

Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia

Oleh: Soebardjo
Dosen Fakultas Hukum UAD
e-mail: -

Abstract

Formally, Indonesia adopts bicameral system as there are the House of Representatives (DPR) and the Regional Representatives Council (DPD). However, structurally, it could be deemed ad tricameral, as there are three representative bodies available; People's Consultative Assembly (MPR), House of Representatives (DPR) and the Regional Representatives Council (DPD). Thus, practically, Indonesian parliamentary system is unicameral since the authority for legislation lies in the hand of the members of the House of Representatives (DPR).

Keywords:Dewan Perwakilan Daerah, Sisten bikameral, Lembaga Perwakilan Indonesia

Pendahuluan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang lahir setelah adanya reformasi 21 Mei 1998 sampai hari ini masih menjadi sorotan berbagai pihak, baik para politisi, praktisi, maupun akademisi, tentang kewenangannya yang terbatas dan tidak sesuai dengan tujuan awal dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu untuk mengikutsertakan daerah dalam setiap keputusan politik nasional. Lebih-lebih adanya keinginan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk menambah kewenangan dalam fungsi legislasi lewat amandemen kelima UUD 1945.

Secara kronologis dapat dikemukakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang lahir lewat amandemen UUD 1945 termasuk di dalamnya amandemen terhadap lembaga perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen UUD 1945 anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia banyak mengalami penyimpangan-penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis

dan tidak mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah. Sehingga diusulkan Utusan Golongan untuk dihapuskan karena konsep golongan sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik.¹ Begitu pula Utusan Daerah untuk diperkuat dalam suatu wadah yang representatif mencerminkan keterwakilan daerah di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Usulan tersebut diterima oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan melalui PAHI-BPMMPR dibicarakan oleh fraksi-fraksi yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Fraksi-fraksi ada yang menyatakan anggota MPR tetap terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Ada yang mengusulkan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, utusan golongan dihapuskan. Akhirnya melalui voting Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.²

Berikutnya setelah ditetapkan Pasal 2 ayat (1) tentang keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD adalah tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Fraksi-fraksi di MPR lewat perdebatan seru ada yang pro dan ada yang kontra; seperti FPDIP menolak DPD diberi status sebagai lembaga legislatif, FPG meminta kedua-duanya mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan yang sama.³ Kemudian FPPP memberikan jalan tengah diberi kewenangan terbatas di bidang legislasi. Akhirnya melalui kompromi fraksi-fraksi sepakat DPD diberi kewenangan terbatas dalam bidang legislasi.⁴

Kewenangan yang terbatas itu dapat dilihat dalam Pasal 22C ayat (1) dan (2) di mana anggota DPD dipilih empat orang dari tiap propinsi melalui pemilihan umum dan jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) menjelaskan kewenangan DPD sebatas "dapat" mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan "dapat" melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Pasal 23E ayat (2) DPD menerima hasil

¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Cetakan II, Jakarta, 2003, 154.

² Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tentang Pandangan Akhir Fraksi tanggal 29 Juli 2000.

³ Theo L. Sambuaga, Kompas 10 Juli 2006, hlm. 6.

⁴ Tjipta Lesmana, Quo Vadis, Dewan Perwakilan Daerah, Kompas, 10 Juli 2006, hlm. 7.

pemeriksaan keuangan dari BPK kemudian diserahkan ke DPR, Pasal 23F ayat (1) DPD memberikan pertimbangan pemilihan anggota BPK. Pasal 20 ayat (1) sampai dengan (5) menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Pasal 7B ayat (1) sampai dengan (6) pemberhentian Presiden atas usulan DPR tanpa melibatkan DPD Pasal 7C larangan Presiden membubarkan DPR tetapi tidak ada ketentuan larangan Presiden membubarkan DPD. Pasal 11 ayat (1) dan (2) hanya melibatkan DPR dan Presiden tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, perjanjian internasional. Susduk Pasal 41, 42, 43, 44, 45, 46, dan 47 menunjukkan bahwa kedudukan dan kewenangan DPD terbatas.⁵

Kewenangan yang terbatas itulah yang belakangan ini membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mendapat sorotan dari banyak pihak untuk diberikan penguatan khususnya di bidang legislasi supaya sesuai dengan "ruh" sistem bikameral yaitu adanya *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan tersebut.⁶ Di samping itu kewenangan terbatas itu juga yang membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak optimal kinerjanya dan melaksanakan kewenangannya karena adanya pembatasan dalam konstitusi. Keadaan tersebut terus menerus menggelinding sampai hari ini dengan adanya tuntutan amandemen UUD 1945 kelima.

Berdasarkan kronologi lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan proses serta perbedabatan pemberian kewenangan terhadap DPD serta ketidakjelasan sistem dua kamar yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat diberikan rumusan masalah sebagai berikut. *Pertama*, mengapa DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? *Kedua*, bagaimanakah prospek DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan datang?

⁵ Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁶ Satya Arinanto, *Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Menjadi Bikameral*, Kompas, 9 Agustus 2000.

DPD Menurut Perubahan UUD 1945

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat di dalamnya unsur Utusan Daerah; namun dirasakan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Tetapi Utusan Daerah ditunjuk DPRD Provinsi, sedang DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang berkuasa sehingga praktis yang menjadi Utusan Daerah adalah gubernur, istri gubernur, Panglima Daerah Militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif.⁷

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya alam terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga legislatif pusat. Salah satu caranya adalah merubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar kedua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat (Partai Golkar), ada yang menolak adanya bikameral (PDIP dan Utusan Golongan), ada yang bikameral tetapi bikameral lemah (PPP). Akhirnya terjadi kompromi/sepakat yaitu bikameral lemah. Jadi walaupun DPD ini lembaga legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberi pertimbangan.

Sementara publik di Indonesia menyangsikan terhadap lembaga negara ini dalam menjalankan fungsinya baik sebagai lembaga legislasi maupun pengawasan. Sebab melihat kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD berada jauh di bawah DPR.

Sebagai keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD di dalam Pasal 22D UUD 1945 ayat (1), (2), (3), jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan di sini bahwa dari kata "...dapat mengajukan..." pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna kata "ikut membahas ..." dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga negara

⁷ Ginanjar Kartasasmita, (*Dalam Buku Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*) John Pieris, Aryauthi Beramuli Putri, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2006, hlm. 102.

yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian "...dapat melakukan pengawasan..." pada ayat (3) dapat ditafsirkan, menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*.

Kata dapat mengindikasikan DPD tidak harus atau mungkin tidak perlu mengajukan RUU kepada DPR, apa lagi kalau DPD menganggap itu tidak terlalu penting, atau itu hanya sebuah rumusan yang tidak mengikat DPD untuk mengajukan RUU kepada DPR. Boleh jadi, jika terjadi ketegangan politik antara DPR dengan DPD, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam proses pembahasan RUU.⁸

Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimate. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. DPD membawa angin perubahan di tingkat pusat namun demikian fungsi dan kewenangan DPD seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003, sangat jauh dari harapan para konstituennya. Kondisi ini dirasa sangat mempengaruhi sepak terjang para anggota DPD dalam upaya memenuhi harapan publik, yang apabila harapan ke publik tidak dapat dipenuhi akan memperburuk citra DPD itu sendiri.

Dijelaskan pula bahwa DPD sebagai lembaga baru dalam ketatanegaraan di Indonesia apabila diperhatikan dari Pasal 22C dan Pasal 22D lemah sekali peran dan fungsi anggota DPD. Demikian juga aturan-aturan pelaksanaan tugas DPD yang dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Sus Duk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dapat dilihat posisi politik DPD tidak akan optimal mengambil peran menentukan dalam mewakili aspirasi daerah. Tidak sebesar dengan legitimasi yang diperoleh dalam pemilu, berbagai peraturan perundangan mempertegas ke arah lemahnya posisi DPD seperti Pasal 42 ayat (1), (2), dan (3) mengenai tugas dan kewenangan DPD, yang hanya dapat mengajukan RUU ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Itupun DPD hanya

⁸ *Ibid.*, hlm. 105

diundang oleh DPR untuk membahas sesuai tata tertib DPR sebelum DPR membahas RUU dengan pemerintah.

Lebih lanjut dalam Pasal 43 ayat (1), (2), (3), dan (4), anggota DPD hanya ikut membahas bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai tata tertib DPR. Pembahasan itu hanya berupa penyampaian pandangan dan pendapat DPD serta tanggapan terhadap pandangan dan pendapat masing-masing lembaga yang nantinya akan menjadi bahan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.

Begitu pula dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan (3), DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU, APBN, dan RUU tentang Pajak, pendidikan dan agama secara tertulis untuk menjadi masukan pembahasan lebih lanjut di antara DPR dan Pemerintah.

Demikian pula dalam hal pemilihan anggota BPK dalam Pasal 45 ayat (1) dan (2), DPD hanya berhak memberikan pertimbangan kepada DPR sebelum pemilihan. Selanjutnya pengawasan dalam bidang yang telah disebutkan Pasal 42, DPD memberikan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dalam hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti seperti yang diatur dalam Pasal 46 ayat (2) dan (3).

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi dan tugas, serta kewenangan DPD dalam undang-undang 1945 setelah perubahan, maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya karena susduk DPR, DPD, MPR, dan DPRD itu dibuat oleh DPR dan Presiden tanpa membuka ruang dialog sampai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 2003 yang ternyata UU itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan peran terbatas pada DPD.

Berdasarkan kondisi DPD di atas secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).⁹

⁹Siradjuddin, Zulkarnain, dkk, *Membangun Konstituen Meeting*, YAPPIKA, Jakarta, 2006, hlm. 64.

Harus diakui hasil amandemen ketiga UUD 1945 ini masih mengebiri kewenangan DPD, begitupula UU No. 22 Tahun 2003 tentang Sus Duk MPR, DPR, DPD, DPRD baik Pasal 42 maupun Pasal 43 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Sehingga apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil akan keberhasilannya. Namun apabila DPD menyadari akan tugas mulianya adalah mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat.

Kehadiran lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar kedepan lebih kuat kedudukannya dan diberikan kewenangan yang semestinya. Lahirnya dua kamar sebenarnya memang masih dapat dilihat adanya aktor-aktor politik yang belum ikhlas menerima kehadiran DPD. Akibatnya tidak ikhlas memberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.

Parlemen dua kamar dalam satu parlemen dimaksudkan untuk mengakomodasi semangat *checks and balances* dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsinya.¹⁰ Di Indonesia masalahnya antara dua kamar itu wewenangnya berbeda, wewenang parlemen diberikan secara penuh ada di DPR, DPD hanya diposisikan sebagai asesoris untuk memberi pertimbangan kepada DPR dalam memproduksi legislasi. Artinya bahwa keputusan akhir pembuatan undang-undang ada di DPR dan pemerintah, begitu pula pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan dan anggaran tetap ada di DPR.

Di sisi lain dalam sidang-sidang MPR yang diharapkan mendudukkan DPR dan DPD, sebagai institusi yang setara. Tetapi apabila dicermati dalam Pasal 2 ayat (1) telah menempatkan MPR sebagai lembaga tersendiri dan bersifat permanen. Sifat permanen ini kemudian yang menimbulkan masalah, karena mestinya MPR bukan lembaga yang mandiri tetapi terwujud dalam sidang-sidang gabungan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Sekilas nampak memang MPR layaknya Konggres di Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar (bikameral) tetapi apabila dicermati lebih teliti maka nampak sekali perbedaannya, karena konggres di Amerika

¹⁰ *Ibid*, hlm. 66.

Serikat yang terdiri dari Senat dan House of Representatives sebagai lembaga legislatif dan memiliki kedudukan setara, sementara MPR yang terdiri DPD dan DPR bukanlah lembaga yang sama-sama memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif dan kedudukannya tidak setara sama sekali.

Hal ini dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqie tidak tepat kalau MPR menganut sistem bikameral karena sistem bikameral biasanya adalah apabila kedua kamar itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan MPR, DPR, DPD dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni.¹¹

Prospek DPD sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang

Rumusan UUD 1945 setelah amandemen tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai kewenangan sendiri, di luar kewenangan DPR dan DPD. Sehingga ada tiga kamar yang mandiri (MPR, DPR, DPD). Kalau sebelum amandemen UUD 1945 hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah (MPR dan DPR).

Apabila dicermati DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja seperti yang telah disebutkan dalam UUD 1945. Sedangkan pembentukan RUU di luar itu menjadi kewenangan DPR dan Presiden. Jelas sekali bahwa rumusan UUD 1945 tidak memberi kesempatan kepada daerah untuk ikut serta dalam pengelolaan negara.

Begitu pula pengaturan tentang DPD tidak diatur serupa dengan DPR yang diatur dalam ketentuan UUD 1945 jadi hak-hak DPR diatur dalam UUD 1945 [Pasal 20A ayat (1), (2), dan (3)]. Tetapi DPD cukup diatur dengan undang-undang (Pasal 48, 49 UU No. 22 Tahun 2003). Apabila tidak hati-hati akan terjadi praktek lama yaitu mengatur kaidah konstitusional dengan peraturan perundangan yang lebih rendah.

Apalagi kalau melihat ketentuan Pasal 22D ayat (1) DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. DPD

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya*, Makalah yang disampaikan dalam Focus Discussion Group, tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Malang, 27 Maret 2003, hlm. 2.

hanya mengajukan RUU ke DPR, sedang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR [Pasal 20 ayat (1)].¹²

Berdasarkan fakta-fakta tersebut DPD selain mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah, memberikan pertimbangan atas RUU APBN, pajak pendidikan dan agama, dan pengawasan pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal di atas dan melaporkan hasilnya ke DPR.

Sebagai lembaga baru (2 tahun 8 bulan) perkembangan DPD ke depan memang masih merupakan teka-teki prospeknya sebagai lembaga perwakilan di Indonesia yang akan datang. Sampai hari ini kedudukan beberapa lembaga negara masih belum mapan, tarik menarik kewenangan politik terus terjadi, di tengah-tengah kinerja yang dinilai publik belum memuaskan.¹³

Upaya mereformasi sistem parlemen oleh gerakan prodemokrasi pada dasarnya dilandasi maksud luhur menghindari dampak negatif masa lalu. Kewenangan politik tertinggi antara lain dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak cukup diserahkan kepada MPR seperti masa lalu.

Sebaliknya kewenangan itu diserahkan kepada elite politik ke parlemen dengan mengubah sistem satu kamar (unikameral) menjadi sistem dua kamar (bikameral) yaitu sistem dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (non partai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan politisnya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi, atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik, secara alamiah dan transparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukkan.

Namun sejauh ini tampaknya masyarakat Indonesia belum memetik hasil nyata dari perubahan konstitusi lembaga tinggi negara itu. Bahkan yang muncul indikasi belum mapannya eksistensi dari perubahan bentuk kelembagaan terlihat dari munculnya upaya DPD menambah kewenangannya. MPR yang secara implisit menjadi semacam forum bersama (joint session) DPR dan DPD tetapi juga mempunyai kewenangan tersendiri. Mungkin ini terjadi pada saat transisi dari MPR (model lama) menjadi MPR (model baru) sehingga masing-masing baru mencari bentuk dan memapankan diri.

¹² *Ibid.*, hlm. 100.

¹³ Toto Suryaningsih, *Kompas*, Senin 5 Februari 2007, hlm. 5.

Hal tersebut dikemukakan oleh Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan dalam menormalkan bikameralisme di Indonesia mengatakan bahwa sistem bikameral dapat mencegah lahirnya kekuasaan tirani, mayoritas maupun minoritas, di mana sejarah kelahirannya didasarkan pada dua pertimbangan utama yaitu pertama berkaitan dengan keterwakilan penduduk dan wilayah, kedua perlunya ada sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik dibahas secara berlapis untuk kepentingan bangsa dan negara.¹⁴

Karena itu wacana penguatan DPD berdasarkan bikameral yang terjadi diberbagai negara didapati bahwa legitimasi sosial dari mejelis tinggi selalu berkorelasi dengan kuat lemahnya sistem bikameral di seuatu negara. Majelis tinggi yang dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi tinggi (Amerika Serikat, Filipina), di mana semakin tinggi pula kewenangan formalnya dan sebaliknya semakin rendah derajat legitimasi sosialnya juga semakin rendah tingkat kewenangannya.¹⁵

Kendati demikian tidak sedikit pula Majelis Tinggi yang dipilih secara tidak langsung justru menunjukkan tingkat kewenangan mendekati Majelis Tinggi yang dipilih secara langsung oleh rakyat (Jerman, Inggris).

Indonesia satu-satunya negara yang dengan sistem dua kamar yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat, semestinya legitimasi tinggi, namun ternyata sebaliknya lemah.

Apabila dicermati secara filosofi bikameral bervariasi mulai dari upaya untuk memelihara peran kaum bangsawan dalam proses legislasi (di Inggris), kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit (di Amerika Serikat), sampai melindungi kepentingan negara bagian dari kebijakan atau peraturan pemerintah federal (di Jerman). Perbedaan latar belakang dan tujuan sistem bikameral menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki, cara pemilihan anggota, pengambilan keputusan di kamar kedua.¹⁶

Tetapi kalau ditilik esensinya sistem dua kamar merupakan mekanisme checks and balances antara kamar parlemen. Namun fungsi checks and balances secara horizontal hanya bisa berjalan jika kedua kamar memiliki kewenangan sama.

¹⁴ Ginanjar Kartasasmita, Kompas 29 April 2006, hlm. 7.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁶ Eko Prasajo, "DPD dan Penguatan Demokrasi", Kompas, 23 Maret 2007. dan Penguatan Demokrasi.

Berdasarkan konstruksi dan kekuasaan legislatif yang tidak jelas dapat disimpulkan bahwa perubahan atas UUD 1945 yang terjadi di Indonesia, termasuk perubahan lembaga perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 terjadi lebih banyak didorong oleh suatu kekuatan politik yang besar daripada didorong oleh proses hukum itu sendiri. Proses hukum yang dimaksudkan bahwa langkah-langkah perubahan yang dilakukan nampaknya kurang memperhatikan aspek hukum.

Atas dasar hal itu, maka sesungguhnya prospek lembaga perwakilan yang sekarang ini dianut Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin tatkala kekuatan politik yang saat ini berkuasa tergeser oleh satu kekuatan politik lainnya. Hal ini seharusnya menjadi suatu perhatian bagi MPR bahwa perubahan UUD 1945 kalau dilakukan lagi tidak boleh hanya berdasarkan kondisi dan realitas politik, akan tetapi yang lebih penting dan pokok justru menitik beratkan pada pendekatan-pendekatan teoritik, baik dikaji dari segi filsafat, historis, yuridis dan politis.

Karenanya suatu proses perubahan konstitusi dikatakan bahwa proses perubahan konstitusi yang ideal harus dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasi keadaan masa lalu, kini, dan mendatang.¹⁷

Hal serupa disampaikan pakar Hukum Tata Negara yang juga Tim Ahli Badan Pekerja MPR yaitu "Tidak ada *grand design* atau pola yang jelas dalam amandemen UUD 1945 selama ini. Akibatnya tanpa *grand design* yang jelas inilah muncul bagian-bagian yang satu dengan yang lainnya tidak serasi. Ini menjadi mengemuka karena kepentingan politik yang didahulukan. Dicontohkan oleh beliau disatu sisi menghendaki sistem presidensiil, tetapi sisi yang lain DPR diberi kekuasaan lebih dibanding DPD sehingga tidak ada *checks and balances*. Untuk itulah pentingnya *grand design*, karena tanpa *grand design* yang jelas maka akan terjadi *konsluiting*. Karena masih ada kekurangan untuk mengubah UUD 1945 yang akan datang harus ada panitia yang bertugas mendalami persoalan, mengkaji apa yang akan diamandemen, pola apa yang hendak

¹⁷ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 181.

dituju, sistem apa yang akan dianut maka akan memberikan arahan yang jelas.¹⁸

Berdasarkan aspek substansi perubahan yang jelas dan terarah ini akan dituangkan dalam bentuk kerangka hukum yang akan memuat berbagai macam teori yang relevan, seperti teori demokrasi, sistem kepartaian, checks and balances dan lain-lain.

Pola sinergi dilakukan secara terarah dan tidak terkesan secara sporadis, sehingga akan menghindari munculnya interpretasi atas sistem bikameral yang digunakan. Di samping itu dalam menentukan kekuasaan atau kewenangan juga tidak akan jauh menyimpang sistem perwakilan yang dianut yaitu sistem dua kamar atau bikameral.

Pemikiran atas hal-hal diuraikan di atas, sebenarnya tidak terlepas dari apa yang selama ini terjadi di berbagai negara, yang mana kamar kedua bervariasi ada yang kuat, lemah, ada yang anggotanya dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat negara bagian, ada yang ditunjuk.

Untuk itu ke depan penulis memprediksi ada tiga kemungkinan prospek sistem perwakilan di Indonesia yang akan datang yaitu: Prospek *pertama*; struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesiadi akan semakin jelas, tegas, asalkan para anggota dewan legislatif dapat menangkap "ruh" reformasi dengan benar, khususnya "ruh" reformasi lembaga perwakilan sistem dua kamar yang sebenarnya. Paling tidak "ruh" yang ditangkap adalah akan mengakhiri "kontroversi" atau *debatable* sistem dua kamar (bikameral) yang masih multi interpretasi. Di sini ketegasan tadi akan muncul manakala ada dukungan dari politik konkret (*political will*) berupa kesepakatan yuridis (mengikat) dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan sistem dua kamar (bikameral). Bagaimanapun, asumsinya dengan sistem yang jelas dan tegas kita sebenarnya telah meletakkan "dasar" sistem politik yang mengarah kepada kedewasaan, sekaligus mengakhiri kontroversi yang selama ini terus muncul. Ini berarti energi kita yang terus berdebat tentang sistem dua kamar (DPD dan DPR) yang berbeda kewenangan akan berakhir dengan sistem dua kamar sesuai dengan "ruhnya" atau bikameral yang sebenarnya tegas dan jelas kewenangan masing-masing kamarnya.

¹⁸ Sri Soemantri, "Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas", *Kedaulatan Rakyat*, 18 Maret 2007, hlm. 23.

Seperti dikatakan Saldi Isra, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia memang tidak jelas.¹⁹ Dicontohkan keberadaan DPD itu termasuk lembaga legislatif atau bukan kalau lembaga kenapa yang disebut fungsi legislasi hanya DPR, DPD dikemanakan, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, tetapi tidak ada larangan terhadap DPD. Termasuk kita ini mau unikameral, bikameral atau trikameral. Karena menurut Bagir Manan bahwa rumusan UUD 1945 pasca amandemen belum mencerminkan sistem perwakilan dua kamar, mengingat MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD. Harapan dengan prediksi pertama ini akan terwujud dengan struktur dan substansi yang tegas dan jelas dalam sistem dua kamar, dan untuk mewujudkan itu perlunya dilakukan amandemen generasi kedua atau amandemen kelima UUD 1945.

Untuk keperluan itu yang penting dalam amandemen generasi kedua atau amandemen kelima adalah menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945. Sebab dengan menata ulang legislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD dan juga Presiden dan lembaga-lembaga lainnya.

Prospek *kedua*; struktur dan substansi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tetap seperti sekarang sampai pemilu 2009, hanya saja implementasinya tidak murni atau masih abu-abu. Tambal sulam akan tetap berjalan yang sebenarnya lebih mirip involutif (berjalan ditempat) jika prediksi kedua ini benar, maka perdebatan akan terus berlanjut tentu saja merugikan secara politik ketatanegaraan, karena masih saja dalam sistem "abu-abu"

Alasan untuk tidak merubah UUD 1945 antara lain UUD 1945 sebagai dasar yang paling dasar disebut negara "tidak mudah diubah" kecuali kekuatan politik menghendaki (seperti amandemen UUD 1945 disakralkan di zaman Orde Baru tetapi diubah di zaman Reformasi).

Untuk itu jika dibiarkan terus seperti ini akan mempertahankan ketidakjelasan dalam sistem parlemen dan akan melunturkan penguatan demokrasi lokal.

Prospek *ketiga*; DPD akan dibubarkan, tetapi ini sangat kecil kemungkinannya karena dalam perspektif historis dan reformasi, mandat perluasan peran daerah dalam pemerintahan pusat diwakili oleh DPD,

¹⁹ Saldi Isra, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas*, Kedaulatan Rakyat, 18 Maret 2007.

juga untuk memperkuat integrasi nasional dan mengurangi kejolak kedaerahan. Sehingga DPD adalah sebagai sarana menghilangkan sentralisasi. Bahkan dapat dikatakan membubarkan DPD dengan sendirinya membubarkan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), karena Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak sekuat untuk memberi kewenangan yang sama dibidang legislasi sesuai tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan Tim Ahli yang mendampingi PAH I BP MPR.

Hasil perubahan UUD 1945 memperkenalkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Secara formal perwakilan Indonesia bersifat bikameral karena terdiri atas DPR dan DPD, tetapi secara struktural bersifat trikameral karena terdiri atas MPR, DPR, DPD. Secara praktis parlemen Indonesia bersifat unikameral karena kekuasaan legislasi secara penuh ada di DPR.

DPD dalam lembaga perwakilan sistem bikameral hasil perubahan UUD 1945 menurut penulis tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin dengan alasan (a) kewenangan legislasi DPD dengan DPR dalam hasil perubahan UUD 1945 masih belum sesuai dengan "ruh" sistem dua kamar sehingga terus memunculkan perdebatan yang berkepanjangan. (b) demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas apakah sebagai joint session atau berdiri sendiri-sendiri ketiga kamarnya. (c) Kewenangan DPR dan DPD belum mampu mewujudkan *checks and balances* antara kedua kamarnya sehingga perdebatan akan terus menggelinding. (d) Kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu nanti berkuasa lagi, dan apabila terjadi pergeseran politik akhirnya berubah pula sistem dua kamar dalam UUD 1945 melalui kekuatan politik baru itu. (e) Usulan amandemen seri kedua atau amandemen kelima terhadap UUD 1945 untuk menata ulang fungsi legislasi antara kedua kamar selalu didesakkan

oleh DPD yang didukung berbagai kekuatan politik dibelakangnya, dan akan selalu menggelinding terus menerus tanpa henti-hentinya sampai terpenuhinya tuntutan itu.

Daftar Pustaka

- Eko Prasoj, "DPD dan Penguatan Demokrasi", *Kompas* 23 Maret 2007,
Ginanjar Kartasasmita, *Kompas* 29 April 2006
Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah*, Media
Pressindo, Yogyakarta, 2004
Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara
lainnya*, Makalah yang disampaikan dalam Focus Discussion group,
tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem
Ketanegaraan RI, Malang 27 Maret 2003
John Pieris, Aryauthi Beramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik
Indonesia*, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2006
Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga
Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004
Saldi Isra, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas*, Kedaulatan
Rakyat, 18 Maret 2007.
Satya Arinanto, "Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Menjadi
Bikameral", *Kompas*, 9 Agustus 2000.
Sirajuddin, dkk., *Membangun Konstituen Meeting (Mempertemukan
Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD)*, Malang
CorruptionWatch (MCW), Malang, 2006).
Sri Soemantri, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Jelas*, Kedaulatan
Rakyat 18 Maret 2007
Toto Suryaningsih, *Kompas* Senin 5 Februari 2007
Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang
Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta,
Cetakan II, Jakarta, 2003, 154.
Theo L. Sambuaga, *Kompas*, 10 Juli 2006
Tjipta Lesmana, *Quo Vadis*, Dewan Perwakilan Daerah, *Kompas*, 10 Juli
2006
Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan
dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah.

Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tentang
Pandangan Akhir Fraksi tanggal 29 Juli 2000.

Peraturan perundang-undangan

Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR Tahun 2000
Risalah Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Tahun 2001 / 2002
(Tanggal 25 Juli 2002).
Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen UUD 1945
Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan UUD 1945
Undang-Undang Dasar RIS 1949
Undang-Undang Dasar Sementara 1950
Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu
Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan
MPR / DPR / DPD / DPRD