

MENENGGOK WATAK PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA

Isharyanto

Abstract

After the refomation of constitution in Indonesia, there are some perspetives that make the new configuration for its government mechanism. One is the repotition from the People Consulatative Assem- bly (MPR) both of the functions and structures. The 1945 Constitution make the new composition from the MPR and guide the purposes to build of bicameral system. In this regulation, MPR consists from the members of House of Representatives (DPR) and members House of Province (DPD). Its purposes to make check and balances system in the representative democracy and also to respons from the local interest problems in the national public policy. But in the normative and real politic, the honorable goals has serious problems when the power of DPD not equal with the DPR as comon reality in the others countries in the legislative and control for reformance of the executive. The presumption give the adjusment that the character of the parliement in Indonesia is weak bicameralism. Therea are some factors can explained why the condition like this exist in Indonesia.

Keywords: *representative, bicameralism, and democracy.*

A. Pendahuluan

Setelah pelaksanaan pemilu tahun 2004 hingga semester pertama tahun 2005, sekurang-kurangnya tercatat 4 (empat) peristiwa yang menunjukkan problematika serius yang menjurus kepada “konflik eksistensi” antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Pertama*, masalah komposisi pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terjadi pada Oktober 2004. Dalam Peraturan Tata Tertib buatan MPR (1999-2004) diatur bahwa ada 4 (empat) pimpinan MPR yang dipilih dari anggota dan dicalonkan dari DPD (3 orang) dan DPR (3 orang). Dalam pandangan DPD, sebagai lembaga baru meminta agar 4 (empat) pimpinan MPR, 2 (dua) diantaranya merupakan wakil DPD tanpa melalui proses pemilihan anggota MPR seluruhnya. Akibat pandangan ini, sidang MPR yang membahas tata tertib sempat molor. Di sisi lain, DPR keberatan jika komposisi pimpinan MPR diubah hanya demi pemerataan DPR dan DPD. Komposisi pimpinan MPR tetap mengacu kepada rasio jumlah anggota DPR dan DPD sebesar 3:1. Pada akhirnya, komposisi pimpinan MPR terbentuk dengan susunan dari unsur DPD dan

DPR masing-masing 2 (dua) orang. Sistem pencalonannya tetap, yaitu seorang calon ketua dan 3 (tiga) calon wakil ketua.

Kedua, masalah pelantikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada bulan November 2004. Presiden Megawati telah menetapkan anggota dan pimpinan BPK baru yang berdasarkan pertimbangan DPR (1999-2004) melalui Keputusan Presiden No. 185/M Tahun 2004. Kemudian, DPD mengusulkan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menunda pelantikan anggota BPK sambil menunggu putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Sebelumnya, DPD mengajukan gugatan ke MK soal legalitas pengangkatan anggota BPK melalui pertimbangan DPR periode sebelumnya. Pada akhirnya, MK memutuskan bahwa permohonan DPD ditolak.

Ketiga, masalah Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada bulan Februari 2005. Pada awalnya Rapat Paripurna DPR menyetujui Prolegnas yang akan membahas 284 rancangan undang-undang hingga tahun 2009. Dalam hal ini, DPD menyatakan tidak mengakui Prolegnas versi DPR tersebut karena dinilai sewenang-wenang tanpa melibatkan

DPD. Tetapi DPR justru menyalahkan DPD yang dianggap lamban dalam menyusun prolegnas. Pada akhirnya, prolegnas akhirnya tetap disahkan oleh DPR.

Keempat, soal Pidato Nota Keuangan Presiden (Juli 2005). Pada awalnya, DPR mengundang Presiden dalam pidato nota keuangan tanggal 17 Agustus 2005. Hal ini dikecam oleh DPD yang menginginkan hal tersebut dilaksanakan dalam forum *joint-session* dengan DPR. Kemudian DPD akan menyelenggarakan rapat secara terpisah dengan Presiden sehari lebih awal dari tanggal 15 Agustus 2005. Untuk meredam persoalan, sembari menolak keinginan DPD itu, DPR mengundang seluruh anggota DPD untuk hadir dalam rapat paripurna tersebut. Di sisi lain, Presiden, sebagaimana diungkapkan oleh Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra, keputusan menyampaikan pidato RAPBN dan nota keuangan hanya kepada DPR bukanlah tanpa dasar. Yusril menunjuk sejumlah produk hukum, yaitu Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 15 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPR, dan Pasal 6 Peraturan Tata Tertib DPD.

Terlepas dari permasalahan pokok yang diungkapkan di awal tulisan ini, kejadian di atas yang memang bukan sekali itu terjadi menunjukkan bahwa ada permasalahan dengan kondisi parlemen Indonesia dewasa ini. Percobaan mengadopsi struktur bikameral melalui reformasi konstitusi ternyata belum memenuhi harapan sebagaimana niat awal restrukturisasi MPR menjadi DPR dan DPD. Secara apologis bisa saja dikatakan bahwa persoalan itu muncul dan harus dianggap wajar mengingat komposisi parlemen tersebut adalah produk ketatanegaraan baru hasil lewat pemilihan umum tahun 2004 yang lalu. Namun, dari segi hukum tata negara, persoalannya tidak sesederhana itu. Harus ada kajian untuk memahami struktur baru tersebut dengan harapan minimal bisa menjadi pijakan untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang terjadi.

B. Demokrasi, Bangun Negara, Dan Watak Parlemen

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintahan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat (Deliar Noer, 1983: 207). Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat atau jika ditinjau dari organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukn oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat (Amir Machmud, 1984). Menurut *International Commission of Jurist* (ICJ), sebagaimana dikutip dalam kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (2000: 39-40), demokrasi sebagai sistem pemerintahan mengandung makna bentuk pemerintahan di mana hak-hak membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan yang bebas. Dengan demikian, di dalam negara yang menganut asas demokrasi kedudukan rakyat sangat penting sebab di dalam negara tersebut rakyatlah yang memegang kedaulatan yaitu kekuasaan yang mengatasi warganegara dan anak buah bahkan di atas undang-undang, atau dengan kata lain kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan republik (Muhammad Yamin, 1954: 56). Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warganegara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun wakil plihan mereka di lembaga perwakilan (Lyman Tower Sarjen, 1981: 44).

Di sisi lain, pertumbuhan wilayah yang semakin luas, penambahan jumlah penduduk, dan perkembangan sosial ekonomi masyarakat dalam suatu negara modern telah melahirkan konsep perwakilan yang lebih dinamis. Menurut Hans Kelsen (1973: 289-290) pada awalnya, konsepsi tentang perwakilan dipandang sebagai pantulan kehendak rakyat pemilih yang memilih wakil mereka di dalam lembaga perwakilan dan karenanya wakil-wakil itu bertanggung jawab kepada rakyat pemilih. Kajian hukum tata negara tidak berhenti kepada jenis perwakilan belaka, tetapi juga dititikberatkan berapa banyak tempat yang harus ada dalam parlemen. Dalam praktiknya, terbentuk 2 (dua) model watak parlemen, yaitu sistem unikameral atau sistem bikameral. Menurut Jimly Asshidiqie (1996: 33), sistem unikameral terdiri dari satu kamar, sedangkan bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe watak parlemen itu yang biasa dikembangkan di mana-mana.

Parlemen yang berwatak unikameral tidak mengenal adanya 2 (dua) badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat atau Majelis Rendah dan Majelis Tinggi. Akan tetapi, justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang menganut sistem ini. Di Asia misalnya, sistem ini dianut di Vietnam, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait, dan sebagainya. Menurut Jimly Asshidiqie (1996: 36), fungsi Dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral ini terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

Parlemen bikameral adalah parlemen yang mempunyai 2 (dua) kamar atau majelis yaitu kamar pertama atau majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tinggi. Penamaan demikian

tidak secara otomatis menunjukkan derajat posisi atau tingkat kewenangan. Kamar pertama merupakan kamar perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung dan diwakilkan melalui partai politik dalam parlemen, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan tertentu atau khusus, yang biasanya digunakan untuk perwakilan teritorial, fungsional, kelas sosial, etnis, dan sebagainya sesuai dengan kehendak konstitusi. Pada umumnya, berbagai konstitusi negara di dunia memfungsikan kamar kedua sebagai suatu kamar perwakilan wilayah dan banyak negara yang menamakannya sebagai *Senat*.

Pembacaan watak parlemen, yaitu unikameral atau bikameral, pada umumnya diasumsikan terkait dengan bangun negara. Dalam setiap konstitusi modern, hal yang penting dan pertama kali dicantumkan adalah mengenai bangun negara (C.F. Strong, 1963: 63). Mengenai bangun negara, di dunia saat ini dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok besar bentuk negara, yaitu negara yang berbentuk negara kesatuan dan negara federal (C.F. Strong, 1963: 63).

Dalam pandangan Al Chaidar *et.al.* (2000: 61), negara kesatuan (*Eenheidstaat, unitary*) adalah suatu negara yang berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (*residu power*). Sementara itu, negara federal (*Bondstaat*) adalah sejumlah negara yang bergabung untuk tujuan bersama yang tertentu (C.F. Strong, 1963: 61). Dalam negara federal, kekuasaan pusat atau kewenangan federal dibatasi oleh kekuasaan tertentu yang menjamin negara-negara bagian yang bergabung untuk tujuan bersama.

Parlemen unikameral pada umumnya dianut oleh negara kesatuan, dengan pengecualian antara lain seperti Prancis, Inggris, Jepang, dan Belanda. Semua negara federal memiliki parlemen bikameral, hal yang nampak antara lain di Amerika Serikat, Jerman, dan Australia.

Pembicaraan dalam rubrik ini perlu ditambahkan dengan sifat parlemen bikameral. Dikotomi yang paling sederhana adalah munculnya konsep bikameral kuat (*strong*) dan bikameral lemah/lunak (*weak/soft*). Untuk ini, hendak diungkap pendapat 2 (dua) orang sarjana, yaitu Arend Lijphart dan Andrew S. Ellis. Menurut Arend Lijphart, pembagian bikameral kuat dan bikameral lemah diurai dalam 3 (tiga) ciri. Adapun ciri *pertama* adalah kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut. Pola yang umum adalah kamar kedua cenderung subordinat terhadap kamar pertama. Ciri yang *kedua* adalah kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya, tetapi juga bagaimana metode seleksi mereka. Secara lumrah, kamar pertama dipilih lewat pemilu, tetapi anggota kamar kedua mayoritas dipilih secara tidak langsung (biasanya di bawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokratis, sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (*popular election*). Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi. Ciri yang *ketiga* ditunjukkan adanya perbedaan menyolok antara 2 (dua) kamar dalam legislatif bikameral di mana kamar kedua mungkin dipilih dengan corak yang berbeda atau sebagai perwakilan minoritas tertentu atau khusus.

Ciri yang *pertama* dan *kedua*, yaitu menyangkut kekuasaan formal dan legitimasi demokratis dari kamar kedua, dapat menghasilkan sifat bikameral yang simetris dan asimetris. Kamar yang simetris adalah jika kekuasaan yang diberikan konstitusi sama atau hanya secara moderat tidak sama. Kamar yang asimetris sangat tidak sama dalam hal ini. Sementara ciri yang *ketiga* memberikan pengaruh kepada komposisi parlemen bikameral, yaitu *congruent* dan *incongruent*. Komposisi *congruent* menunjukkan adanya keanggotaan yang sama dari parlemen, sementara yang lain menggambarkan susunan

yang tidak sama, misalnya kamar pertama dipilih melalui pemilihan langsung dan yang kedua melalui pengangkatan, dan variasi perbedaan lain.

Model teori lain dibebankan oleh Andrew S. Ellis (2001) yang mengkualifikasi 2 (dua) bangun parlemen bikameral, yaitu bikameral kuat dan bikameral lemah. Suatu parlemen bikameral kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem lunak, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau perubahan RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini jamak diatur melalui keputusan bersyarat, misalnya mayoritas absolut dari anggota-anggota (seperti di Polandia), dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara (seperti di Jepang), atau larangan majelis kedua untuk mengubah RUU Keuangan (seperti di Inggris).

Menurut Reni Dwi Purnomowati (2005: 134), teori Andrew S. Ellis di atas cukup mudah dipahami karena hanya ditinjau dari sisi legislasi belaka. Dari segi praktis akan timbul kesulitan untuk menilai, jika seandainya konstitusi memberikan hak eksklusif kepada kamar kedua dalam legislasi, misalnya RUU Keuangan dan budget, yang hak usul dan vetonya dimiliki oleh kamar pertama. Atau untuk undang-undang yang berkaitan dengan perjanjian internasional, yang biasanya merupakan hak eksklusif dari kamar kedua, terutama dalam mengusulkan dan memveto (seperti di Amerika Serikat).

Suatu premis umum perlu diajukan bahwa ketika suatu negara membentuk lembaga, hal itu merupakan keinginan masing-masing negara untuk membangun parlemen mereka. Selain kebutuhan, pemilihan model kamar kedua biasanya dikaitkan dengan lingkungan ekonomi, sosial, sejarah, dan politik masing-masing. Sebagai contoh diajukan kasus Venezuela, yang menurut konstitusi 1961 mempunyai parlemen bikameral karena secara

akademik merupakan negara yang besar dan tingkat pluralitas penduduknya sangat tinggi. Pada dekade 1980-1990, dengan alasan krisis ekonomi, konstitusi diubah. Terakhir, dengan tujuan membatasi praktik korupsi, pada 1999 parlemen diubah menjadi unikameral. Alasan demikian juga membawa pengaruh kepada bentuk parlemen bikameral, akankah mempunyai peran yang “kuat” atau peran yang “lemah.” Takaran umum ini penting untuk menilai secara obyektif watak bikameral parlemen suatu negara dan hal itu juga berlaku untuk Indonesia.

C. Parlemen Bikameral Di Indonesia

Cuplikan episode ketatanegaraan Indonesia membentangkan secuil fakta normatif, bahwa dengan berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) pada 27 Desember 1949-17 Agustus 1950, republik ini pernah menganut bangun parlemen berwatak bikameral. Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa dalam RIS merupakan negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi (Pasal 1 ayat (1)), di mana kedaulatan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat (Pasal 1 ayat (2)). Jadi, bangun parlemen bikameral ditunjukkan dengan adanya DPR dan Senat.

Ditentukan juga bahwa senat RIS bukan senat yang dipilih melalui pemilu tetapi dengan pengangkatan oleh pemerintah negara bagian, suatu corak perwakilan teritorial. Dengan teori Arend Lijphart, maka bangun parlemen bikameral di masa RIS mengandung 2 (dua) ciri sebagai berikut. Ciri yang *pertama* menyangkut susunan. Kamar kedua cenderung lebih kecil daripada kamar pertama (DPR RIS beranggotakan 146 orang dan Senat berjumlah 32 orang). Ciri yang *kedua*, masa jabatan legislatif kamar kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama. Konstitusi tak tegas mengatur berapa lama masa jabatan anggota Senat, namun disebutkan bahwa “anggota-anggota senat senantiasa boleh meletakkan jabatannya. Mereka memberitahukan hal itu dengan surat kepada ketua” (Pasal 84).

Kekuasaan Senat RIS sebagai pemegang kedaulatan bersama-sama dengan Pemerintah dan DPR (Pasal 1 ayat (2)). Senat bertugas mewakili negara bagian (Pasal 80 ayat (1)) dan menjalankan fungsi legislatif sejauh menyangkut “hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, atau mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah lainnya” (Pasal 127 sub a). Senat juga mempunyai kekuasaan lain: (a) bersama-sama DPR memberi ijin pernyataan perang (Pasal 183); (b) memberi nasehat kepada Pemerintah atas inisiatif sendiri (Pasal 123); (c) mendengarkan suaranya sejauh berhubungan dengan “urusan-urusan penting yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai hubungan RIS dengan daerah-daerah” (Pasal 123); dan (d) meminta keterangan kepada pemerintah (Pasal 124).

Dengan pijakan teori Arend Lijphart, Senat RIS termasuk “bikameral kuat.” Hal ini dikarenakan konstitusi memberikan kekuasaannya sejajar dengan DPR karena Senat berhak mengajukan RUU (Pasal 128 ayat (2) dan berhak menolak RUU dalam substansi tertentu (Pasal 136 ayat (2)). Senat RIS tidak mempunyai legitimasi demokratis karena “ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi” (Pasal 81 ayat (1)). Masih dalam teori Lijphart, parlemen RIS bercorak “simetris” karena kekuasaan kedua majelis (DPR dan Senat) relatif sejajar, meski susunannya *incongruent* karena Senat berfungsi sebagai kamar federal dari RIS.

Jika digunakan sudut pandang Andrew S. Ellis, maka parlemen RIS termasuk bikameral kuat karena konstitusi memberikan hak untuk mengusulkan RUU (Pasal 128 ayat (2)) dan hak menolak RUU (Pasal 136 ayat (2)) kepada Senat. Perlu dicatat bahwa hak mengusulkan RUU itu sebatas proses legislasi yang berkaitan dengan negara bagian saja (Pasal 127h uruf a). namun dalam pembuatan

konstitusi baru, anggota Senat dapat memberikan “mufakat” atau “keputusan” dalam pembuatan konstitusi (Pasal 188-189).

Pada 17 Agustus 1950, Indonesia kembali ke bangun negara kesatuan, yang diikuti dengan perubahan konstitusi sehingga yang berlaku kemudian adalah Undang-Undang Dasar Sementara atau populer dengan sebutan UUDS 1950. Dengan terbentuknya kembali negara kesatuan ini, berakhirlah seteru golongan “republikan” yang menghendaki negara kesatuan dan golongan “federalis” yang menghendaki negara serikat. Dengan dihapuskannya daerah-daerah bagian, golongan federalis ikut terhapus dari percaturan politik (Ali Chaidar *et.al.*, 2000: 130). Dalam masa berlakunya UUD S ini maka watak parlemen menjadi unikameral.

Pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 (Dekrit Presiden) yang antara lain menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar nasional. Keberlakuan UUD 1945 menegaskan kembali bangun negara dan desain ketatanegaraan pada masa proklamasi, yang terus berlanjut selama Orde Lama (1959-1966), Orde Baru (1966-1998), dan era reformasi (1998-sekarang).

Desain parlemen di bawah UUD 1945 mengenal MPR dan DPR. Mengenai MPR, dapat dinilai sebagai sebuah lembaga yang khas Indonesia, oleh karena itu keberadaannya menarik untuk dicermati lebih lanjut. Keberadaan MPR itu sendiri berkaitan dengan 5 (lima) fungsi penting (Jimly Asshidiqie, 2003: 136), yaitu: (a) menetapkan UUD (Pasal 3); (b) Perubahan UUD (Pasal 37); (c) menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti yang luas, tidak sekadar GBHN (Pasal 3); (d) memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6); dan (e) meminta pertanggungjawaban presiden di tengah masa jabatan karena dakwaan melalui persidangan istimewa (Pasal 8 *jo* Penjelasan UUD 1945).

Menarik dicermati bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan dan utusan daerah (Pasal 2). Menurut Jimly

Asshidiqie (2003: 135), susunan MPR semacam itu telah mengokohkan pandangan bahwa eksistensi lembaga ini sebagai elemen ketatanegaraan yang mengandung tradisi liberalisme barat dan sosialisme timur. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) yang didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi (*economic democracy*) yang didasarkan atas prosedur perwakilan fungsional (*functional representation*) untuk mengatasi kelemahan perwakilan politik. Sementara itu, utusan daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan daerah-daerah tidak terabaikan hanya karena orientasi untuk mengutamakan kepentingan nasional. Dengan demikian, keberadaan para anggota Majelis ini benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat, sehingga tepat diberi kedudukan yang tertinggi (*supreme*). Gambaran demikian, menurut Jimly Asshidiqie (2003: 136), melahirkan konsep MPR sebagai forum majelis belaka.

Dalam perkembangan selanjutnya, terutama di bawah konfigurasi politik Orde Baru (1966-1998), timbul upaya untuk menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang menjalankan fungsi sebagai wadah penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam pandangan ini, MPR bukan hanya forum, tetapi lembaga tertinggi. Hal ini tercermin antara lain dalam pelembagaan pimpinannya tersendiri yang disertai sekretariat jenderal dan mekanisme kerja yang tersendiri pula.

Konfigurasi politik pada masa reformasi telah melahirkan 3 (tiga) paradigma yang mempengaruhi fungsi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yaitu (Jimly Asshidiqie, 2003: 136-137), *pertama*, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *Kedua*, konsep dan pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat. *Ketiga*, restrukturisasi parlemen menjadi *bicameral* untuk

menampung aspirasi otonomi daerah yang semakin berkembang.

Ketiga paradigma di atas telah diadopsi di dalam materi perubahan UUD 1945. Wacana perubahan UUD 1945 tersebut terpecah menjadi 2 (dua) kubu utama. Kubu *pertama* menghendaki disusunnya suatu undang-undang dasar baru. Sementara, kubu *kedua* berpendapat perubahan dilakukan dalam kerangka UUD 1945 dengan cara menambah, mengganti, atau merumuskan ulang ketentuan-ketentuan yang ada. Prinsip utama kubu ini adalah tidak melakukan perubahan terhadap materi yang dianggap cermin *staatsidee* Indonesia merdeka, antara lain mencakup Pembukaan dan bentuk negara kesatuan (Bagir Manan, 2004: iv-v).

Perubahan UUD 1945 dianggap penting untuk dilakukan karena materi muatan di dalamnya sebagian besar tidak mampu menjawab kebutuhan yang lebih kompleks akibat perkembangan yang terjadi. Bahkan dalam perjalannya UUD 1945 dijadikan sebagai *sacred document* dan pihak-pihak yang menentang perubahannya menciptakan apa yang dikatakan sebagai *the myth of the constitution* (Susi Dwi Harijanti, 2003: 250). Kelemahan UUD 1945, misalnya, tidak memuat ketentuan rinci yang justru diperlukan untuk menjamin konstitusionalisme. Menurut Mark Brzezinski (1998: 12-26), terdapat 3 (tiga) cara untuk melindungi konstitusionalisme, yaitu melalui ajaran *separation of power*, ajaran *check and balances*, dan ajaran pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*).

Dari 4 (empat) kali perubahan yang telah dilakukan, dapat dikelompokkan menjadi 7 (tujuh) sifat sebagai berikut (Bagir Manan, 2004: 92-94). *Pertama*, perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan. Misalnya peralihan kekuasaan membentuk undang-undang. Menurut naskah asli, kekuasaan membentuk undang-undang secara harfiah ada pada Presiden. Sekarang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR.

Sifat yang *kedua* adalah perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan.

Misalnya, Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat memangku jabatan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut. Selanjutnya, perubahan jenis *ketiga* adalah perubahan yang bersifat perimbangan kekuasaan. Misalnya soal-soal yang berkaitan dengan pemberian amnesti, abolisi, pengangkatan duta dan penerimaan perwakilan negara asing harus mengindahkan pendapat DPR.

Perubahan jenis *keempat* adalah perubahan yang bersifat rincian atau penegasan ketentuan yang sudah ada. Misalnya, semua anggota DPR dipilih melalui pemilu. Prinsip itu telah ada dalam konstitusi tetapi selama ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Kemudian, sifat yang *kelima* adalah perubahan yang bersifat tambahan sebagai sesuatu yang baru. Misalnya bab mengenai DPD, pertahanan dan keamanan, pemilu, BPK, dan sebagainya.

Selanjutnya, sifat yang *keenam* adalah perubahan yang bersifat meniadakan hal-hal yang tidak perlu. Misalnya, penghapusan penjelasan. Terakhir, sifat yang *ketujuh* adalah perubahan yang bersifat membangun paradigma baru. Misalnya dalam pembentukan undang-undang penyelenggaraan otonomi daerah.

Pada saat materi muatan Perubahan UUD 1945 diformulasikan isu-isu yang mendominasi wacana publik adalah pemerintahan yang bersih, hak asasi manusia, kemandirian kekuasaan kehakiman, *judicial review*, otonomi daerah, pemberdayaan masyarakat sipil yang menghendaki mundurnya militer dari panggung politik, redefinisi peran lembaga-lembaga negara, dan lain-lain. Di sisi lain proses perubahan juga dibayangi oleh maraknya demonstrasi serta terjadinya konflik di berbagai daerah. Wacana itu mendasari pembentukan berbagai norma baru dalam konstitusi. Hal itu disebabkan oleh karena UUD 1945 sebagai simbol kemerdekaan dipenuhi oleh gagasan para pembentuknya yang mencerminkan model konstitusi dan konstitusionalisme abad ke-18 dan 19. ketika situasi berkembang pada abad ke-21 seringkali membutuhkan kreasi dan inovasi ketatanegaraan karena asumsi-

asumsi dasar dari model konstitusi yang lama bukan tidak mungkin akan menghambat atau merintangi hasil-hasil yang efektif. Menurut Susi Dwi Heriyanti (2003: 258), tantangan yang dihadapi dalam proses amandemen UUD 1945 adalah bagaimana mengkombinasi prinsip-prinsip dasar negara yang mencerminkan *staatidee* dengan perkembangan atau perubahan dunia. Peletakkan asumsi baru tersebut nyaris menjungki-rbalikkan paradigma penyelenggaraan negara sebelum masa reformasi, sehingga materi muatan hasil Perubahan UUD 1945 mengganti rumusan normatif sebelumnya.

D. Bikameral Sesudah Perubahan Uud 1945

Dengan diterimanya paradigma perubahan ketatanegaraan yang menghasilkan ketujuh sifat materi muatan dari Perubahan UUD 1945 di atas, maka dalam pandangan ini MPR tidak dapat lagi dipertahankan sebagai lembaga tertinggi, melainkan hanya akan berfungsi sebagai forum majelis dengan kewenangan-kewenangan yang sudah ditentukan dalam UUD 1945. Menurut Jimly Asshidiqie (2003: 137), dalam konteks ini maka prinsip kedaulatan rakyat tidak lagi diwujudkan dalam lembaga MPR yang akan membagikan kekuasaan itu secara vertikal kepada lembaga yang ada di bawahnya. Dengan adanya perubahan itu, maka pusat perhatian harus diarahkan kepada upaya memahai perwujudan kedaulatan rakyat ke dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan utama, yaitu parlemen (terdiri atas MPR, DPR, dan DPD) dan lembaga kepresidenan atau pemerintahan. Aliran mandat kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat akan mengalir langsung dan secara periodik kepada kedua cabang kekuasaan tersebut melalui proses pemilihan umum yang diselenggarakan secara jujur dan berkeadilan.

Menurut Reni Dwi Purnomowati (2005: 175), sesudah Perubahan UUD 1945 ada 2 (dua) pandangan mengenai kedudukan MPR. *Pertama*, MPR sebagai lembaga permanen. Sifat permanen ini membawa MPR sebagai

lembaga yang akan memiliki perangkat penuh sebagai sebuah lingkungan jabatan, yaitu: (a) kelengkapan administrasi dan organisasi anggota individu; (b) kesekretariatan tersendiri dengan pengurusnya untuk menjalankan fungsi sebagai sebuah lembaga yang mandiri; (c) kode etik dan badan kehormatan sendiri; dan (d) sistem penggajian anggota (anggaran). *Kedua*, MPR sebagai sidang gabungan (*joint-session*). Pengertian MPR sebagai sidang gabungan adalah MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga yang bersifat mandiri. Ia hanya merupakan forum pertemuan antara 2 (dua) lembaga, yaitu DPD dan DPR. Ketika sidang berlangsung, baik anggota DPD maupun anggota DPR, tetap sebagai anggota DPD dan DPR. Mereka tidak bergabung menjadi satu dalam sebuah lembaga lain (MPR).

Timbul pertanyaan, berdasarkan kedua pandangan di atas, bagaimana-kah kedudukan MPR yang paling sesuai? Pertama-tama harus dilihat kembali dalam UUD 1945. Sesudah Perubahan UUD 1945, MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat lagi karena menurut Pasal 1 Perubahan Ketiga UUD 1945, kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian, Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Walaupun ketentuan ini penting, tetapi hanya dilakukan secara temporal sehingga bukan tugas yang setiap hari harus dilakukan karena mengubah konstitusi tidak sama dengan mengubah undang-undang. Fungsi ini mirip dengan apa yang dilakukan oleh Konstituante pada masa Konstitusi RIS (1949) dan UUDS (1950).

Kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden hilang karena menurut Pasal 6 A dan Pasal 22 E Perubahan Ketiga UUD 1945 kewenangan itu sudah dikembalikan kepada rakyat melalui pemilihan langsung. Selanjutnya, fungsi untuk melakukan *impeachment* sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 A dan 7 B Perubahan Ketiga UUD 1945 juga merupakan kejadian yang tidak selalu terjadi. Dalam sejarah ketatanegaraan

dan politik di berbagai negara, tidak setiap tahun presiden diberhentikan oleh parlemen. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus dari gugatan yang diajukan oleh DPR. Jadi, untuk memberi kepastian hukum dan kewibawaan dari kekuasaan kehakiman, MPR selayaknya hanya mengeksekusi putusan yang telah dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan tertib berpikir demikian, maka pandangan yang menyebut MPR sebagai lembaga permanen dipandang terlalu berlebihan karena fungsi di atas merupakan fungsi yang tidak bersifat rutin. Seandainya dijadikan agenda rutin, hanya dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan minimal MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun.

Namun demikian, jika melihat pengaturan UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka pemaknaan MPR sebagai lembaga yang permanen tak terbantahkan. Tidak berlebihan jika kondisi normatif tersebut menghasilkan komposisi parlemen trikameral (Jimly Asshidiqie, 2003: 8-9). Hal ini terjadi oleh karena beberapa hal:

Pertama, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 disebutkan bahwa MPR adalah gabungan dari anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD, bukan terdiri atas lembaga DPR dan DPD sebagaimana konsep lembaga perwakilan bikameral sesungguhnya.

Kedua, sesuai dengan Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, anggota DPD dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Di sini nampak adanya ketimpangan keseimbangan jumlah keanggotaan. Secara politis, pengaturan yang demikian bertujuan untuk mempertahankan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal yang krusial di MPR dan menciptakan dominasi DPR di tengah keagapan kepentingan daerah dalam mengartikulasikan aspirasi mereka.

Ketiga, kualitas kewenangan kedua lembaga itu tidak sama. Hal ini antara lain nampak dalam hal (a) usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD hanya oleh DPR (Pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945); (b) ketentuan larangan Presiden untuk membekukan DPR, di mana hal itu tidak berlaku bagi DPD (Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945); (c) Pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian internasional hanya melibatkan DPR dan Presiden (Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga UUD 1945); (d) Pemberian abolisi dan amnesti hanya melibatkan DPR (Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945); (e) rekomendasi pengisian jabatan BPK hanya melibatkan DPR (Pasal 23F Perubahan Keempat UUD 1945); (f) DPD tidak mempunyai peran yang signifikan dalam proses pembentukan perundang-undangan karena hanya dapat ikut membahas suatu RUU (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945); dan (g) Peran legislasi DPD terbatas sebagai pengusul pembentukan undang-undang tertentu saja (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945). Sebenarnya rekonstruksi menuju parlemen bikameral. Itu berusaha memperjelas letak sistem perwakilan di Indonesia dalam tipologi unikameral dan bikameral. Tetapi, rekonstruksi itu mengandung masalah sejak awal. MPR tidak mempersoalkan *the socio-political of representation*. Dalam perumusan UUD 1945, sebelum diubah, basis politik itu mencerminkan usaha memantulkan secara lurus kemajemukan masyarakat Indonesia dan perkembangan perwakilan politik pada tahun 1945. Aspek ini tidak dipersoalkan secara matang dan terbuka selama berlangsung amandemen konstitusi.

Dengan menggunakan teori Lijphart di atas, sistem parlemen Indonesia digolongkan sebagai *medium-strength bicameralism* dengan bangunan *asimetris* dan *incongruent*. Bangun asimetris dalam hal ini nampak bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari kamar pertama/majelis rendah. Sesuai Pasal 22D ayat (1), bahwa DPD hanya mempunyai fungsi untuk mengajukan rancangan

undang-undang selama itu 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 pusat dan daerah.

Selain itu, dapat ikut membahas dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22D ayat (1) ditambah dengan pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Dalam kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945, DPD tidak menggenggam hak veto dalam masalah legislasi, tetapi dia masih mempunyai hak mengusulkan RUU. Sesungguhnya, para anggota DPD memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena dipilih secara langsung melalui pemilu setiap lima tahun (Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945). Dikatakan mempunyai konstruksi *incongruent* karena kamar pertama beda dengan kamar kedua. Kamar pertama merupakan perwakilan politik sementara DPD merupakan perwakilan teritorial.

Sementara itu, jika menggunakan teori Andrew S. Ellis, bentuk kamar kedua dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikategorikan sebagai bikameral lunak. Dalam hal ini DPD hanya berhak mengajukan RUU tertentu saja, tetapi tak mempunyai hak veto.

Menurut Reni Dwi Purnomowati (2004: 4), watak lunak parlemen Indonesia tersebut "terlalu lunak." Di Prancis, sebagai negara kesatuan dengan sistem bikameral lunak, kamar kedua dinamakan senat yang seluruhnya berjumlah 321 di mana sepertiga dipilih secara tidak langsung tiap 3 (tiga) tahun sekali. Kekuasaan Senat secara umum subordinat terhadap Majelis Nasional (Kamar Pertama), tetapi agak lebih besar dalam mempengaruhi *organic law* dan *financial bills*. Senat boleh mengusulkan RUU, tetapi kata putus ada di Majelis Nasional. Selain itu, senat dapat mengadakan penyelidikan atas

administrasi negara, tetapi tidak dapat memecat pejabat negara.

Di Inggris, negara kesatuan dengan watak bikameral lunak, kamar kedua disebut *House of Lords* yang secara eksklusif berhak mengajukan RUU Keuangan. Meskipun demikian para *Lords* tidak berhak mengubah dan sekali aturan itu memperoleh persetujuan *House of Commons* (DPR), maka *House of Lords* hanya boleh "melawan" dengan menunda persetujuan maksimal 1 (satu) tahun.

Masih dalam bangun negara kesatuan, Konstitusi Jepang (1946) mengatur bahwa *Diet* (Parlemen) berwatak bikameral dengan susunan lembaga *House of Representative* atau *Sanguin* dan *House of Councillors* atau *Sangiin* (Pasal 42). Kedua kamar dipilih langsung. Dalam proses legislasi, *House of Councillors* berperan penting karena suatu undang-undang harus memperoleh persetujuan kedua *house*. Selanjutnya, *House of Councillors* dapat menunda APBN dalam 30 hari dan menunda RUU biasa selama 60 hari. Jika hal ini terjadi, dibuat komisi gabungan atau mengabaikan keberatan *House of Councillors* dengan syarat dukungan DPR duapertiga yang hadir.

Di Belanda kapasitas kedua kamar parlemen relatif sebanding. Parlemen Belanda terdiri kamar pertama (*Eerste Kamer*) dan kamar kedua (*Tweede Kamer*). Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas untuk 4 (empat) tahun. Peran *Eerste Kamer* lebih banyak saat *joint-session* dan dalam proses legislasi kamar ini yang akan memutuskan RUU yang dikirimkan oleh *Tweede Kamer*.

Di Thailand, negara dengan bangun kesatuan yang berbentuk monarki, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Majelis Nasional (*Rathasapha*) yang merupakan parlemen bikameral dan terdiri atas DPR (*Sapha Phuthaen Rotsaden*) dan Senat (*Wuthisapha*). Senat mempunyai 200 anggota yang dipilih oleh rakyat untuk 6 (enam) tahun. Dalam proses legislasi, Senat tidak mempunyai hak mengajukan RUU, karena hal ini monopoli DPR. Tetapi, Senat mempunyai hak veto dalam

mempertimbangkan suatu *bills*, meskipun dapat ditolak dengan dukungan suara duapertiga anggota DPR.

Dari perbandingan sederhana itu, terlihat bahwa DPR sebagai kamar kedua parlemen Indonesia dengan basis perwakilan teritorial hanya mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah saja. Hal ini berbeda dengan kondisi di Prancis, di mana watak parlemen bikameral lunak tidak menghalangi kamar kedua untuk mengajukan setiap RUU. Fungsi yang lain cukup "mengkhawatirkan", misalnya ikut membahas RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, di mana tak ada jaminan konstitusional seberapa besar pengaruh DPD dalam proses tersebut. Demikian juga dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang menurut Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945, tak ada kepastian adanya tindak lanjut DPR terhadap proses tersebut. Dari perbandingan yang telah disebutkan di atas nampak sekali bahwa DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral negara kesatuan cenderung berkarakter konservatif, sangat lemah, dan sangat bergantung kepada kepentingan politik DPR dan tentu juga kepada pihak eksekutif dalam proses legislasi karena hanya kepada DPR Presiden berhak mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Akibatnya, konflik kelembagaan yang terjadi selama ini tak pernah menghasilkan konvensi ketatanegaraan yang melembaga, melainkan hanya bersifat *ad hoc* semata.

E. Penutup

Sejak awal tulisan ini meletakkan proporsi pemikiran bahwa pembentukan lembaga negara terutama tergantung kepada keadaan sosial, politik, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lain. Demikian juga pilihan watak

parlemen bikameral. Secara normatif, keberadaan kamar kedua yang pada umumnya berbasis perwakilan wilayah dibutuhkan untuk memberikan kontribusi politik bagi suatu sistem kenegaraan demokratis. Kepentingan pembentukan kamar kedua ini potensial sebagai alat pertimbangan dalam mempengaruhi proses legislasi dan sebagai simbol untuk mempertinggi legitimasi demokratis dengan memeriksa gerakan mayoritas dari pemerintahan.

Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa setelah reformasi konstitusi, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, DPD merupakan perwakilan provinsi. Konstitusi menempatkan posisi minimal bagi DPD dalam proses legislasi karena hak legislatif itu tergantung sekali kepada DPR yang mau menyetujui atau tidak atas usul, pembahasan, dan pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Dengan demikian DPD mempunyai peran yang tidak maksimal dalam menjalankan fungsi *check and balances* dengan sempurna karena tidak memiliki hak veto terhadap RUU dan hanya berhak mengusulkan RUU tertentu saja, serta fungsi pertimbangan dan pengawasannya sangat tergantung dan mengandalkan pihak-pihak lain, terutama DPR dan Presiden.

Pilihan penyempurnaan kelembagaan lewat Perubahan UUD 1945 sangat masuk akal, meskipun sangat sulit diwujudkan jika mempertimbangkan konfigurasi DPR dewasa ini. Dengan sistem bikameral yang "tidak lumrah" ini, kiranya diharapkan kebijaksanaan dari aktor politik untuk menyikapinya. Sebaiknya pelaku politik dan pembentuk undang-undang dapat menanggapi, memperhatikan, dan memenuhi aspirasi daerah dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian akan dihasilkan realitas konstitusional minimal untuk melaksanakan peran dan fungsi DPD di masa-masa yang akan datang.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Al Chaidar *et.al.* 2000. *Telaah Awal Wacana Unitaris vs. Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*. Jakarta: Madani Press.
- Andrew S. Ellis. 2001. "Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan". *makalah*. Jakarta.
- Arend Lijphart. 1999. *Pattern of Democracy-Government Forms and Performance*. London: Yale University.
- Bagir Manan. 2004. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- C.F. Strong. 1963. *Modern Political Constitution*. London: Ludwigcs & SonsLtd
- Deliar Noer. 1990. *Pengantar Ke Arah Pemikiran Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Hans Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. New York: Russels and Russels.
- Hendra Nurtjahjo. 2002. *Perwakilan Golongan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Jimly Asshidiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve.
- _____. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi di Berbagai Negara*. Jakarta: UI-Press.
- _____. 2003. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945". *makalah*. Jakarta: BPHN.
- K.C. Wheare. 1975. *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press.
- Mark Brzezinski. 1998. *The Struggle for Constitutionalism in Poland*. London: Macmillan Press Ltd.
- Muhammad Yamin. 1953. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- _____. 2000, *Semua Harus Terwakili*, Jakarta: PSHK.
- Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- _____. 2002. "Menyorot Anggota DPD", *Kompas*, 5 Januari 2004.
- Susi Dwi Harijanti, 2003, "Kelemahan Fundamanetal UUD 1945: Pra dan Pasca Amandemen", *Majalah UNISIA* No. 49/XXVI/III/2003.