
7. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disingkat UUD Negara RI Tahun 1945 adalah hukum dasar tertulis pasca amandemen UUD 1945 sejak tahun 1999 hingga tahun 2002.<sup>42</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas merupakan suatu penelitian filosofis karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.<sup>43</sup> Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan yang dikemukakan yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara konkret.

### 2. Sumber Data

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil

penelusuran kepustakaan dengan cara membaca peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 *jo.* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Nomor 3 Tahun 2016 *jo.* Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 *jo.* Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-X/2014 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

<sup>39</sup><https://kbbi.web.id/bikameral>, diakses, tanggal, 21 November 2018.

<sup>40</sup>Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>41</sup>Ishaq, *Dasar-Dasar ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 94.

<sup>42</sup>Pataniari Siahaan, *Op.cit*, hlm. 42.

<sup>43</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.hlm.74.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu dapat berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, pendapat pakar hukum, hasil karya ilmiah, dan sebagainya.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya seperti kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.<sup>44</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode *library research* (penelitian kepustakaan), yaitu melakukan penelitian dengan berbagai sumber bacaan yang berkaitan dengan penelitian penulis,<sup>45</sup> dengan mempelajari buku-buku sebagai bahan referensi yang berhubungan dengan penelitian ini.

### 4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengolahan data dengan melakukan analisis data secara yuridis kualitatif. Maka dari hasil penelitian tersebut, penulis selanjutnya menarik kesimpulan secara deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari satu pernyataan atau dalil yang bersifat yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau dalil yang bersifat khusus.

## II. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Implikasi Sistem Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Oleh UUD Tahun 1945 Dalam Mewujudkan Sistem Parlemen Dua Kamar Yang Sama Kuat (*Strong Bicameralism*) di Indonesia

Pengaturan sistem legislasi pasca perubahan UUD 1945 dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) mengalami perubahan sehingga ketentuannya menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (ruu) kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Sedangkan

Pasal 20 ayat (1) setelah amandemen menyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Selanjutnya Pasal 20 ayat (2) sesudah amandemen menyatakan bahwa, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

Memperhatikan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945, setidaknya ada tiga hal yang menjadi poin penting dari praktik legislasi Indonesia pasca amandemen.

*Pertama*, praktik legislasi Indonesia pasca perubahan secara keseluruhan dilaksanakan oleh DPR bersama-sama dengan presiden. Pembentukan undang-undang membutuhkan pembahasan dan persetujuan bersama dari presiden dan DPR. DPD dalam praktik pembentukan undang-undang hanya berhak mengajukan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang (ruu) yang mengatur ataupun memuat materi yang berkaitan dengan daerah. DPD tidak ikut terlibat dalam memberikan persetujuan atas ruu yang materinya berkaitan dengan daerah. Persetujuan ruu oleh UUD 1945 menjadi otoritas bersama DPR bersama dengan presiden.

*Kedua*, praktik legislasi oleh UUD 1945 memberikan satu kewenangan persetujuan dan satu sikap pengesahan kepada presiden, yaitu: persetujuan materil untuk menyetujui ruu pada saat ruu dibahas secara bersama dengan DPR, dan persetujuan formil (pengesahan) ruu yang sebelumnya sudah mendapatkan persetujuan materil. Sementara, DPR dalam praktik legislasi oleh UUD 1945 hanya diberikan satu kewenangan persetujuan, yakni kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui ruu pada saat pembahasan bersama dengan presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945).

*Ketiga*, ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyiratkan bahwa sistem legislasi Indonesia sejatinya telah mengakomodasi hak *veto* kepada presiden dan DPR. Hak veto yang dimaksud dalam hal ini ialah hak masing-masing presiden dan DPR untuk menolak menyetujui ruu pada saat pembahasan bersama. Hak veto ini berbeda dengan hak veto yang dipraktikkan Amerika Serikat, dimana hak veto di Amerika Serikat dilakukan oleh Presiden apabila ruu sudah dibahas dan disetujui oleh kongres (*Senate dan House of Representative*),

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 52.

<sup>45</sup> *Ibid.*

dan veto dapat dilakukan kembali oleh kongres dengan syarat kongres (masing-masing *Senate dan House of Representative*) telah membahas kembali rru yang sebelumnya sudah di-*veto* Presiden dan penolakan terhadap veto presiden sudah disetujui oleh 2/3 (dua pertiga) masing-masing *Senate dan House of Representative* (kongres). Hak veto Indonesia berada pada posisi dimana presiden dan DPR melakukan pembahasan bersama, bukan pada saat setelah selesainya rru dibahas oleh masing-masing kamar parlemen.

Jika diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian majemuk (*multipartai*), keterlibatan presiden dalam praktik legislasi (pembentukan undang-undang) yang begitu dalam dan jauh potensial menambah ketegangan hubungan antara eksekutif dan legislatif,<sup>46</sup> serta membuka peluang bagi terjadinya kebuntuan politik dalam relasi hubungan kerja oleh pemerintah (presiden) dan DPR. Apalagi jika pemerintah selaku lembaga eksekutif tidak memperoleh dukungan secara mayoritas di parlemen.

Mengkombinasikan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai, cenderung tidak akan menghasilkan pemenang mayoritas di parlemen.<sup>47</sup> Padahal, sistem pemerintahan presidensial dalam konsep multipartai akan relatif kuat apabila pemerintahan berasal dari partai pemenang pemilu legislatif dan menjadi mayoritas parlemen.

Kenyataan di atas membuktikan bahwa proses lahirnya sebuah regulasi (undang-undang) ditentukan oleh dominasi proses politik yang sedang terjadi. Peranan presiden dan DPR yang sangat dominan secara bersamaan dalam menentukan arah perkembangan hukum, membuat konfigurasi politik yang tercipta menjadi tidak demokratis dan cenderung elitis. Sehingga, hukum yang dilahirkan lebih mencerminkan kehendak konfigurasi kekuasaan politik.<sup>48</sup> Hal itu pada akhirnya mencetak produk undang-undang yang tidak berpatokan

kepada kepentingan dan kebutuhan hukum masyarakat dan negara.

Dalam situasi khusus, besarnya basis kekuatan oposisi Pemerintah di parlemen tidak jarang mengancam untuk mengagalkan semua agenda Pemerintah (presiden) yang berhubungan dengan kewenangan legislasi yang ada pada legislatif (DPR). Apalagi, bila mayoritas anggota legislatif menentukan pilihan politik yang berbeda dengan presiden, seringkali sistem pemerintahan presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*)<sup>49</sup>. Dengan fakta seperti itu, Pemerintah akan kesulitan berhadapan dengan legislatif (DPR) dalam hubungan penyelenggaraan kebijakan pemerintahan, khususnya terkait dengan kebijakan yang dirumuskan dalam proses legislasi nasional.

Basis dukungan yang kecil dan rapuh terhadap eksekutif (Pemerintah) di DPR RI (*minority government*) hanya akan menampilkan pasang surut relasi badan legislatif dan eksekutif, serta menimbulkan *inefektivitas* dan *instabilitas* dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>50</sup> Khusus dalam pembentukan undang-undang, akan sulit tercapai kesepakatan oleh presiden dan DPR terhadap rancangan undang-undang yang telah dibahas sebelumnya. Pada akhirnya, pelaksanaan kebijakan dan tugas pembangunan yang direncanakan tidak dapat direalisasikan secara baik dan sebagaimana seharusnya.

Dalam konteks parlemen Indonesia, jika dilihat secara konstitusional, DPD sejatinya tidak memiliki fungsi dan kewenangan legislasi yang sebenarnya.<sup>51</sup> Dalam praktik legislasi, keterlibatan DPD hanyalah sebatas mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang seputar permasalahan daerah, serta memberi pertimbangan atas rru tertentu. Andai pun rru kemudian disetujui untuk dibahas, DPD tidak bisa mengawalinya hingga ke tingkat

---

<sup>46</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hlm. 6.

<sup>47</sup> Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal : Presidensialisme dan Sosok Presiden Ideal di Indonesia: Sebuah Catatan Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 4.

<sup>48</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, hlm. 178.

---

<sup>49</sup> Saldi Isra, *Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial*,

[https://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=417:masyarakat-kian-permisif-korupsi&catid=20:berita&itemid=9](https://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=417:masyarakat-kian-permisif-korupsi&catid=20:berita&itemid=9), diakses pada 1 April 2019.

<sup>50</sup> Arend Lijphart, *Loc. cit.*

<sup>51</sup> Firman Manan, "DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Jurnal CosmoGov*, Vol.1, No.1, hlm. 60.

persetujuan.<sup>52</sup> Kewenangan membahas DPD ditentukan hanya pada pembicaraan awal berupa pandangan umum terhadap ruu.<sup>53</sup>

Fokus kewenangan legislasi Indonesia hanya menitikberatkan pada DPR, sehingga berakibat kepada hilangnya hak dan kewenangan DPD dalam memperjuangkan hak dan kepentingan daerah pada pentas nasional. Dalam kenyataannya dan secara substantif kehadiran DPD, meminjam istilah dari Abbe Sieyes, “ tidak mempunyai kekuasaan dan kegunaan yang memadai”,<sup>54</sup> sehingga membuat DPD menjadi tidak berdaya dalam menjembatani sekaligus memperjuangkan aspirasi dan kepentingan yang ada di daerah.

Jika dikaitkan dengan teori pembatasan kekuasaan dengan konsep *trias politica*,<sup>55</sup> ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 pasca amendemen, yang berbunyi setiap ruu dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama, maka sebenarnya sangat berlawanan dengan semangat memberdayakan DPR. Dengan masih adanya kewenangan presiden untuk memberikan persetujuan sekaligus mengesahkan undang-undang, artinya penerapan konsep pemisahan kekuasaan kepada tiga lembaga (*trias politica*) menjadi tidak sepenuhnya dijalankan.

Selain itu, keterlibatan presiden dalam pembahasan bersama dengan DPR, tidak senada dengan kehendak awal dalam melakukan perubahan UUD 1945, yakni dengan melakukan penegasan terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Adanya karakter sistem parlementer pada fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, secara praktis telah mengubah sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem pemerintahan semi-presidensial. Meskipun tidak ditemukan adanya perdana menteri dalam susunan lembaga negara Indonesia, namun pembahasan bersama oleh presiden dan DPR dalam praktik pembentukan undang-undang

<sup>52</sup> Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 291.

<sup>53</sup> Refly Harun, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006, hlm. 25.

<sup>54</sup> T.A Legowo, *Gagasan Amendemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta Pusat, 2008, hlm. 231.

<sup>55</sup> Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 55.

sesungguhnya telah membuat presiden menjadi punya peran dan tanggung jawab terhadap lahirnya suatu produk undang-undang. Sekali lagi, karakter itu merupakan ciri khusus daripada sistem parlementer.

Dalam sistem parlementer, konsep pembahasan bersama oleh eksekutif dan legislatif dilakukan karena sistem parlementer menempatkan eksekutif sebagai bagian dari lembaga legislatif. Sehingga, fungsi pembentukan undang-undang yang ada pada legislatif juga merupakan fungsi daripada lembaga eksekutif. Oleh karenanya, proses melahirkan undang-undang dalam sistem parlementer ‘harus’ melalui kerjasama antara eksekutif dan legislatif.

Tidak adanya fungsi legislasi yang memadai terhadap DPD membawa akibat buruk terhadap fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Sebab, fungsi legislasi merupakan fungsi utama yang menjadi dasar legalitas dan legitimasi diberikannya fungsi anggaran dan fungsi pengawasan terhadap DPD. Dengan demikian, sistem legislasi oleh UUD 1945 dalam sistem presidensial Indonesia belum mewujudkan sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia.

## **B. Sistem Legislasi Ideal Dalam Mewujudkan Sistem Parlemen Dua Kamar Yang Sama Kuat (*Strong Bicameralism*) di Indonesia**

Keterlibatan presiden dalam proses pembahasan bersama menambah ketegangan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam konteks sistem presidensial multipartai di Indonesia, keterlibatan presiden dalam memberikan persetujuan terhadap ruu membuat presiden semakin sulit dalam memperoleh dukungan dari DPR untuk setiap kebijakan Pemerintah yang bersentuhan dengan kewenangan DPR.

Presiden selaku kepala negara dan pemerintahan sekaligus pimpinan eksekutif, sudah seharusnya tidak dilibatkan lagi dalam proses pembahasan dan menyetujui ruu secara bersama dengan DPR, mengingat presiden dan DPR merupakan orang-orang yang berjabah partai politik.

Menjawab persoalan di atas, sebagai negara yang sejak awal membangun komitmen untuk menganut sistem presidensial maka sudah seharusnya dilakukan pemisahan yang tegas

antara eksekutif dan legislatif dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia.

Penghilangan keterlibatan presiden dalam proses pembahasan dan persetujuan bersama, selanjutnya diikuti dengan *reinstitutionalisasi* sistem parlemen melalui pelembagaan DPD sebagai kamar kedua parlemen, yang kemudian menggantikan posisi dan fungsi presiden dalam praktik pembentukan undang-undang. Pelembagaan DPD merupakan teknik baru dalam memperoleh undang-undang yang keberadaannya dihasilkan dari proses mekanisme hubungan kerja yang saling mengawasi dan saling menyeimbangkan (*check and balances*).

Dengan pola pelembagaan demikian, maka susunan, kedudukan dan kewenangan lembaga parlemen Indonesia menjadi jelas dan membuat parlemen selaku badan perwakilan rakyat, dapat bekerja secara optimal dengan fungsi dan kewenangan yang lebih efektif, serta lebih mampu mewadahi setiap kebijakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Dengan adanya fungsi dan kewenangan legislasi yang relatif setara pada DPR dan DPD, maka presiden tidak lagi perlu dilibatkan dalam proses pembahasan dan persetujuan bersama. Fungsi dan kewenangan pembentukan undang-undang tidak lagi menitikberatkan hanya kepada DPR, namun menjadi fungsi dan kewenangan DPR dan DPD selaku badan parlemen Indonesia.

Penataan ulang sistem legislasi, guna mengadakan fungsi dan kewenangan legislasi DPD, dapat ditempuh melalui perubahan konstitusi. Konstitusi yang dimaksudkan dalam hal ini bukanlah UUD 1945 saja, namun juga termasuk di dalamnya undang-undang dan peraturan turunan lainnya yang terkait dengan sistem legislasi (fungsi dan praktik legislasi) di Indonesia.

Penataan ulang sistem legislasi melalui amandemen formal merupakan sesuatu hal yang *urgen* untuk dilaksanakan. Perluasan peran DPD bukan saja menjadi penting untuk segera diterapkan melalui amandemen konstitusi, tetapi juga mendesak. Jangan sampai kemarahan dan sikap frustrasi masyarakat yang muncul di berbagai daerah oleh karena tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat di daerah, menjadi momok besar yang merongrong keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara yang selama ini telah dibangun.

Penguatan DPD melalui amandemen formal, terlebih dahulu dilakukan dengan mengadopsi sistem bikameral yang relatif sama kuat (*strong bicameralism*) dalam badan perwakilan Indonesia. Dengan *strong bicameralism*, penataan ulang sistem legislasi dapat dilakukan dan membuat DPD menjadi memiliki kewenangan legislasi yang relatif sama dengan DPR.

Penguatan peran DPD melalui pengadopsian sistem parlemen *strong bicameralism*, membuat NKRI tetap terjaga utuh serta terhindar dari ancaman disintegrasi bangsa di daerah yang selalu muncul dari waktu ke waktu.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Sistem legislasi Indonesia pasca perubahan UUD 1945 telah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden sebagai lembaga dan institusi yang berperan penting dalam praktik pembentukan undang-undang, dimana DPR berkedudukan sebagai lembaga atau badan yang memiliki kekuasaan pembentukan undang-undang.

Sebagai kamar perwakilan lain selain DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak memiliki fungsi pembentukan undang-undang (legislasi) sebagaimana halnya DPR. Tidak adanya fungsi pembentukan undang-undang (legislasi) pada kelembagaan DPD membuktikan bahwa sistem legislasi pada badan perwakilan Indonesia, belum menciptakan sistem parlemen dua kamar yang sama kuat (*strong bicameralism*) di Indonesia.

2. Penataan sistem legislasi ideal Indonesia dilakukan dengan pengadaan fungsi legislasi pada DPD, yang diwujudkan melalui proses kegiatan amandemen (perubahan) formal terhadap UUD Tahun 1945. Pengadaan fungsi legislasi DPD melalui amandemen formal, dimaksudkan guna menghilangkan keterlibatan presiden dalam membahas dan menyetujui bersama rancangan undang-undang, yang kemudian membentuk sistem parlemen dua kamar yang sama kuat di Indonesia.

#### B. SARAN

1. Untuk merealisasikan bangunan pemikiran di atas, penulis menyarankan agar segera dilakukannya penguatan DPD melalui

amandemen formal UUD 1945. Penulis berharap agar DPR sebagai mayoritas komposisi daripada keanggotaan MPR, mendukung kelembagaan DPD untuk melakukan amandemen formal UUD 1945, guna melakukan perubahan sistem perwakilan menjadi *strong bicameralism*.

2. Untuk mendukung keberlanjutan tulisan ini, penulis menyarankan agar ke depannya perlu dilakukan penelitian terkait dengan perbandingan kelembagaan DPD dalam konsep negara kesatuan Indonesia, dengan kelembagaan Senat dalam konsep negara federal di dunia, bagaimanakah kekuatan kedua kelembagaan tersebut dalam hal pengambilan keputusan kebijakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan pada masing-masing negara yang diperbandingkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2008, *Tesaurus Bidang Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Chaidir, Ellydar, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta.
- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara Dalam Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Indra, Mexasai, 2007, *Komisi Konstitusi Indonesia: Proses Pembentukan Dan Pelaksanaan Kewenangannya*, UIR Press, Pekanbaru.
- Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Kadir, Adies, 2018, *Menyelamatkan Wakil Tuhan: Memperkuat Peran dan Kedudukan Hakim*, Merdeka Book, Jakarta.
- Kelompok DPD di MPR RI, 2006, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.
- Legowo, T.A, 2002, *Paradigma Check and Balances dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif*, International IDEA, Jakarta, hlm. 91.
- Laksono, Fajar dan Subardjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Montesquie, 2015, *The Spirit of Laws: Dasar Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik (Diterjemahkan Oleh Khoiril Anam)*, Nusamedia, Bandung.
- Mahfud, MD, Moh., 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta.
- Nurhasim, Moch, dan Ikrar Nusa Bakti, 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal : Presidensialisme dan Sosok Presiden Ideal di Indonesia: Sebuah Catatan Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Purnomowati, Reni Dwi, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Siahaan, Pataniari, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta.
- Sulaiman, King Faisal, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca amandemen UUD 1945*, Jakarta.
- Wattimena, Reza, 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Yuhana, Abdy, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung.

Yuda, Hanta, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

## **B. Jurnal**

Dessy Artina, "Politik Hukum Kesetaraan Gender di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Edisi 1, No. 1 Agustus 2010.

Firman Manan, *DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, *Jurnal CosmoGov*, 1 (1), 2010.

Jian Tan, Presidential, Parliamentary, or Combined System of Government: Comparison and Choice for China, 11 Colum. J. Asian L. 219, 220 (1997), *Jurnal Westlaw*, Thomson Reuters, Diakses melalui <https://1.Next.Westlaw.Com/Document/>, Pada Tanggal 21 November 2018 Dan Diterjemahkan Oleh Google Translate.

John O. McGinnis & Michael B. Rappaport, Our Supermajoritarian Constitution, 80 Tex. L. Rev. 703, 714 (2002), *Jurnal Westlaw*, Thomson Reuters, Diakses melalui <https://1.Next.Westlaw.Com/Document/>, Pada Tanggal 21 November 2018 Dan Diterjemahkan Oleh Google Translate.

## **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 *jo.* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **D. Website**

<http://www.saldiisra.web.id>, diakses, tanggal, 20 November 2018.

<https://kbbi.web.id/bikameral>, diakses, tanggal, 21 November 2018.

Saldi Isra, *Problematisasi Koalisi Dalam Sistem Presidensial*, [https://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=417:masyarakat-kian-permisif-korupsi&catid=20:berita&itemid=9](https://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=417:masyarakat-kian-permisif-korupsi&catid=20:berita&itemid=9), diakses pada 1 April 2019.