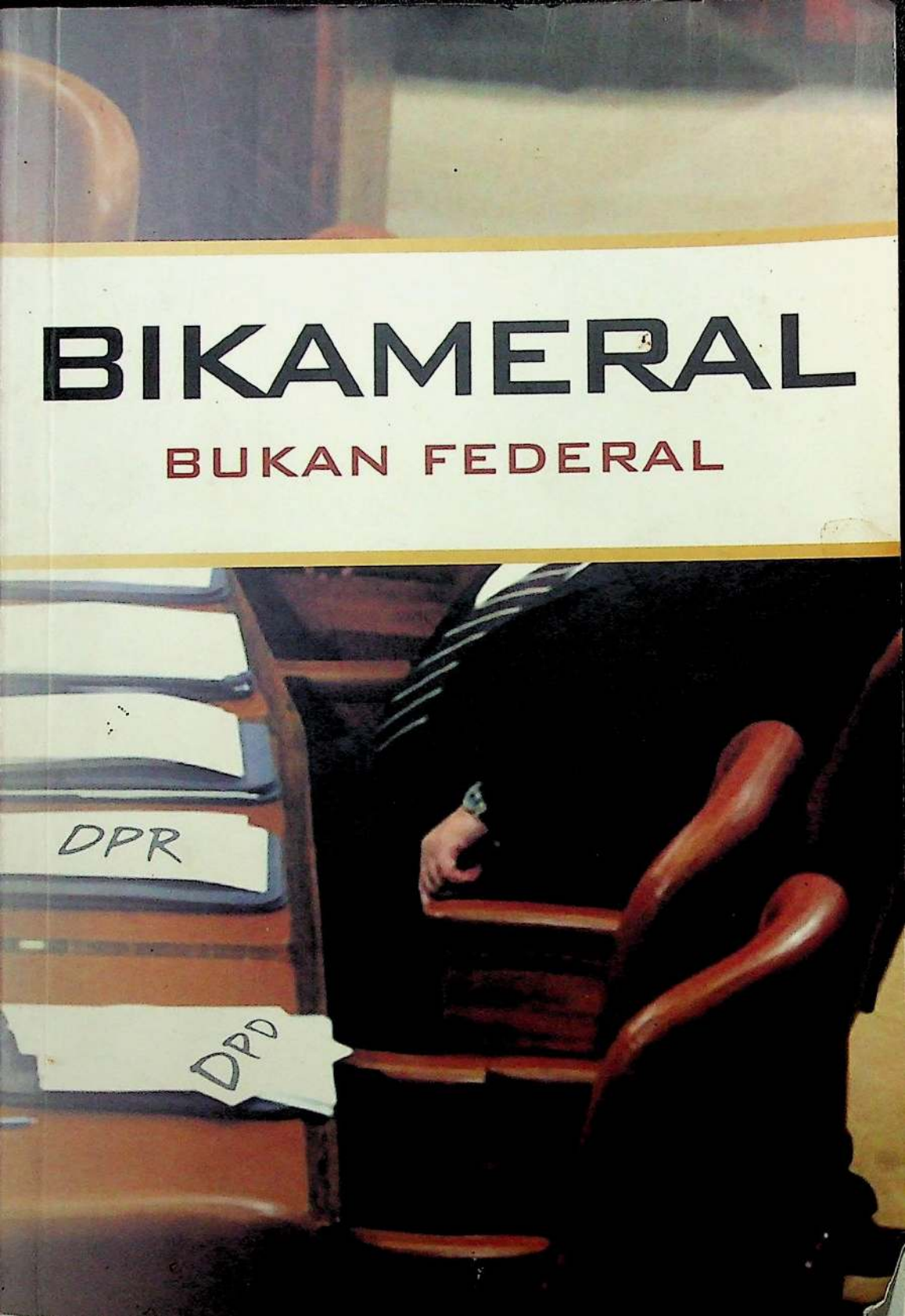
BIKAMERAL

BUKAN FEDERAL



Konsep parlemen bikameral dalam sejarah politik ketatanegaraan di Indonesia kerap bertaut atau dikaitkan dengan negara federal. Sebuah simplifikasi dan penyesatan tak terampunkan karena dalam realitas historisnya sebuah negara yang menerapkan parlemen bikameral secara utuh tak serta merta harus berbentuk federal. Bahkan banyak negara kesatuan yang menerapkan sistem bikameral, dan faktanya negara-negara tersebut masih kukuh berdiri: tak ada goncangan politik yang membahayakan stabilitas negara kesatuan seperti diangankan dan ditakutkan para elit politik.

Sistem bikameral yang memberi kuasa sama antara DPD dan DPR justru bernafsu merekatkan keindonesiaan dan kebangsaan, bukan sebaliknya. Itulah mengapa negara-negara besar dan demokratis hampir seluruhnya menerapkan sistem parlemen bikameral kuat (*strong bicameralism*). Cita-cita seperti ini pernah mampir dalam benak bangsa, tapi ditelikung oleh apa yang disebut sebagai politik dagang sapi hingga terjadi deviasi struktur bikameral: DPD, Senator ala Indonesia itu, dibuat tak bergigi. Legimitasi kuat dari rakyat yang memilihnya secara langsung melalui *fair and free election* tak jua mampu membukakan mata batin elit bahwa lembaga negara baru ini selayaknya diberi kuasa untuk mengagregasi kepentingan daerah-daerahnya. Amandemen pasal-pasal yang membonsai eksistensi DPD karenanya tak pantas ditampik.

Maka menjadi penting menyimak pandangan para pakar dan anggota DPD yang terekam dalam buku ini ihwal mengapa isu amandemen kelima merupakan agenda mendesak yang tidak lagi bisa ditunda. Lalu, seberapa akurat argumen mereka dalam mendesakkan agenda perubahan kostitusi hingga bangsa ini tak memiliki pilihan lain kecuali menerima kenyataan betapa amandemen konstitusi merupakan kewajiban historis segenap elemen bangsa?

Diterbitkan oleh:
Kelompok DPD di MPR RI
Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta 10270,
Telp/Faks. (021) 57897374
www.dpd.go.id

- AGUS HARYADI
- BIVITRI SUSANTI
- GINANDJAR KARTASASMITA
- INDRA J. PILIANG
- IRMAN GUSMAN
- LAODE IDA
- M. ICHSAN LOULEMBAH
- MUHAMMAD QODARI
- MOCHTAR NAIM
- MOORYATI SOEDIBYO
- MURADI
- REFLI HARUN
- ROBERT ENDI JAWENG
- SALDI ISRA
- SARWONO KUSUMAATMADJA
- SUYATNO
- SYAMSUDDIN HARIS
- THOMAS BUSTOMI

BIKAMERAL bukan FEDERAL

Para Penulis:
Agus Haryadi–Bivitri Susanti–Ginandjar Kartasasmita
Indra J. Piliang–Irman Gusman–Laode Ida
M. Ichsan Loulembah–Muhammad Qodari–Mochtar Naim
Mooryati Soedibyo–Muradi–Refli Harun–Robert Endi Jaweng
Saldi Isra–Sarwono Kusumaatmadja
Suyatno Syamsuddin Haris–Thomas Bustomi

Kelompok DPD di MPR RI

BIKAMERAL BUKAN FEDERAL

Para Penulis:
Agus Haryadi–Bivitri Susanti–Ginandjar Kartasasmita
Indra J. Piliang–Irman Gusman–Laode Ida
M. Ichsan Loulembah–Muhammad Qodari–Mochtar Naim
Mooryati Soedibyo–Muradi–Refli Harun–Robert Endi Jaweng
Saldi Isra–Sarwono Kusumaatmadja
Suyatno Syamsuddin Haris–Thomas Bustomi

Penyunting:
Mustofa Muchdhor

Cetakan I, Desember 2006

Diterbitkan oleh
Kelompok DPD di MPR RI
Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta 10270,
Telp/Faks: (021) 57897374
www.dpd.go.id

DAFTAR ISI

Penerbit *vii*
Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi *xi*

Bagian Pertama:
Pandangan dari Luar 1

Hak Veto untuk DPD,
Saldi Isra *3*

"Memveto" Hak Veto DPD?,
Muhammad Qodari *9*

Hak Veto DPD Representasi Politik Daerah,
Thomas Bustomi *19*

Volksraad van Indonesia?,
Indra J. Piliang *25*

Mewadahi Tuntutan DPD,
Refly Harun *33*

Dilema DPD dan Restrukturisasi Sistem Perwakilan,
Syamsuddin Haris *39*

Reposisi Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah,
Suyatno *45*

Bikameral Setengah Hati,
Agus Haryadi *53*

Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral,
Indra J. Piliang *63*

DPD: Dewan Perwakilan Dambaan?,
Bivitri Susanti *69*

Fungsi dan Peran Ideal DPD,
Bivitri Susanti 77

Penguatan DPD dan Insentif Politik,
Muradi 89

Akseptabilitas Politik DPD dan Amandemen (Kembali) UUD 1945,
Muradi 99

DPD Galang Dukungan untuk Perkuat Posisi,
Robert Endi Jaweng 111

Bagian Kedua:
Suara dari Dalam 117

Menormalkan Bikameralisme di Indonesia,
Ginandjar Kartasasmita 119

Bikameral Bukan Federal,
M. Ichsan Loulembah 127

Sentralisme Versus Bikameralisme,
M. Ichsan Loulembah 135

DPD dan Penguatan Demokrasi,
Ginandjar Kartasasmita 141

DPD dan Perwakilan Politik Daerah,
M. Ichsan Loulembah 149

Dua Sisi Dewan Perwakilan Daerah: Nasional dan Wilayah,
Sarwono Kusumaatmadja 157

Dari DPD RI ke Senat Republik Indonesia,
Mochtar Naim 165

DPD RI:Tingkatkan Jadi Senat atau Bubarkan,
Mochtar Naim 171

Problem Akseptabilitas Politik DPD,
Laode Ida 179

Kiprah DPD, Harapan Masyarakat, dan Urgensi Komunikasi,
Mooryati Soedibyo 187

DPD, Soliditas Lembaga, Relasi dengan DPR, ***Mooryati Soedibyo*** *193*

DPD: Reformasi Politik Bukan demi Kekuasaan, ***Irman Gusman*** *199*

Bagian Ketiga:
Catatan Hasil Diskusi Panel Ahli "Kontroversi Wewenang DPD RI" *207*

Tentang Para Penulis *249*

PENGANTAR PENERBIT

Desain ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan mendasar setelah MPR RI melakukan empat kali perubahan UUD 1945. Salah satu perubahan penting tersebut adalah dibentuknya lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral ke sistem bikameral.

Gagasan awal pembentukan lembaga DPD adalah sebagai alat representasi dan artikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah secara struktural yang sekaligus sebagai alat guna memberikan peran yang lebih besar kepada

daerah dalam proses pengambilan kebijakan nasional untuk permasalahan yang terkait langsung dengan daerah.

Dengan perubahan UUD 1945, Indonesia memasuki barisan negara-negara demokrasi yang menerapkan sistem bikameral dalam lembaga perwakilannya. Penerapan sistem bikameral tersebut bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya, namun semua berpijak di atas landasan kepentingan yang sama, yaitu memaksimalkan keterwakilan (representation) dan membangun sistem checks and balances dalam lembaga perwakilan, serta membuka peluang pembahasan yang berlapis (redundancy) untuk memperluas dan memperdalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang berdampak besar bagi rakyat. Sistem bikameral yang diterapkan di Indonesia termasuk kategori lemah, berdasarkan kewenangan legislasi yang dimilikinya.

Namun berdasarkan legitimasinya, Indonesia seharusnya termasuk dalam kategori sistem bikameral yang kuat. Sistem bikameral yang kuat akan membuat kepentingan dan aspirasi daerah dapat terjembatani secara efektif oleh DPD dan mitranya dalam mempengaruhi kebijakan di tingkat pusat. Selain itu, keberadaan DPD akan dapat lebih memperkuat pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Sebagai salah satu upaya untuk mensosialisasikan keberadaan DPD RI dan untuk memperkaya khazanah bahan kepustakaan, maka Kelompok DPD di MPR RI menerbitkan buku **"Bikameral Bukan Federal"**, yang berisi kumpulan tulisan para anggota DPD RI dan para pakar di bidangnya,

untuk memberikan pemahaman secara benar, lugas dan transparan atas fungsi dan peran lembaga ini di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Untuk kepentingan penerbitan buku ini, kami mengundang para anggota DPD RI dan para pakar untuk menyumbangkan tulisannya di dalam buku dimaksud. Atas dasar itulah, kami ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para anggota DPD RI dan para pakar atas kesediaan pemuatan karyanya di dalam buku ini. Akhirnya semoga buku ini membawa manfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia.♦

Jakarta, Desember 2006

Dipl. Ing. BAMBANG SOEROSO
Ketua Kelompok DPD di MPR RI

KATA PENGANTAR KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI RI

Salah satu gagasan baru yang berkembang pada masa reformasi, khususnya pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 adalah gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang akan melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat. Pada saat itu dibayangkan bahwa struktur parlemen Indonesia tidak bersifat satu setengah kamar, tetapi mengembangkan sistem parlemen dua kamar (bikameral). MPR tetap masih dapat diperta-hankan namanya, yaitu untuk menyebut nama rumah parlemen yang terdiri atas dua kamar itu. Seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat dikatakan: *"All*

legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United, which shall consist of a Senat and House of Representatives". Struktur parlemen Kerajaan Belanda juga disebut *Staten General* yang terdiri atas *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*. Oleh karena itu, pada saat itu saya mengusulkan agar ketentuan mengenai kekuasaan legislatif dalam rangka Perubahan Ketiga UUD 1945 ditentukan bahwa "Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah".

Parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya — bersamaan dengan terjadinya kecenderungan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan sistem bikameral juga dipraktekkan di banyak negara kesatuan. Oleh karena itu bikameralisme memang tidak lagi dapat diidentikkan dengan federalisme. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil.

Antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power of a single chamber being res-trained by the creation of a second chamber recruited on a different basis*), dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*)

melalui apa yang disebut *'revising chamber'* untuk memelihara *"a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber"*.

Alasan yang kedua itulah yang biasa disebut oleh para ahli dengan sistem *'double check'* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Akan tetapi, syaratnya jelas bahwa keanggotaan kedua kamar parlemen itu benar-benar yang mewakili aspirasi yang berbeda satu sama lain, sehingga kedua benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat. DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah. Sedangkan DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional. Untuk menjamin hal ini, maka prosedur pemilihan untuk anggota DPR berbeda dari prosedur untuk pemilihan anggota DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Terkait dengan keberadaan MPR yang merupakan lembaga permanen, sesungguhnya parlemen Indonesia bukanlah parlemen bikameral,

melainkan trikameral yaitu MPR, DPR, dan DPD. Hal ini berbeda jika MPR hanya merupakan *joint session* atau nama rumah bagi DPR dan DPD sehingga dapat disebut sebagai bentuk parlemen bikameral.

Selain itu, dalam ketentuan UUD 1945 jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang, tetapi hanya mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR. Di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan yang hasilnya disampaikan kepada DPR. Oleh karena itu, kedudukan DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya. Bahkan, penyebutan dengan istilah "*co-legislator*" itu sendiri juga masih tetap menggambarkan kedudukan sebagai "legislator" yang bagi beberapa ahli hukum belum tentu dianggap tepat. Karena DPD itu sendiri tidak mempunyai kewenangan yang bersifat otonom di bidang legislasi. Sifat tugas DPD itu hanya terkait dengan fungsi legislasi, tetapi sama sekali tidak menentukan.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, DPD mempunyai kewenangan mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan

pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara; rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak; rancangan undang-undang yang berkait dengan pendidikan; dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama. DPD dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan agama. Namun hasil pengawasan tersebut disampaikan lagi kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan

keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD beberapa waktu yang lalu memunculkan wacana pengusulan dilakukannya kembali perubahan UUD 1945. Namun perubahan terhadap konstitusi tentu bukan hal yang mudah dilakukan. Apalagi perubahan terhadap UUD 1945 baru saja dilakukan dan belum semua hasil perubahan tersebut terkonsolidasikan dan dapat dilaksanakan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada masa sekarang ini yang harus dilakukan oleh semua penyelenggara negara adalah memahami, melakukan konsolidasi, dan melaksanakan ketentuan UUD 1945 secara tepat. Apalagi untuk lembaga konstitusional yang baru terbentuk seperti DPD, MK, dan KY, serta lembaga-lembaga lain yang dibentuk oleh undang-undang. Di satu sisi lembaga ini harus melakukan penataan internal agar keberadaannya dan pelaksanaan wewenangnya benar-benar sesuai dengan amanah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di sisi lain, juga perlu melakukan komunikasi secara intensif kepada seluruh masyarakat dan sesama penyelenggara negara sehingga keberadaannya diketahui, dimengerti, dan dirasakan manfaatnya.

Meskipun judul buku ini "*Bikameral Bukan Federal*" dapat diperdebatkan karena banyak pihak yang berpendapat bahwa struktur parlemen Indonesia tidak dapat disebut sebagai bikameral, materi isi buku ini patut mendapat perhatian banyak pihak terutama terkait dengan banyaknya pendapat dan wacana yang mengarah pada parlemen bikameral serta perlunya penguatan peran DPD. Sesungguhnya akan lebih baik jika terdapat gambaran mengenai kinerja DPD dalam menjalankan kewenangan yang diamanatkan UUD 1945 sehingga tuntutan penambahan kewenangan tidak hanya berdasarkan wacana semata tetapi memang benar-benar dibutuhkan setelah proses pelaksanaan yang optimal.

Di samping itu, kekurangan dan kelemahan yang dinilai terdapat dalam Undang-Undang Dasar, tidak selalu harus diatasi dengan cara "*formal amendment*". Penyempurnaan ketentuan Undang-Undang Dasar dapat pula ditempuh melalui konvensi ketatanegaraan ataupun melalui penafsiran oleh peradilan konstitusi. Konvensi dapat dikembangkan dalam praktik penerapan normatif di lapangan (*constitutional usages*) yang tidak lazim ataupun melalui pembiasaan praktik yang lazim (kebiasaan ketatanegaraan), sedangkan penafsiran hakim dapat dilakukan melalui peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi. Hal itu terserah kepada kita semua, para penyelenggara negara dan segenap warga negara yang peduli untuk menentukan dan memperbaiki kekurangan-

kekurangan yang dianggap terdapat dalam UUD 1945 untuk kepentingan masa depan yang lebih baik.

DPD dan demikian juga lembaga negara lainnya, pada hakikatnya mengemban amanat rakyat berdasarkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, yaitu hukum yang dihasilkan dari kesepakatan umum (general agreement) segenap warga negara untuk mewujudkan tujuan bersama sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.♦

Jakarta, 12 Desember 2006

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Bagian Pertama:

PANDANGAN DARI LUAR

HAK VETO UNTUK DPD

Saldi Isra

Dalam acara jumpa pers dengan wartawan (15/06), beberapa anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menyampaikan bahwa DPD secara resmi telah mengajukan usul perubahan Undang Undang Dasar (UUD) 1945 kepada pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Secara umum, dari tiga poin perubahan yang ditawarkan dalam rangka penguatan fungsi legislasi, DPD menginginkan adanya hak veto dalam proses pembentukan undang-undang yang berada dalam ranah kewenangan DPD.

Sepanjang yang bisa ditangkap, mereka mengusulkan agar DPD dapat menyetujui atau menolak rancangan

undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat-daerah yang telah disetujui DPR. Di samping itu, jika DPD menolak rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui oleh DPR, RUU itu tidak dapat diajukan lagi pada masa persidangan DPR berikutnya (*Kompas*, 16/06).

Kalau dibaca dari konteks membangun mekanisme *checks and balances* antara DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penggunaan fungsi legislasi, keinginan memperoleh hak tersebut amat masuk akal dan menjadi sebuah keniscayaan.

Berdasarkan kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya dapat mengajukan dan ikut membahas RUU tentang otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat-daerah.

DPD tanpa Fungsi Legislasi

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 tidak dikatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya penegasan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan

membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tambah lagi, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit hanya menyebut DPR sebagai pemilik kekuasaan legislasi.

Berkaca pada praktik beberapa negara, dalam sistem bikameral, ketimpangan fungsi legislasi dapat saja terjadi. Menurut Kevin Evans (2002), kalau majelis tinggi (*upper house*) tidak mempunyai fungsi legislasi secara utuh, maka majelis tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (veto) rancangan undang-undang dari majelis rendah (*lower house*). Sekiranya hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang disetujui *lower house*. Hak menunda pengesahan itu, tambah Evans, sering menjadi satu-satunya kekuatan jika *upper house* tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang.

Pengalaman sistem bikameral Inggris (The United Kingdom), misalnya, sekalipun House of Commons (sebagai *lower house*) jauh lebih dominan dalam fungsi legislasi dibanding House of Lords (sebagai *upper house*), semua rancangan undang-undang harus melewati kedua kamar yang ada sebelum ditandatangani menjadi undang-undang (*all Bills go through both Houses before becoming Acts*) oleh Ratu Inggris. Dalam hal penundaan, House of Lord tidak dibenarkan menunda lebih dari dua sesi persidangan parlemen atau lebih dari satu tahun (*bills cannot be delayed by the House of Lords for more than two parliamentary sessions, or one calendar year*).

Kalau contoh di atas diletakkan dalam hasil amandemen UUD 1945, terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD

Kalau dibaca dari konteks membangun mekanisme *checks and balances* antara DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penggunaan fungsi legislasi, keinginan memperoleh hak tersebut amat masuk akal dan menjadi sebuah keniscayaan.

memberikan gambaran bahwa sistem bikameral Indonesia tidak dibangun dalam kerangka *checks and balances*. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan sistem dua kamar untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan menjadi sesuatu yang utopis. Karena itu, dapat dimengerti jika DPD kehilangan kekuatan untuk mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional.

Tidak hanya itu, kalau disigi dari sudut pandang proses menjadi anggota parlemen, kewenangan terbatas yang dimiliki DPD menjadi tidak seimbang dengan tingkat kesulitan untuk menjadi anggota DPD.

Sebagaimana dipersyaratkan, sesuai jumlah penduduk di setiap provinsi, untuk mengajukan diri sebagai calon anggota DPD, seorang bakal calon harus memperoleh total dukungan sekurang-kurangnya 1.000 sampai 5.000 tanda tangan pemilih. Setelah lolos menjadi calon, perjuangan untuk terpilih jauh lebih berat dan sulit dibanding menjadi anggota DPR.

Membaca kewenangan yang ada dan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock (2005) memberikan penilaian yang amat menarik. Menurut peneliti Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik bikameral karena merupakan kombinasi lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Kombinasi ini tidak ditemukan dalam praktik di tempat lain di dunia.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlalu berlebihan kalau usulan DPD untuk mendapatkan hak veto dalam fungsi legislasi dikatakan amat prematur. Bisa jadi, penilaian prematur muncul karena sebagian kekuatan politik tidak ingin berbagi kekuasaan dengan DPD. Kalau ini benar, sikap itu amat jauh dari demokratis. (*Suara Karya*, 22 Juni 2006).♦

"MEMVETO" HAK VETO DPD?

Muhammad Qodari

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) meminta hak veto atas rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat-daerah.

DPD juga meminta diberi kewenangan dapat menyetujui atau menolak RUU yang disetujui DPR. Semua permintaan ini termuat dalam rumusan usul perubahan UUD 1945 pasal 22D yang disampaikan kepada pimpinan MPR. Surat resmi DPD bertanggal 8 Juni 2006 mengenai usulan ini telah diaju-

kan kepada pimpinan MPR untuk disampaikan kepada seluruh anggota MPR yang terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR.

Seluruh anggota DPD menjadi pengusul perubahan tersebut. Total 130 orang yang memberikan tanda tangan dari 128 anggota DPD, termasuk dua anggota yang sudah meninggal dan dua orang penggantinya. Ketika usulan perubahan konstitusi ini disampaikan, sejumlah anggota DPD seperti Irman Gusman, M. Ichsan Loulembah, Husein Rahayaan, juga Piet Herman Abik dalam jumpa pers menyatakan bahwa usulan itu merupakan penguatan DPD sebagai representasi daerah.

Masalah penguatan DPD sebagai salah satu institusi demokrasi di Indonesia memang telah menjadi *concern* semenjak lama, bahkan semenjak institusi ini akhirnya diadopsi dalam proses amandemen UUD 1945 di tahun 1999-2002.

Ada tarik-menarik yang keras antara dua kubu yang berkembang pada waktu itu. Kelompok pertama adalah mereka yang tidak menginginkan sama sekali keberadaan DPD. Kelompok ini beranggapan, cabang legislatif cukup diwakili oleh DPR. Kelompok ini didominasi oleh kalangan pengurus partai politik.

Kelompok kedua adalah mereka yang menghendaki keberadaan DPD sebagai pengimbang DPR. Tidak proporsionalnya jumlah penduduk dengan luas wilayah juga menjadi alasan bagi dibentuknya DPD. Karena itu, kelompok ini menghendaki supaya hak dan wewenang DPD kurang lebih setara dengan DPR. Pendapat ini banyak disuarakan oleh

kalangan aktivis LSM dan akademisi. Tarik-menarik antara dua kubu ini akhirnya berujung pada dibentuknya DPD, namun dengan hak dan wewenang yang sangat terbatas seperti tercantum dalam UUD 1945 hasil amandemen Pasal 22C dan 22D.

Tiga Kekuatan DPR

Kontras antara kekuatan DPR dan DPD tercermin paling tidak dari tiga hal. Pertama, jumlah anggotanya. Kedua, fungsi yang dijalankannya. Ketiga, cakupan masalah yang ditanganinya.

Dalam soal pertama, digariskan oleh Pasal 22C UUD 1945 bahwa jumlah anggota DPD tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Jika jumlah anggota DPR sekarang 550 orang, maka maksimal anggota DPD 183 orang. Realitasnya, dengan 128 anggota DPD sekarang ini (empat orang per provinsi), kekuatan suara DPD kurang dari seperempat anggota DPR.

Kedua, menurut Pasal 20A UUD 1945 hasil amandemen, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi itu, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang masih ditambah dengan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Bandingkan dengan DPD yang menurut Pasal 22D "hanya" bisa mengajukan kepada DPR soal RUU terkait masalah daerah, ikut membahas RUU terkait masalah daerah, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU terkait daerah.

Salah satu jalan bagi DPD untuk meraih dukungan adalah memengaruhi eksekutif (presiden dan wakil presiden) yang notabene juga adalah pimpinan sebagian partai politik yang ada di DPR. Pihak eksekutif tentu berhitung sejauh mana diakomodasinya hak veto ini "menguntungkan" atau "merugikan" kemampuan mereka dalam menjalankan pemerintahan.

Ketiga, masih menurut Pasal 22D UUD 1945, masalah-masalah yang bisa "dijamah" oleh DPD hanya terbatas pada masalah daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Memang untuk kegiatan pengawasan, selain masalah daerah, cakupannya diperluas ke masalah pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama meski toh hasil pengawasan itu harus disampaikan lewat DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari ketiga aspek perbandingan di atas tampak betapa terbatasnya kekuatan DPD dibanding DPR. Keterbatasan ini sudah disadari semenjak para calon anggota DPD meneguhkan niat mereka dengan mengikuti Pemilu 2004. Namun keterbatasan ini mungkin baru benar-benar dirasakan DPD setelah mereka menjalankan tugas kurang lebih satu setengah tahun terakhir ini. Kekecewaan itu bagi sebagian anggota DPD dirasakan lebih dalam karena banyak di antara mereka yang perolehan suaranya jauh lebih tinggi daripada anggota DPR asal daerah pemilihan yang sama. Mereka juga merasa memiliki legitimasi lebih tinggi karena dipilih langsung, tidak melalui "perantaraan" partai seperti anggota DPR.

Perjuangan Masih Panjang

Hak veto yang diusulkan anggota DPD kepada MPR jelas tidak diatur dalam UUD 1945. Agar terwujud, harus dilakukan perubahan atas sejumlah pasal dalam UUD 1945.

Menurut Pasal 37 UUD 1945, soal itu dapat diagendakan dalam sidang MPR bila diajukan sekurang-kurangnya oleh sepertiga anggota MPR. Selanjutnya, untuk mengubah pasal-pasal UUD 1945, sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota MPR. Keputusan mengubah pasal-pasal itu baru terwujud bila memperoleh persetujuan sekurang-kurangnya 50 persen ditambah satu anggota MPR.

Melihat prosedur yang diatur dalam pasal 37, perjuangan anggota DPD untuk memperoleh hak veto masih panjang dan sulit. Untuk dapat diagendakan dalam sidang MPR, maka DPD harus mendapatkan dukungan tambahan sebanyak 98 suara anggota DPR mengingat jumlah anggota MPR adalah 678 orang (total gabungan anggota DPD dan DPR). Ini jelas bukan pekerjaan mudah. Mayoritas suara anggota DPR yang terekam di media massa sejauh ini enggan memberikan dukungan pada usulan amandemen oleh DPD ini.

Kalaupun usulan itu akhirnya gol hingga sidang MPR dapat diagendakan, DPD harus melobi 226 anggota DPR lagi agar mereka mau menghadiri sidang MPR yang harus dihadiri oleh lebih dari 452 anggota MPR untuk memenuhi kuorum. Itu pekerjaan berat sekali jika menghitung kepentingan politik partai-partai politik yang tidak menghendaki menurunnya pengaruh mereka seiring bertambahnya pengaruh politik DPD yang terwujud bila hak veto politik dikabulkan.

Salah satu jalan bagi DPD untuk meraih dukungan adalah memengaruhi eksekutif (presiden dan wakil presiden) yang notabene juga adalah pimpinan sebagian partai politik yang ada di DPR. Pihak eksekutif tentu berhitung sejauh

mana diakomodasinya hak veto ini "menguntungkan" atau "merugikan" kemampuan mereka dalam menjalankan pemerintahan. Pada konteks ini, menjadi penting untuk menghitung posisi relatif pemerintah berhadapan dengan DPR. Jika kesulitan mengendalikan DPR, pemerintah mungkin mencari dukungan pada DPD. Sebaliknya, jika pemerintah merasa mampu mengendalikan DPR, memperkuat DPD sama dengan memelihara anak macan yang justru bisa membahayakan.

Nah, melihat konstelasi politik sekarang ini, tampaknya pemerintah sudah merasa cukup mampu "bekerja sama" dengan DPR. Akibatnya sulit bagi DPD untuk menggolkan rancangan hak veto yang sekarang mereka gulirkan. Usulan hak veto sendiri memang kurang tepat sebagai strategi penguatan DPD. Pertama, istilah hak veto tidak begitu familiar dengan sejarah politik Indonesia. Kedua, penguatan yang lebih sistemik bagi DPD adalah menyamakan atau menyetarakan fungsi dan hak politiknya. Hak veto, bila diadopsi, akan merumitkan proses legislasi di Indonesia karena UU yang sudah diputuskan (yang tentu memakan energi dan waktu yang banyak) bisa batal secara tiba-tiba. (*Suara Karya*, 19 Juni 2006).

HAK VETO DPD REPRESENTASI POLITIK DAERAH

Thomas Bustomi

Munculnya keinginan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) meminta hak veto menjadi agenda kontroversi di kalangan legislatif tahun ini. Keinginan DPD tersebut dicetuskan melalui surat usul amandemen DPD bernomor DPD/HM.310/295/2006 yang diteken seluruh anggota DPD yang menjadi pengusul perubahan tersebut. Total anggota 130 orang yang memberikan tanda tangan dari 128 anggota DPD, termasuk dua anggota yang sudah meninggal dan dua orang penggantinya.

Surat yang dilayangkan DPD yang ditujukan kepada pimpinan MPR, tertanggal 8 Juni 2006, yang tiada lain me-

minta hak veto atas rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat-daerah. Selain itu, DPD juga meminta agar diberi kewenangan menyetujui atau menolak RUU yang telah disetujui DPR. Sebagaimana termuat dalam permintaan dalam rumusan usul perubahan Pasal 22C dan 22D UUD 1945 yang disampaikan kepada pimpinan MPR.

Prasyarat Amandemen

Ibarat gayung bersambut, keinginan DPD untuk mengamandemen UUD 1945 ternyata mendapat respons dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI. Bahkan Ketua MPR Hidayat Nurwahid akan menindaklanjuti surat usul amandemen UUD 1945 yang diajukan 128 anggota DPD tersebut. Hanya saja, usul DPD tersebut masih terganjal oleh persyaratan formal yang harus ditaati.

Berdasarkan Pasal 37 Ayat 1 UUD 1945, untuk bisa menggelar sidang paripurna amandemen UUD 1945, minimal harus diusulkan oleh 1/3 jumlah anggota MPR. Anggota MPR berjumlah 678 orang. Sepertiganya adalah 226 orang. Sehingga, untuk memenuhi syarat tersebut, dibutuhkan 98 tanda tangan lagi sebagai persyaratan formal. Ini merupakan masalah tersulit untuk diwujudkan bagi DPD sebab memerlukan dukungan dari parpol.

Apa yang diusulkan DPD dilihat dari konteks demokrasi merupakan dinamika format politik di Republik ini yang terus mengalami perubahan. Hal ini juga diimbangi dengan pen-

dewasaan dalam pemahaman demokrasi pada masyarakat kita secara umum. Jadi apa yang diusulkan itu sesuatu pencerminan politik daerah yang harus implikasikan dalam inisiatif usul bila ingin wewenangnya berubah, sebagaimana harapan masyarakat saat memilih.

Melihat konteks tersebut, masalah penguatan DPD sebagai salah satu institusi demokrasi di Indonesia, memang sudah lama terjadi dan sejak institusi ini diadopsi dalam proses amandemen UUD 1945 pada 1999 sampai 2002. Bahkan ketika usulan perubahan konstitusi ini disampaikan, sejumlah anggota DPD seperti Irman Gusman, M. Ichsan Loulembah, Husein Rahayaan, dan Piet Herman Abik menyatakan usulan itu merupakan penguatan DPD sebagai representasi daerah. Jadi cukup rasional untuk diperjuangkan. (*Antara*,19/06/06).

Keinginan DPD tersebut membuka atmosfer politik di legislatif yang kini terus berkembang, sehingga diinterpretasikan menjadi dua kubu yang berseberangan dalam pemahaman kepentingan politik ketika konteks amandemen itu digulirkan. Yang pasti, pada kelompok pertama, tiada lain mereka yang tidak menginginkan sama sekali keberadaan DPD. Dan hanya cukup cabang legislatif yang diwakili oleh DPR yang umumnya didominasi kalangan pengurus partai politik. Sementara kelompok kedua, yakni mereka yang menghendaki keberadaan DPD sebagai penyeimbang DPR.

Komunitas ini menghendaki hak dan wewenang DPD setara dengan DPR, yang pendapatnya banyak disuarakan dari kalangan aktivis LSM dan akademisi. Namun, persoalan

Sebenarnya ini yang menjadi hambatan terbatasnya kekuatan DPD dibandingkan DPR. Mungkin ini baru dirasakan ketika DPD menjalankan tugas fungsinya selama kurang lebih satu setengah tahun. Wajar bila muncul kecemburuan sebagian anggota DPD karena di antara mereka yang memperoleh suaranya jauh lebih tinggi daripada anggota DPR asal daerah pemilihan yang sama. Selain itu, mereka pun merasa memiliki legitimasi lebih tinggi karena dipilih secara langsung, dan tidak dipilih melalui gerbong partai seperti halnya anggota DPR.

yang berbeda antara dua kubu tersebut, akhirnya berujung pada dibentuknya DPD, dengan hak dan wewenang yang sangat terbatas, sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 hasil amandemen Pasal 22C dan 22D.

Perlu dipahami apa yang diusulkan DPD kepada MPR mengenai hak veto, jelas tidak diatur dalam UUD 1945. Maka, agar keinginan tersebut terwujud, harus dilakukan perubahan atas sejumlah pasal dalam UUD 1945.

Menurut Pasal 37 UUD 1945, soal itu dapat diagendakan dalam sidang MPR bila diajukan sekurang-kurangnya oleh sepertiga anggota MPR. Selanjutnya, untuk mengubah pasal-pasal UUD 1945, sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota MPR.

Keputusan mengubah pasal-pasal itu baru terwujud bila memperoleh persetujuan sekurang-kurangnya 50 persen ditambah satu anggota MPR. Melihat prosedur tersebut, perjuangan anggota DPD untuk memperoleh hak veto masih panjang dan sulit serta syarat dengan intrik politik. Ini jelas bukan persoalan yang mudah. Di mana mayoritas suara di kalangan anggota DPR yang selama ini muncul menolak memberikan dukungan pada usul amandemen oleh DPD tersebut.

Bila saja nantinya apa yang diusulkan DPD itu tercapai hingga diagendakan dalam sidang MPR, setidaknya DPD harus melobi sebanyak 226 anggota DPR lagi agar mereka mau menghadiri sidang MPR yang harus dihadiri oleh lebih dari 452 anggota MPR untuk memenuhi kuorum. Itu pekerjaan berat sekali jika menghitung kepentingan politik partai-partai politik yang ada dan tidak menghendaki menurunnya

pengaruh mereka seiring bertambahnya pengaruh politik DPD yang terwujud bila hak veto politik dikabulkan.

Salah satu jalan bagi DPD untuk meraih dukungan publik adalah dengan memengaruhi presiden dan wakil presiden. Sebab mereka adalah juga pimpinan partai politik yang ada di legislatif dan suara-suara mereka memiliki pengaruh politik penting. Pihak eksekutif tentu berhitung sejauh mana diakomodasinya hak veto ini "menguntungkan" atau "merugikan" kemampuan mereka dalam menjalankan pemerintahan. Pada konteks ini, menjadi penting untuk menghitung posisi relatif pemerintah berhadapan dengan DPR. Jika kesulitan mengendalikan DPR, pemerintah mungkin mencari dukungan pada DPD. Sebaliknya, jika pemerintah merasa mampu mengendalikan DPR, maka dengan memperkuat DPD sama artinya melepas singa dari sarang yang sewaktu-waktu bisa menerkam.

Fokus Perjuangan DPD

Dalam kontras politik di antara dua kekuatan, yakni DPR dan DPD, paling tidak ada tiga poin politik yang mesti diperhitungkan DPD yakni, jumlah anggotanya, fungsi yang dijalankannya, dan cakupan permasalahan yang ditanganinya. Mungkin ini yang mesti dikaji kembali sebagai landasan strategi politik DPD guna meraih dukungan penuh. Sebab pada poin pertama, sebagaimana diatur dalam Pasal 22C UUD 1945 bahwa jumlah anggota DPD tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Jika jumlah anggota DPR sekarang 550 orang, maka maksimal anggota DPD 183 orang. Realitasnya, dengan 128 anggota DPD sekarang ini

(empat orang per provinsi), kekuatan suara DPD kurang dari seperempat anggota DPR.

Pada persoalan kedua, menurut Pasal 20A UUD 1945 hasil amandemen, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi itu, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang masih ditambah dengan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Coba bandingkan dengan DPD yang menurut Pasal 22D "hanya" bisa mengajukan kepada DPR soal RUU terkait masalah daerah, ikut membahas RUU terkait masalah daerah, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU terkait daerah.

Ketiga, masih menurut Pasal 22D UUD 1945, masalah-masalah yang bisa "dijamah" oleh DPD hanya terbatas pada masalah daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Memang untuk kegiatan pengawasan, selain masalah daerah, cakupannya diperluas ke masalah pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama meskipun hasil pengawasan itu harus disampaikan lewat DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Sebenarnya ini yang menjadi hambatan terbatasnya kekuatan DPD dibandingkan DPR. Mungkin ini baru dirasakan ketika DPD menjalankan tugas fungsinya selama kurang lebih satu setengah tahun. Wajar bila muncul kecemburuan sebagian anggota DPD karena di antara mereka yang

memperoleh suaranya jauh lebih tinggi daripada anggota DPR asal daerah pemilihan yang sama. Selain itu, mereka pun merasa memiliki legitimasi lebih tinggi karena dipilih secara langsung, dan tidak dipilih melalui gerbong partai seperti halnya anggota DPR.

Namun, melihat konstelasi politik sekarang ini, tampaknya pemerintah merasa cukup bekerja sama dengan DPR. Sehingga menyulitkan bagi DPD untuk menggolkan rancangan hak veto yang sekarang digulirkan. Usulan hak veto sendiri dirasa kurang tepat sebagai strategi penguatan DPD.

Apa pun alasannya, istilah hak veto tidak begitu familiar dalam sejarah politik Indonesia. Jadi istilah hak veto tentunya akan menyulitkan dalam proses legislasi di Indonesia. Sebab apa yang kita ketahui bila salah satu RUU disahkan menjadi UU dengan biaya yang cukup besar alamat batal dengan hak veto, mungkin nuansa ini yang menjadi kegamangan politik di tingkat elit saat ini. (*Pikiran Rakyat*, 27 Juli 2006)♦

VOLKSRAAD VAN INDONESIA?

Indra J. Piliang

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia menyatakan keinginannya untuk melakukan amandemen (kelima) UUD 1945. Amandemen itu menyangkut isi amandemen sebelumnya yang menempatkan posisi DPD sangatlah lemah berhadapan dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI dan pemerintah.

Keinginan anggota DPD itu sudah diduga mendapatkan penentangan dari anggota DPR. Kekuasaan besar DPR pasca-amandemen memberikan kenyamanan berlebih untuk mengendalikan pemerintah. Kebijakan-kebijakan pemerintah juga tidak sepenuhnya bisa berjalan apabila tidak menda-

patkan dukungan dari parlemen. Pemerintah, dalam hal ini kekuasaan eksekutif, akhirnya memberikan ruang lebar bagi masuknya tokoh-tokoh penting partai politik dalam tubuh eksekutif, terutama pada lapisan kabinet dan jabatan strategis lainnya.

Terjalinlah tali-temali hubungan eksekutif-legislatif dalam skala kerumitan tersendiri. Kalau jalur formal tidak bisa digunakan, hubungan informal dalam lobi-lobi politik tinggi dijalankan. Kenaikan harga bahan bakar minyak, impor beras, privatisasi, dan lain-lain lebih banyak dituntaskan lewat pendekatan informal itu—ketimbang menunjukkan kepada publik lewat voting terbuka tentang siapa yang menolak dan siapa yang setuju atas kebijakan tertentu itu.

Dan anggota DPD hanya melihat dari jendela luar atas pelbagai proses tarik-menarik tali-temali hubungan DPR-pemerintah itu. DPD hanyalah pengisi kolom-kolom surat yang diajukan oleh DPR, kadang dalam rentang hari yang pendek, agar unsur "pertimbangan" DPD terpenuhi. Dipakai atau tidak bukanlah persoalan.

Formalisme seperti ini menggelisahkan. Dalam sejumlah kesempatan, selalu saja muncul pemimpin DPD dalam pakaian rapi, juga barisan terdepan, hanya karena mereka adalah pemimpin dari lembaga negara baru, bersama pemimpin lembaga negara lainnya. Sementara itu, apakah kontribusi dari kehadiran mereka itu didasari kepentingan berbeda bukanlah persoalan. Yang penting masyarakat tahu ada pemimpin DPD di situ.

Kendala

Kehadiran DPD mirip dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ada dan tiada tidak menggenapkan, juga tidak mengganjilkan. Sepertiga kurang dari anggota MPR adalah anggota DPD. Kerja pemimpin MPR serupa, menghadiri perjamuan dan pertemuan resmi yang mengatasnamakan DPR, lantas memasuki persoalan-persoalan teknis. Misalnya saja dalam kasus Soeharto.

Intinya, persoalan DPD berasal dari masalah internal dan eksternal. Dari sisi internal, DPD belum mampu meraih dukungan publik, termasuk di tingkat daerah, karena tingkat sosialisasi yang rendah dan apresiasi yang lemah. Proses pemilihan langsung kepala daerah (pilkada) berdampak negatif bagi popularitas anggota DPD ini karena politik lokal yang betul-betul lokalistis adalah pilkada.

Karena kepala daerah secara politik adalah eksekutif di tingkat lokal, keberadaannya memperkuat lembaga eksekutif sendiri (*executive heavy*). Uniknya, karena pintu masuk menjadi kepala daerah berasal dari partai politik yang juga punya induk di Jakarta dan Senayan, kepala daerah ini juga bekerja demi kepentingan partai politiknya.

DPD jadinya hanya penyapu jalan antara pusat dan daerah. Kalau ada ranjau yang tertebar di jalan itu, DPD bertugas menjinakkannya, demi kepentingan daerah. Tapi, karena DPD tidak punya alat penjinaknya, sepucuk surat harus dilayangkan kepada DPR atau pemerintah agar menjinakkan ranjau itu. Menjadi kian ironis ketika yang menebarkan ranjau itu pemerintah pusat sendiri yang berebut kewenangan dengan pemerintah daerah.

DPD seakan dibentuk untuk menjadi katup penyelamat bagi aspirasi lokal. Sifatnya tidak lebih dari *Volksraad* di masa Hindia Belanda. Ia bukan Senat yang berdiri tegak untuk menyampaikan veto apabila ada kebijakan pusat yang mengerdilkan daerah. Ia bahkan ada untuk dijadikan alasan betapa demokrasi lokal tidaklah efisien dan berbiaya mahal. Lalu pelan-pelan opini publik digerakkan untuk menyatakan betapa pemerintah kuat hanya butuh DPR kuat, juga presiden yang kuat yang berasal dari satu atau dua partai politik kuat.

Selain itu, tegas saja, dari 128 orang anggota DPD, tidak semuanya betul-betul bekerja demi kepentingan DPD. Terdapat anggota DPD yang mencari cantolan politik baru atau bahkan menciptakan peluang-peluang baru di bidang bisnis. Hal ini pun tidak luar biasa karena anggota DPR dan aparat pemerintah juga banyak disibukkan oleh bisnis. Bisnis menunjang politik. Dengan bisnis, amanat penderitaan rakyat lebih mudah untuk diperjuangkan. Begitu motonya.

Dari sisi eksternal, DPD memang kesulitan menempatkan posisinya. Tidak ada mobil ambulans yang bisa digerakkan kalau ada kecelakaan di daerah tertentu. Tidak ada manusia yang langsung diandalkan untuk merumuskan suatu kebijakan karena keterbatasan dari segi anggaran. Yang diharapkan, anggota DPD mengerti tugasnya, lalu mengonsep sendiri tugas-tugas itu, lantas meneguhkan hati agar tidak kecewa, apalagi sakit jantung, kalau kenyataannya tugas yang dikerjakan sampai larut malam itu masih dalam amplop tertutup ketika DPR yang menyampaikannya ke pemerintah lupa membukanya.

Dua Pertiga Kamar

Agar DPD tidak lagi menjadi ajang keluh-kesah, amandemen konstitusi adalah kelayakan yang patut dipikirkan. Konsep trikameral yang secara konstitusional ada, kenyataannya, secara politik hanya dipenuhi oleh satu kamar, DPR. MPR dan DPD seolah ada dan tiada. Alangkah janggalnya apabila di satu rumah terdapat tiga kamar, sementara satu kamar penuh kesibukan dan dua kamar yang lain seakan tak dianggap. Tamu yang memenuhi teras dan ruang dalam

hanya mengetuk satu pintu kamar itu, sementara dua pintu lain yang terbuka lebar tidak dilirik.

Untuk apa dua kamar itu dibangun kalau memang sejak awal disadari betapa fungsi, tugas, dan wewenangnya tidaklah jelas? Apalagi terdapat sejumlah anggaran yang diberikan, termasuk tenaga penunjang lain, berikut fasilitas sebagai pejabat negara. Kepentingan DPR jelas dalam menolak amandemen, yakni agar mereka bisa mempertahankan tamu yang banyak dan kekuasaan mengendalikan tamu-tamu itu.

Keberadaan DPD juga secara tidak langsung ikut memperlemah posisi masyarakat sipil. Sebelumnya, masyarakat sipil bisa berhadap-hadapan dengan DPR dalam memperjuangkan isu publik tertentu, tapi kini terdapat jalan belakang, yakni lewat DPD. Sejumlah pertemuan yang dibuat oleh masyarakat sipil dengan DPD, ujung-ujungnya, menemui jalan buntu, yakni menunggu DPR bertindak dan presiden bekerja.

DPD seakan dibentuk untuk menjadi katup penyelamat bagi aspirasi lokal. Sifatnya tidak lebih dari *Volksraad* di masa Hindia Belanda. Ia bukan Senat yang berdiri tegak untuk menyampaikan veto apabila ada kebijakan pusat yang mengerdilkan daerah. Ia bahkan ada untuk dijadikan alasan betapa demokrasi lokal tidaklah efisien dan berbiaya mahal. Lalu pelan-pelan opini publik digerakkan untuk menyatakan betapa pemerintah kuat hanya butuh DPR kuat, juga presiden yang kuat yang berasal dari satu atau dua partai politik kuat.

Membubarkan DPD juga bisa jadi akan membawa akibat sampingan, yakni mengalirnya isu-isu kedaerahan secara liar

yang hanya berputar di lingkungan Istana dan Senayan. Kalaupun keputusannya MPR dan DPR dihapuskan, lantas DPD diperkuat, lalu mengikutsertakan calon perseorangan dalam pemilihan presiden, menumbuhkembangkan partai politik lokal, atau menumbuhkan bentuk-bentuk pemerintah lokal yang unik seperti halnya Aceh dan Papua, tetap saja perdebatan ke arah itu layak dipayungi.

Mencari dan menemukan pikiran terbaik untuk menghilangkan kebuntuan dalam proses berbangsa dan bernegara sekarang adalah bagian dari kesadaran politik penting, ketimbang membiarkan keadaan untuk pulih dengan sendirinya seolah tidak ada persoalan sama sekali. Jadi, amandemen konstitusi, mengapa tidak? (*Koran Tempo*, 24 Juni 2006).♦

MEWADAHI TUNTUTAN DPD

Refly Harun

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kembali mendengungkan pentingnya penguatan DPD. Tuntutan ini dapat dipahami bila menyimak apa yang tertera dalam perubahan UUD 1945 sebagai hak dan kewajiban DPD. Dari semua hak dan kewajiban DPD yang tercantum dalam UUD 1945, tidak ada satu pun yang bersifat menentukan (determinan) karena semuanya bergantung pada kemauan (*political will*) DPR. Misalnya hak untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Selain dibatasi hanya terhadap bidang tertentu, RUU usul inisiatif DPD itu tidak jelas nasibnya. Semuanya akan bergantung pada DPR, apakah menerima atau tidak RUU

tersebut. Andai pun RUU kemudian disetujui untuk dibahas, DPD tidak bisa mengawalnya hingga ke tingkat persetujuan. Kewenangan membahas DPD ditentukan hanya pada pembicaraan awal berupa pemandangan umum terhadap RUU. Setelah itu, lembaga ini tidak diperkenankan lagi ikut dalam pembahasan karena pembicaraan selanjutnya hanya dilakukan oleh DPR dan pemerintah.

Kewenangan legislasi DPD bahkan bisa dikatakan lebih kecil ketimbang kewenangan pemerintah. Setiap RUU menghendaki persetujuan bersama DPR dan pemerintah, tidak mensyaratkan persetujuan DPD. Andai pun DPD tidak menyetujui suatu RUU yang diinisiasinya—karena misalnya telah melenceng dari konsep awal—lembaga ini tidak bisa berbuat apa-apa sepanjang DPR dan wakil pemerintah telah sepakat.

Ironi kewenangan DPD ini bisa diilustrasikan dari pengalaman Kafrawi Rahim, salah seorang Ketua Panitia Ad Hoc di DPD. Ketika terjadi pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 (Pemilihan Kepala Daerah), DPD diundang untuk memberikan pendapat. Setelah DPD menyampaikan pendapat terhadap peraturan tersebut, rapat paripurna DPR diskors untuk mempersilakan DPD meninggalkan ruang sidang. "Sakit hati saya diperlakukan seperti itu," kata Kafrawi Rahim dalam diskusi di DPD beberapa waktu lalu.

Bagi saya, mempertahankan keberadaan DPD dengan kewenangan seperti saat ini tidak ada gunanya, hanya menghambur-hamburkan uang negara. Bayangkanlah berapa biaya yang dibutuhkan untuk membentuk

kelembagaan DPD, dari biaya sumber daya manusia (gaji dan tunjangan para anggota DPD berikut staf kesekretariatan) hingga bangunan fisiknya (gedung). Biaya untuk menyelenggarakan pemilu anggota DPD juga tidak bisa dibilang kecil. Para calon anggota DPD yang kemudian terpilih menjadi anggota DPD pun berkorban tidak sedikit. Medan pertarungan pemilu mereka lebih luas dibandingkan dengan para calon anggota DPR. Dalam satu provinsi, daerah pemilihan anggota DPR bisa lebih dari satu, sedangkan untuk pemilihan anggota DPD satu provinsi menjadi satu daerah pemilihan.

Dengan fakta ini, pilihan terhadap DPD hanya dua: dibubarkan atau diperkuat. Saya pribadi ingin memilih yang kedua dengan dua alasan. Pertama, keberadaan DPD buah dari reformasi untuk lebih menyeimbangkan aspirasi pusat dengan aspirasi lokal agar keputusan atau kebijakan parlemen tidak bias Jakarta lagi. Kedua, keberadaan DPD yang lemah saat ini buah dari reformasi konstitusi yang diwarnai praktik dagang sapi (*trade off*).

Seperti dicatat Denny Indrayana dalam disertasinya (2005), Slamet Effendy Yusuf mengakui ide mengenai DPD dipertukarkan dengan gagasan pemilihan presiden secara langsung antara dua fraksi terbesar di MPR, Fraksi Golkar dan Fraksi PDI Perjuangan. Demi diterimanya ide pemilihan presiden secara langsung, Fraksi Golkar bersedia menerima penerapan *weak bicameralism* karena Fraksi PDI Perjuangan menolak *strong bicameralism* dengan alasan akan membawa Indonesia ke arah federalisme.

Dengan fakta ini, pilihan terhadap DPD hanya dua: dibubarkan atau diperkuat. Saya pribadi ingin memilih yang kedua dengan dua alasan. Pertama, keberadaan DPD buah dari reformasi untuk lebih menyeimbangkan aspirasi pusat dengan aspirasi lokal agar keputusan atau kebijakan parlemen tidak bias Jakarta lagi. Kedua, keberadaan DPD yang lemah saat ini buah dari reformasi konstitusi yang diwarnai praktik dagang sapi (*trade off*).

Amandemen

Pertanyaan yang segera menyergap: dengan cara apa penguatan dilakukan? Satu-satunya cara adalah mengubah konstitusi (UUD 1945). Namun, penting dicatat bahwa perubahan konstitusi tidak hanya harus melalui amandemen formal (*formal amendment*) seperti yang tertera dalam Pasal 37 Perubahan Keempat UUD 1945 yang menghendaki persetujuan mayoritas anggota MPR. Selain ketiga metode tersebut, Wheare (1971) menyebut tiga kemungkinan perubahan konstitusi: (i) melalui *some primary forces*, (ii) melalui *judicial interpretation*, dan (iii) melalui *usages and conventions*. Dalam kaitan dengan hal ini, perlu digarisbawahi masalah *judicial interpretation* dan *convention*.

Perubahan Ketiga UUD 1945 telah mengintroduksi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk menafsirkan konstitusi. Penafsiran tersebut dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusan pengujian undang-undang, sengketa kewenangan, pembubaran partai politik, perselisihan hasil pemilu, dan pemakzulan. Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian undang-undang adalah Putusan Perkara Nomor 065/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Banyak yang tidak sadar bahwa melalui putusan ini Mahkamah Konstitusi telah mengubah teks UUD 1945 melalui *judicial interpretation*.

Mahkamah Konstitusi membenarkan ketentuan dalam undang-undang ini mengenai penerapan asas retroaktif terhadap pelaku kejahatan hak asasi manusia berat berupa

crime against humanity dan genosida. Padahal teks dalam UUD 1945 jelas-jelas menyatakan, "...hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun."

Mengenai *convention* (konvensi), perlu juga dicatat bahwa hal ini pun pernah terjadi dalam sejarah ketatanegaraan kita, yaitu ketika Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 16 Oktober 1945 mengeluarkan Maklumat Nomor X yang menyebabkan Indonesia menerapkan sistem parlementer. Padahal UUD 1945 secara tegas menyatakan, "Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar." Maklumat ini diterima dan didukung rakyat, terutama oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada pada waktu itu, sehingga menjadi konvensi ketatanegaraan yang diterima.

Dikaitkan dengan agenda penguatan DPD, seandainya dikhawatirkan bahwa *formal amendments* (lagi) akan membuka "kotak pandora" sehingga akan bersinggungan kembali dengan pembicaraan terhadap dasar negara yang dianggap tabu untuk dibicarakan lagi, bisa saja penguatan tersebut diwadahi melalui konvensi ketatanegaraan. Dalam hal ini, empat lembaga penting negara, MPR, DPR, DPD, serta presiden, bersepakat untuk memperkuat fungsi DPD berupa pemberian kewenangan legislatif yang setara dengan DPR. Namun, sebelumnya, harus diciptakan dulu prakondisi bahwa masyarakat memang menerima gagasan penguatan DPD tersebut. (*Koran Tempo,* 19 Juli 2006).♦

DILEMA DPD DAN RESTRUKTURISASI SISTEM PERWAKILAN

Syamsuddin Haris

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan baru produk amandemen atau perubahan ketiga atas UUD 1945 yang dihasilkan melalui Pemilu 2004. Setelah bekerja hampir dua tahun, kini DPD "menggeliat", mengusulkan perubahan kembali atas konstitusi agar bisa berperan lebih produktif dalam kehidupan bangsa. Secara prematur, DPR menolak usulan DPD. Sebenarnya, ada apa dengan DPD dan sistem perwakilan kita?

Bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar dalam format baru

perwakilan politik Indonesia. Jika DPR merupakan parlemen yang mewakili penduduk, DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah, dalam hal ini provinsi.

Meski merupakan representasi daerah-daerah yang telah dipilih langsung oleh rakyat, keberadaan DPD dapat diibaratkan antara "ada dan tiada".

Betapa tidak, sebelum lahir sebagai wakil daerah-daerah, peran, fungsi, dan kekuasaan DPD telah dibatasi sedemikian rupa oleh UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dikebiri

Dilema DPD sebenarnya sudah bisa diduga dari hasil amandemen atas konstitusi yang dinilai banyak kalangan cenderung tambal sulam. Semua ini berpangkal pada tidak adanya konsistensi para politisi saat menata ulang sistem pemerintahan berikut sistem perwakilan melalui Panitia Ad Hoc I MPR.

Di satu pihak, politisi kita berobsesi membangun sistem pemerintahan presidensial agar terbentuk pemerintahan yang kuat dan stabil melalui mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif-legislatif-yudikatif. Namun, di sisi lain, para politisi menafikan kemudian menganulir munculnya sistem perwakilan dua kamar yang memungkinkan terwujudnya obsesi tersebut.

DPD yang seharusnya mempunyai kekuasaan yang hampir setara dengan DPR dikebiri sedemikian rupa sehingga kini keberadaannya tak lebih dari "pelengkap penderita" dalam sistem ketatanegaraan kita.

Betapa tidak, fungsi DPD tak lebih dari lembaga masyarakat lain seperti LSM, yakni "dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR", itu pun terbatas pada masalah otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat-daerah.

Nasib buruk DPD diperparah UU Susduk No 22/2003. Reduksi atas peran dan kewenangan DPD dalam proses legislasi sebenarnya tidak hanya terkait Pasal 43 UU Susduk seperti dikeluhkan DPD (*Kompas*, 22/6), tetapi juga dalam keseluruhan substansi UU itu.

UU No 22/2003 itu cenderung mengatur MPR, DPR, dan DPD secara terpisah, padahal ketiga lembaga itu merupakan satu kesatuan parlemen yang saling bekerja sama satu sama lain.

Akibatnya, tidak diatur bagaimana mekanisme bagi DPD mengusulkan RUU, terlibat dalam pembahasan RUU bersama pemerintah dan DPR, atau mekanisme jika suatu RUU yang disetujui pemerintah dan DPR, tetapi ditolak oleh DPD.

Juga belum diatur keberadaan semacam panitia atau komisi bersama antara DPR dan DPD yang memungkinkan kedua Dewan bekerja optimal dalam fungsi keparlemenan.

Tanpa banyak diketahui publik, DPD sejauh ini sebenarnya telah berusaha bekerja optimal berdasarkan peran dan fungsi yang sangat terbatas itu. Misalnya evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, otonomi khusus Papua, sistem penerimaan PNS secara nasional, usulan revisi UU Pemerintahan Daerah, dan sebagainya.

Karena itu,
wajar jika DPD lalu
mengusulkan amandemen
kembali atas konstitusi dan
perubahan atau revisi atas UU
Susduk. Urgensi amandemen
kembali konstitusi tak hanya
terkait kebutuhan penguatan
DPD, tetapi juga dalam rangka
penyempurnaan sistem
pemerintahan dan
rekonstruksi sistem
perwakilan.

Namun, karena kendala mekanisme hubungan kerja dengan DPR yang tidak jelas, anggota DPD akhirnya menjadi "gamang" dengan keberadaan mereka.

Parlemen Dua Kamar

Karena itu, wajar jika DPD lalu mengusulkan amandemen kembali atas konstitusi dan perubahan atau revisi atas UU Susduk. Urgensi amandemen kembali konstitusi tak hanya terkait kebutuhan penguatan DPD, tetapi juga dalam rangka penyempurnaan sistem pemerintahan dan rekonstruksi sistem perwakilan.

Apabila format presidensialisme menjadi pilihan kita, maka sebagai konsekuensi logisnya, pertama, mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan parlemen (DPR dan DPD) harus lebih diperkuat, antara lain, melalui hak veto yang dimiliki Presiden dan hak veto serupa yang dimiliki secara bersama-sama oleh DPR dan DPD (melalui sidang MPR). Sesuai konstitusi (Pasal 20 Ayat 5), dewasa ini yang memiliki semacam "hak veto" dalam proses legislasi hanya DPR.

Kedua, harus dibangun sistem parlemen dua kamar, DPR dan DPD, yang kekuasaannya bukan saja hampir setara, tetapi juga bisa saling kontrol satu sama lain. Itu artinya, suka atau tidak, DPD harus menjadi semacam "Senat" dengan fungsi legislasi jika kita hendak konsisten dengan pilihan atas sistem pemerintahan presidensial.

Sebagai konsekuensi logis berikutnya, MPR semestinya tidak perlu bersifat permanen seperti sekarang, tetapi semacam *joint session* antara DPR dan DPD. MPR juga tidak

memerlukan pimpinan permanen karena bisa dijabat secara bergantian oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD. Hal yang sama berlaku untuk kesekretariatan sehingga efisiensi anggaran negara pun bisa dicapai sekaligus.

Sekarang atau Nanti?

Jadi, amandemen kembali atas konstitusi perlu dilakukan. Pertanyaannya, apakah hal itu sebaiknya dilakukan sekarang atau nanti? Meski mendesak, kondisi bangsa kita saat ini tidak cukup realistik untuk melakukan amandemen kembali atas konstitusi dalam jangka pendek.

Dalam rangka Pemilu 2009, pertama-tama yang mendesak adalah revisi menyeluruh atas UU bidang politik yang mencakup UU Pemilu, UU Pilpres, UU Partai Politik, UU Susduk, dan UU Pemerintahan Daerah.

Revisi UU bidang politik tidak pernah menjanjikan perubahan secara mendasar. Namun, melalui revisi yang bersifat menyeluruh, terarah, konsisten, dan visioner, kecenderungan tambal sulam perundang-undangan bidang politik bisa dikurangi, peran dan fungsi DPD dapat lebih ditingkatkan.

Bersamaan dengan itu, kesepakatan politik dan konsensus nasional baru dirancang, didiskusikan, dan disosialisasikan dalam rangka perubahan secara lebih mendasar.

Tanpa kemauan politik demikian, transisi politik tak akan pernah berakhir karena pilihan-pilihan politik kita hampir selalu terpenjara oleh kepentingan-kepentingan politik sesaat dan bersifat jangka pendek. (*Kompas*, 27 Juni 2006).♦

REPOSISI KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Suyatno

Saat ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tengah menggalang dukungan di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memperbesar kewenangannya melalui perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Tujuannya, agar DPD memiliki kewenangan dan posisi yang sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

DPD kini tengah mendekati Fraksi Partai Demokrat (FPD) dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) untuk mengumpulkan dukungan agar bisa memenuhi syarat minimal 1/3 anggota MPR guna mengusulkan amandemen Pasal 22D UUD 1945. Jumlah anggota MPR 678 orang, sementara

DPD terdiri dari 128 anggota, sehingga masih dibutuhkan sekurangnya 100 suara dukungan lagi agar dapat mencapai 226 atau 1/3 anggota MPR agar sah mengajukan usulan amandemen UUD sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945.

Syarat itu mengatakan, "*Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat* (UUD 45 Pasal 37 (1)).

Upaya mendekati kedua fraksi di atas, karena FPD memiliki wakil 57, sedangkan FPKS terdiri dari 45 orang anggota di MPR, sehingga jumlah keduanya akan menjadi 102. Bila dukungan diberikan oleh kedua kelompok ini saja syarat 1/3 anggota mengajukan usul amandemen dapat dipenuhi. Apalagi mungkin masih mendapat tambahan dukungan dari kelompok lain baik secara kolektif maupun perseorangan.

Jika usaha reposisi keberadaan DPD ini menjadi kenyataan, lantas bagaimana dampaknya terhadap ketatanegaraan kita? Bagaimana pola hubungan dengan lembaga negara lainnya?

Kewenangan Besar

Selama ini kewenangan yang dimiliki DPD diatur dalam Pasal 22D dianggap relatif sangat terbatas untuk terlibat dalam pembuatan undang-undang (UU). Dalam pasal itu, DPD hanya diberi kewenangan "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 lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Akibat keterbatasan itu maka DPD mengajukan sejumlah usul perubahan terhadap pasal tersebut (*Kompas*, 6/1/05). Ada tiga perubahan aturan Pasal 22D UUD 1945 yang diusulkan oleh DPD. *Pertama*, menghilangkan kata "dapat" dalam Ayat (1). Semula berbunyi, *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.* Dihilangkannya kata "dapat" memberi makna kewajiban atau keharusan melekat pada diri DPD dari makna semula bisa ya atau bisa juga tidak mengajukan.

Kedua, DPD juga mengusulkan untuk ikut menyetujui dan menolak sejumlah RUU yang berhubungan dengan otonomi dan hubungan pusat-daerah di atas. Perubahan ini memberi kewenangan yang lebih besar dari sebelumnya hanya berhak ikut membahas. Posisi tawar-menawar DPD menjadi semakin kuat terhadap DPR.

Ketiga, mengusulkan tambahan ayat yang berisi; *Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak RUU yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, RUU itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang DPR berikutnya* (diusulkan menjadi Ayat 3). Usulan ini akan mengubah performa sistem kamar dalam parlemen kita.

Dua Kamar Murni

Posisi DPD yang berjalan semenjak amandemen UUD 1945 yang lalu, sebenarnya agak berbeda dengan sistem

Mengapa sistem
dua kamar dipilih?
Sejak awal, munculnya ide
mengubah keanggotaan MPR
melalui amandemen UUD 1945
yang mulanya terdiri dari
anggota DPR (dipilih) ditambah
dengan anggota Utusan Daerah
dan Golongan (diangkat)
menjadi terdiri dari anggota
DPR dan DPD lebih didorong
oleh keinginan agar semua
anggota lembaga perwakilan
rakyat dipilih oleh rakyat. Tidak
ada anggota yang dipilih
sesuka hati penguasa.

dua kamarnya parlemen Inggris atau Amerika. Namun, upaya mengubah kewenangan yang dilakukan oleh DPD saat ini akan membawa kesan kita menuju pada sistem dua kamar murni semakin kuat.

Sebagaimana diuraikan Bambang Cipto dalam buku *DPR Dalam Pemerintahan Modern-Industrial*, asumsi yang mendasari sistem dua kamar pada organisasi parlemen di Inggris, berasal dari keinginan untuk memberi kesempatan para bangsawan Inggris dan rakyat agar keduanya terwakili. *House of Lords* merupakan dewan perwakilan para bangsawan, sedangkan *House of Commons* perwakilan orang-orang biasa.

Sementara itu, dalam sistem Amerika, *House of Representative* adalah dewan perwakilan rakyat Amerika yang lebih dikenal sebagai Kongres dan merupakan wakil dari negara bagian yang bergantung pada jumlah penduduknya. Semakin sedikit jumlah penduduk, sedikit pula wakilnya, demikian juga sebaliknya.

Kamar lain berupa Senat sebagai perwakilan dari negara bagian yang tidak berdasarkan jumlah penduduk. Jumlah wakil dari setiap negara bagian sama banyak, meskipun jumlah penduduk mereka berbeda-beda.

Sehubungan dengan kewenangan membuat UU, dalam sistem parlemen Amerika, RUU harus disetujui kedua buah kamar. Jika salah satu kamar tidak menyetujui, RUU tersebut batal menjadi undang-undang.

Di Inggris sendiri *House of Lords* lebih banyak melakukan tugas perbaikan dan penyempurnaan RUU tanpa mengubah substansi rancangan tersebut setelah melalui pembahasan oleh *House of Commons*.

Sistem semacam ini membuat eksistensi parlemen bersifat permanen karena memiliki peran dan tugas/wewenang yang relatif seimbang dan bersifat terus-menerus sepanjang masa kerjanya. Hal ini berbeda dengan MPR kita yang hanya menjalankan tugas dan wewenang yang bersifat kadang-kadang diperlukan. Dalam membentuk UU, kedua kamar parlemen hanya bertemu jika membahas materi yang erat kaitannya dengan otonomi dan hubungan pusat-daerah saja. Perubahan kewenangan yang diusulkan DPD memberi gambaran bahwa kita lebih cenderung pada sistem yang dianut oleh Amerika secara murni. Namun murni atau tidak sebuah sistem yang diadopsi oleh suatu negara seharusnya didasarkan sejumlah alasan mendasar bagi kepentingan ketatanegaraan yang menjamin kehidupan bersama yang lebih baik. Alasan itu juga harus didukung dengan pertimbangan apakah suatu sistem memang cocok diterapkan dalam lingkungan tertentu atau tidak.

Mengapa sistem dua kamar dipilih? Sejak awal, munculnya ide mengubah keanggotaan MPR melalui amandemen UUD 1945 yang mulanya terdiri dari anggota DPR (dipilih) ditambah dengan anggota Utusan Daerah dan Golongan (diangkat) menjadi terdiri dari anggota DPR dan DPD lebih didorong oleh keinginan agar semua anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih oleh rakyat. Tidak ada anggota yang dipilih sesuka hati penguasa.

Pengalaman telah menunjukkan, anggota yang diangkat ternyata telah menyebabkan munculnya distorsi keterwakilan. Pada gilirannya, kelompok ini digunakan sebagai alat pendukung bagi kebijakan dan kelanggengan kekuasaan

rezim berkuasa yang memiliki hak menentukan siapa anggota yang diangkat.

Pola Hubungan

Perubahan posisi DPD dalam susunan parlemen kita akan menyebabkan berubahnya kedudukan dan pola hubungan dengan lembaga negara lainnya. Perubahan terutama dialami oleh DPR dan juga eksekutif. Ada sejumlah konsekuensi yang muncul dari perubahan pola hubungan tersebut.

Pertama, tercipta keseimbangan baru. Sistem *check and balances* dalam pembentukan sebuah UU akan lebih bisa dijamin, akibat kewenangan DPD yang sejajar dengan DPR. Selama ini kewenangan itu hanya terletak pada DPR semata. Munculnya DPD sebagai penyeimbang (kontrol) baru dalam proses legislasi—di samping koreksi dari Mahkamah Konstitusi (MK)—akan memperkecil peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh DPR.

Kedua, proses pembahasan produk perundangan dan hasilnya akan lebih optimal. Dilibatkannya DPD baik dalam mengajukan RUU maupun dalam memberikan persetujuan maupun penolakan akan memberikan proses yang lebih matang untuk menelurkan sebuah kebijakan. Pertimbangan dan pemikiran yang muncul juga lebih variatif dan juga responsif, karena lebih banyak aspirasi yang diserap dibanding hanya oleh DPR saja.

Ketiga, aspirasi dari daerah bisa lebih mewarnai kebijakan nasional. Anggota DPD merupakan representasi perwakilan dari daerah-daerah. Mereka relatif bisa menjaga

jarak dengan kepentingan partisan dari partai politik. Setiap anggota akan berusaha untuk membawa aspirasi daerahnya bisa diakomodasi dalam kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional. Sehingga hasil kebijakan itu merupakan cerminan aspirasi dari daerah-daerah di tanah air, dan akhirnya dapat menjamin kokohnya Indonesia sebagai negara kesatuan.

Keempat, perubahan posisi ini bisa melahirkan instabilitas politik di tubuh parlemen. Konsekuensi negatif ini terjadi bila para anggota perlemen baik DPR atau DPD terjebak pada kepentingan sempit dan sesaat. Reposisi ini bisa menimbulkan pertikaian yang berlarut-larut. Proses pembuatan UU akan lebih rumit dan panjang.

Kita tentu masih ingat pertentangan antarfraksi saat pemilihan pimpinan DPR yang lalu. Persaingan antara Koalisi Kebangsaan yang didukung Golkar dan PDIP berhadapan dengan Koalisi Kerakyatan yang beranggotan Partai Demokrat dan kawan-kawan telah memunculkan kemelut yang memprihatinkan di tubuh parlemen kita. Pada waktu mendatang bisa jadi pertikaian itu bergeser menjadi antara DPR dan DPD dalam proses pembuatan UU.

Reposisi terhadap keberadaan DPD memang memunculkan segi positif dan negatif. Perlu pertimbangan yang lebih matang dan pemikiran jernih serta jauh ke depan. Yang jelas satu hal yang patut menjadi pertimbangan utama, yaitu apa pun sistemnya harus diperuntukkan bagi keberpihakannya kepada rakyat. (*Pikiran Rakyat*, 10 Januari 2005).♦

BIKAMERAL SETENGAH HATI

Agus Haryadi

Amandemen UUD 1945 kini sedang memasuki masa-masa menjelang berakhirnya perubahan keempat. Riak pro-kontra mulai merebak secara signifikan sejak dipelopori Gerakan Nurani Parlemen (GNP) menyangkut sejumlah pasal yang dianggap mengakomodasi sistem federalisme. Beberapa pihak di antaranya bahkan secara tegas menolak kelanjutan perubahan keempat UUD 1945 yang kini sedang berjalan.Agenda penting dalam amandemen konstitusi kali ini antara lain pembahasan seputar keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam MPR yang berakibat terbentuknya dua kamar (bikameral) dalam badan legislatif di Indonesia.

Hal ini juga membawa dampak pada reposisi dan restrukturisasi MPR sebagai lembaga tertinggi (*supreme body*) menjadi sekadar sidang gabungan (*joint session*) dengan segenap kewenangan yang lebih terbatas.

Perubahan itu sendiri tidak lepas dari kesepakatan MPR yang tidak akan mengubah format sistem pemerintahan presidensial yang sebenarnya memiliki banyak konsekuensi. Antara lain, pemilihan presiden—sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara—secara langsung untuk mendapatkan sumber legitimasi setara dengan parlemen. Selain itu, pengeliminasian kewenangan MPR untuk memilih presiden—karena presiden dipilih secara langsung oleh rakyat—juga memaksa trikotomi kekuasaan secara horizontal dijalankan dalam semangat pengawasan dan perimbangan (*checks and balances mechanism*) yang lebih tegas. Termasuk di dalamnya perimbangan dari dalam badan legislatif sendiri berupa bikameralisme atau pembentukan dua kamar.

Dalam sistem presidensial, tidak boleh ada motif politik yang bisa dijadikan prasyarat pemberhentian seorang presiden (*political impeachment*). Syarat kejatuhannya harus dipersempit pada pelanggaran hukum pidana atau hal-hal yang dianggap membahayakan keselamatan negara seperti menjual rahasia negara kepada pihak asing. Di luar itu, sistem presidensial bersikap intoleran terhadap motif politik yang dimaksudkan untuk menghentikan jabatan seorang presiden.

Untuk mencegah kemungkinan itu, maka perimbangan dalam badan legislatif harus diikuti kehadiran kamar lain—di luar majelis rendah (*house of representatives*, *lower house*

atau *house of commons*)—berupa majelis tinggi (*senate* atau *upper house*), yang di Indonesia rencananya akan diberi nama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Selain alasan itu, kehadiran DPD sekaligus memberi alternatif solusi atas pola penataan sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Babak baru sejarah Indonesia akan jauh lebih bermakna ketika devolusi dan dekonsentrasi menjadi ciri inhern dalam melahirkan kebijakan publik karena berkorelasi positif dengan perluasan partisipasi melalui keberadaan DPD.

Satu langkah maju telah dibuat MPR lewat amandemen Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang memunculkan dua alternatif keanggotaan MPR. Sekurangnya, keberadaan DPD yang menjadi tuntutan luas masyarakat Indonesia telah diakomodasi di kedua alternatif itu, meski pada alternatif pertama masih ada keganjilan karena mengadopsi utusan golongan yang asas keterwakilannya amat tidak jelas. Bandingkan dengan DPD dan DPR, misalnya, yang melalui proses elektoral di tingkat nasional dan regional untuk menempati kursi legislatif.

Meski demikian, beberapa pasal mengenai kewenangan DPD tetap membutuhkan perhatian serius dari masyarakat. Sinyalemen yang menyebut keberadaan DPD tak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan, mesti dicermati agar benar-benar tidak terjadi. Karena itu, pasal-pasal yang melibatkan wewenang DPD harus ditelusuri secara matang. Setidaknya, usaha untuk menciptakan perimbangan melalui keberadaan DPD sebagai salah satu unsur badan legislatif akan jauh lebih rasional dan adaptif

Untuk itu, keterlibatan masyarakat di daerah perlu disertakan dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil di DPD. Pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional jelas bukan aksi sepihak yang hanya membawa dampak bagi sekelompok orang di DPR, tetapi melibatkan seluruh anggota warga negara yang tinggal di berbagai daerah lainnya.

untuk membentuk sistem pemerintahan presidensial yang stabil bila reposisi kewenangan DPD tidak jauh berbeda dari DPR.

Oleh karena itu, sejumlah catatan berikut terkait kewenangan DPD, penting untuk tetap dipantau. Sejumlah pasal yang dianggap bermasalah mengenai Dewan Perwakilan Daerah beserta relasi dan kewenangannya di MPR, akan diulas berikut ini.

***

Pertama, dalam hal jumlah anggota, sebagaimana tercantum dalam Pasal 22C Ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945 ditegaskan, jumlah keseluruhan anggota DPD tidak melebihi sepertiga anggota DPR. Klausul ini patut diduga sebagai bagian skenario untuk mempertahankan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal krusial di MPR. Dengan komposisi semacam ini agaknya sulit untuk tidak mengatakan bahwa keberadaan DPD lebih merupakan unsur suplemen ketimbang benar-benar mengakomodasi kepentingan masyarakat di tingkat lokal.

Kecuali itu, kalkulasi politik dengan kekuatan tak lebih dari sepertiga jumlah total keanggotaan di MPR sama artinya dengan melumpuhkan segenap potensi kritis dan kekuatan perimbangan antarbadan dalam MPR. Ini berbahaya karena akan menciptakan DPR *heavy* di tengah kegagapan kepentingan daerah dalam mengartikulasi aspirasi mereka. Meski tingkat legitimasi kedua dewan sama—karena berasal dari proses elektoral (Pasal 22C dan Pasal 22E perubahan ketiga UUD 1945)—kesenjangan kuantitatif dipastikan akan

berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD terhadap proses agregasi dan pembuatan keputusan.

Seakan menyempurnakan faktor ketidakseimbangan kuantitatif dalam hal nominal keanggotaan (kuantitatif), di pihak lain kualitas kewenangan DPD juga mengalami banyak diskriminasi melalui peraturan perundangan yang diagendakan dalam perubahan ketiga UUD 1945. Hal itu antara lain tampak dalam Pasal 7A dan 7B Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) perubahan ketiga mengenai usulan pemberhentian yang hanya bisa dilakukan berdasarkan usulan DPR-tanpa melibatkan DPD sebagai elemen (penting) dari lembaga legislatif.

Di sisi lain, Pasal 7C dengan tegas memverbalisasi pengharaman seorang presiden membubarkan DPR. Padahal, dalam proses pemberhentian selanjutnya tegas-tegas melibatkan unsur DPD dalam penyelenggaraan sidang istimewa oleh MPR. Akibatnya, tak ada jaminan bagi DPD untuk bisa "mempertahankan diri" dari "keganasan" lembaga kepresidenan bila sewaktu-waktu terancam dibubarkan karena perangkat perlindungannya tidak ikut mengalami objektivikasi lewat konstitusi.

Kecuali itu, Pasal 11 Ayat (1) dan (2) secara eksplisit ikut meneguhkan sinyalemen banyak pakar mengenai ketidakseriusan tim amandemen konstitusi untuk mengakomodasi unsur DPD dalam badan legislatif mendatang. Bikameralisme setengah hati ditampakkan dalam pasal itu yang hanya melibatkan Presiden dan DPR—tanpa DPD—untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional.

Seharusnya, DPD yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, juga memiliki hak dan kewenangan tak berbeda untuk terlibat pengambilan keputusan sekrusial itu. Karena, ketika perang dinyatakan oleh seorang presiden, masyarakat sipil di tingkat lokal pasti akan mendapatkan akibatnya.

Untuk itu, keterlibatan masyarakat di daerah perlu disertakan dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil di DPD. Pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional jelas bukan aksi sepihak yang hanya membawa dampak bagi sekelompok orang di DPR, tetapi melibatkan seluruh anggota warga negara yang tinggal di berbagai daerah lainnya.

Perkara diskriminasi terhadap DPD juga muncul dalam perubahan ketiga amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 14 Ayat (2) sehubungan pemberian amnesti dan abolisi oleh presiden yang hanya sekadar memperhatikan pertimbangan DPR yang (lagi-lagi) tidak melibatkan DPD. Otoritas ekstensif yang dilakukan DPR—pada saat yang sama menumpulkan peran DPD—jelas mengkhawatirkan, mengingat prinsip dasar sistem presidensialisme yang erat kaitannya dengan mekanisme pengawasan dan perimbangan—termasuk dalam MPR sendiri—tidak dapat diterapkan dalam kerangka aturan semacam ini.

Hal yang lebih kurang sama terjadi dalam hal pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR. Sementara DPD, hanya menjadi sekadar pelengkap penderita yang diminta pertimbangannya bila perlu. Kondisi ini secara atraktif ditegaskan melalui Pasal 23F Ayat (1) yang seolah-

olah mengalokasikan keberadaan DPD sebatas aksesori pelengkap demokrasi, tak lebih dan tak kurang. Sementara dalam tinjauan fungsional, keberadaan DPD seakan sama artinya dengan ketidakberadaannya sendiri.

Puncaknya, seakan-akan menyempurnakan penderitaan DPD sebagai lembaga demokrasi artifisial, Pasal 20 Ayat (1) secara eksplisit menghentikan area kewenangan bagi DPD untuk bisa terlibat dalam akses pengambilan keputusan membentuk undang-undang. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari isi pasal itu yang menyerahkan kekuasaan membentuk UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tanpa menyebutkan istilah DPD satu kali pun.

Kalaupun dilibatkan, statusnya hanya terbatas pada usulan pembentukan. Itu pun dibatasi hanya pada ranah-ranah tertentu yang tingkat signifikansinya tidak sama seperti tercantum dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) yang meliputi otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pemekaran atau penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan perimbangan keuangan pusat dengan daerah.

***

Dengan memperhatikan berbagai klausul pasal dalam uraian itu, sekiranya cukup bagi pihak-pihak yang terlibat proses amandemen konstitusi untuk meninjau kembali kewenangan DPD yang amat terasa unsur diskriminatifnya. Terlebih, tuntutan otonomi daerah membawa dampak pada ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih luas dan kompetitif. Berbagai pemikiran yang mengarahkan sentralisasi kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan, maupun

dalam hubungannya yang menyangkut urusan pusat-daerah, sudah tidak perlu lagi terus dipertahankan.

Ini penting karena sentralisasi kekuasaan bukan sekadar tidak relevan lagi dengan perkembangan dinamika masyarakat, tetapi akan memunculkan reaksi ketidakpuasan dari masyarakat di daerah dalam bentuk etnonasionalisme hingga bermanifes dalam wujud gerakan separatis. Untuk itu, perluasan peran DPD bukan saja menjadi penting untuk segera diterapkan melalui amandemen konstitusi, tetapi juga mendesak. Jangan sampai kemarahan dan sikap frustrasi muncul di berbagai daerah yang diakibatkan MPR karena tidak mampu memahami kebutuhan masyarakatnya sendiri. (*Kompas*, 15 Mei 2002).♦

KEANGGOTAAN DPD DAN SISTEM BIKAMERAL

Indra J. Piliang

Sistem demokrasi yang hendak dibangun usai perubahan UUD 1945 menyangkut keanggotaan MPR yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keduanya dipilih lewat pemilu (Pasal 2 Ayat 1, 19 Ayat 1, dan Pasal 22C Ayat 1, dan Pasal 22E Ayat 2). Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (22C Ayat 2).

Sekalipun dipilih lewat pemilu, kekuasaan, fungsi, hak, dan kewajiban kedua dewan ini berbeda. Asas ketidak-setaraan DPR dan DPD terbaca dari susunan dan kedudukan

DPD yang diatur dengan UU (Pasal 22C Ayat 3). Untuk menentukan susunan dan kedudukan itu, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa-apa, mengingat setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat 2). Artinya, susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan presiden.

Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D Ayat 1). DPD ikut membahas sejumlah RUU yang diajukan dalam bagian pertama di atas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D Ayat 2).

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D Ayat 3). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU (Pasal 22D Ayat 4). Artinya, DPR dan presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD.

Jelas sekali, apabila DPR dan presiden berasal dari kalangan partai politik (parpol) (Pasal 6A Ayat 2 dan 22E

Ayat 3), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (Pasal 22E Ayat 4). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bisa mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

Dari pasal-pasal di atas, terlihat DPD hanyalah *weak chamber* di bawah DPR dan presiden dalam hal legislasi. Bisa juga diinterpretasikan bahwa DPD adalah subordinat dari parpol yang terpilih menjadi presiden/wakil presiden (wapres) dan DPR dalam hubungan hierarki dan oligopoli. Sekalipun begitu, kedudukan DPD bisa kuat ketika menjalankan haknya sebagai anggota MPR, baik dalam mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 Ayat 1), melantik presiden/wapres (Pasal 3 Ayat 2), memberhentikan presiden/wapres atas usul DPR setelah melewati proses dalam Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B Ayat 7).

Apabila sepertiga anggota MPR dari DPD sepakat untuk mengubah arah desentralisasi, atau memperkuat wewenang DPD, dan mampu memengaruhi anggota DPR, betapa berbeda UUD nantinya. Begitu pula menyangkut perkembangan *civil society*, hubungan negara dengan *civil society*, atau upaya memperkuat *civil society* lewat konstitusi, mengingat keanggotaan DPD yang tidak boleh dari parpol.

Usulan Depdagri dalam RUU Susunan Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Rakyat menyebut jumlah anggota DPR ditetapkan 500 orang dan anggota DPD empat orang dari setiap provinsi. Indonesia saat ini memiliki 31 provinsi sehingga jumlah anggota DPD 124 orang. Akan tetapi, apabila pada saat Pemilu 2004 Indonesia memiliki 40 provinsi, misalnya, anggota DPD akan berjumlah 160 orang.

Berdasarkan UUD, DPD jauh lebih layak mewakili aspirasi masyarakat daerah, ketimbang parpol. Sebab, pemilihan DPD secara langsung. Tetapi dengan legitimasi dari bawah itu, UUD juga yang mengamputasi tugas dan wewenang DPD. Makanya, tidak terlalu tepat kalau ada yang mengatakan bahwa UUD 2002 menganut sistem bikameral.

Logika ini kurang kena. Mestinya dasar pijakannya tetap, yakni jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.

Dengan jumlah anggota DPR sebanyak 500 orang, mestinya jumlah anggota DPD menjadi 166 kursi, karena masih tersisa 0,66 kursi yang belum melewati ketentuan sepertiga kursi DPR. Begitupun seterusnya, apabila jumlah anggota DPR sebanyak 700 orang, dengan alasan beratnya beban pekerjaan DPR, jumlah anggota DPD adalah 233 orang dengan sisa 0,33 kursi sebelum batas sepertiga anggota DPR dilewati. Usulan itulah hendak dilenyapkan oleh 'parpol berkuasa', yaitu dengan menambah jumlah anggota DPR dan mengurangi jumlah anggota DPD menjadi tiga orang per provinsi.

Berdasarkan UUD, DPD jauh lebih layak mewakili aspirasi masyarakat daerah, ketimbang parpol. Sebab, pemilihan DPD secara langsung. Tetapi dengan legitimasi dari bawah itu, UUD juga yang mengamputasi tugas dan wewenang DPD. Makanya, tidak terlalu tepat kalau ada yang mengatakan bahwa UUD 2002 menganut sistem bikameral. Sistem bikameral jenis apa? Memang sistem bikameral sendiri bervariasi dalam negara federal dan unitarian, tetapi prinsip-prinsip yang dianut relatif sama, yaitu DPR bekerja untuk konstituen nasional atau federal, sedangkan DPD untuk konstituen daerah atau negara bagian.

Dalam sistem *strong bicameralism* atau *pure bicameralism*, *the upper house* bisa memveto atau menolak setiap UU yang dihasilkan *the lower house*, tetapi veto atau penolakan itu bisa gugur apabila *the upper house* bisa mencapai mayoritas minimum atau maksimum untuk diajukan kembali (Slovenia, Russia dan Afrika Selatan).

Uniknya di Indonesia, DPD tidak jelas disebut sebagai lembaga apa. DPD bukan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya mengajukan dan membahas RUU, pertimbangan atas RUU (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan UU itu, tanpa ikut memutuskan RUU menjadi UU, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja pemerintahan daerah. Sistem ini dikenal sebagai *weak bicameralism*, seperti diterapkan di Inggris, Botswana, dan Burkina Faso.

Dengan kuatnya *partycracy* di Indonesia, pemilu DPR tanpa sistem distrik, sampai minimalisasi peran DPD, terjadi perubahan amat signifikan dalam sistem bikameral, menjadi sekadar bikamerad atau duo kamerad. Kedaulatan akhir berada di tangan kamerad-kamerad parpol, baik di eksekutif (presiden/wakil presiden) maupun legislatif (DPR). Kerja sama pembuatan UU dan kebijakan, sesungguhnya hanya mempertemukan kepentingan-kepentingan parpol, terutama kalau terjadi skenario parpol pemenang kursi presiden/wakil presiden menjadi mayoritas dominan di DPR.

Sulit sekali kontrol dilakukan oleh lembaga lain di luarnya. Ke depan, UUD 2002 perlu diubah dengan menyusun prinsip-prinsip sistem ketatanegaraan yang jelas dan tegas. Kalau tidak, lingkaran permasalahan baru yang bersumber dari politisi parpol terus membelit bangsa ini, hingga hanyut melewati batas-batas gagalnya negara. (Sumber tidak terlacak).♦

DPD: DEWAN PERWAKILAN DAMBAAN?

Bivitri Susanti

Banyak kepanjangan "pelesetan" untuk DPD, yang aslinya dalam konteks pembicaraan ini tentu saja adalah singkatan dari Dewan Perwakilan Daerah. Peserta sebuah seminar yang diadakan PSHK pada 2003 menyebutnya "Dewan Pertimbangan DPR", ada juga yang menyebutnya "Dewan Penasihat DPR." Bahkan kadang istilah DPD disalahpahami sebagai Dewan Pimpinan Daerah, di bawah struktur DPP (Dewan Pimpinan Pusat) sebuah partai politik.

Kreativitas soal kepanjangan dari DPD ini sungguh suatu fenomena yang menarik. Mungkin karena ia masih asing bagi banyak orang. Tapi bila mau mendiskusikan DPD, lebih

baik kita berangkat saja dari mempersoalkan DPD dari kepanjangannya yang baru: Dewan Perwakilan Dambaan? Catat: dengan tanda tanya di belakangnya!

Menyoal DPD sebagai Dewan Perwakilan Dambaan menjadi penting karena munculnya wacana untuk meng-amandemen konstitusi untuk menguatkan DPD. Sebagian pihak tidak setuju dan menganggap bahwa hal itu terlalu prematur. Katanya, DPD belum menunjukkan kerjanya secara maksimal.

Bukan Bikameral Idaman

Tidak sedikit harapan terhadap DPD ketika keberadaan lembaga ini pertama kali diwacanakan dalam proses amandemen konstitusi 1999-2002. Harapan agar adanya mekanisme *checks and balances* antarlembaga-lembaga negara yang lebih efektif ketimbang pada masa Orde Baru adalah salah satu pendorong paling kuat untuk lahirnya pemikiran mengenai bikameralisme yang melahirkan DPD.

Mekanisme politik pada masa Orde Baru macet total dan suara daerah sungguh sangat tidak tersalurkan. Jangankan suara daerah, lembaga-lembaga negara lain saja terhegemoni oleh kekuasaan rezim Soeharto. DPD tentu saja dipandang sebagai salah satu lembaga yang mampu mengatasi kemacetan ini, mendorong adanya kompetisi politik, dengan suara dari daerah sebagai basisnya.

Alasan lainnya, seperti dikatakan Giovanni Sartori: "...dua mata lebih baik daripada satu mata dan kehati-hatian membutuhkan adanya proses pengambilan keputusan yang dikontrol dan dibatasi," (Sartori, 1997: 184). DPD juga

dibutuhkan karena kekuatan politik penyeimbang di dalam parlemen agar kekuasaan legislatif tidak terkonsentrasikan pada satu lembaga.

Jauh panggang dari api. DPD lahir tanpa wewenang. Tidak tepat untuk mengatakan bahwa DPD "mempunyai wewenang yang terbatas". Sebab wewenang dalam konteks politik akan selalu terkait dengan pengambilan keputusan politik. Dan urusan mengambil keputusan politik adalah suatu hal yang justru tidak termasuk dalam karakteristik DPD.

Kata kunci dalam parlemen bikameral adalah "kompetisi", yaitu kompetisi antara dewan tinggi dan dewan rendah. Model keanggotaan apa pun yang diterapkan, konsep bikameral pasti mengandung suatu mekanisme di mana kedua dewan saling berkompetisi dalam pelaksanaan wewenangnya.

Dalam model Westminster (Inggris) dengan dewan tinggi yang didasarkan pada keturunan atau penunjukkan, model Amerika Serikat yang merupakan hasil pemilihan, maupun perwakilan pemerintahan provinsi atau negara bagian seperti di Jerman dan Afrika Selatan, kompetisi justru yang didorong untuk memunculkan *checks and balances* di dalam parlemen itu sendiri karena adanya basis konstituensi yang berbeda.

Masalahnya, DPD tidak mempunyai "kekuatan konstitusional" untuk berkompetisi. Sebab DPD memang tidak mengambil keputusan akhir. Baik dalam fungsi pembuatan undang-undang, pengawasan, maupun anggaran, DPD hanya berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR.

Bahkan, fungsi pembuatan undang-undang dan pengawasan bagi DPD pun semakin dikurangi, dengan

Jauh panggang dari api.
DPD lahir tanpa wewenang.
Tidak tepat untuk mengatakan
bahwa DPD "mempunyai
wewenang yang terbatas".
Sebab wewenang dalam
konteks politik akan selalu
terkait dengan pengambilan
keputusan politik. Dan urusan
mengambil keputusan politik
adalah suatu hal yang justru
tidak termasuk dalam
karakteristik DPD.

memberi pembatasan pada topik yang berkaitan dengan otonomi daerah. Padahal tidak sedikit ongkos politik dan uang yang dikeluarkan sampai dengan terpilihnya 128 anggota DPD.

Juga, tidak sedikit harapan yang ditumpukan oleh sebagian anggota masyarakat, yang bisa dilihat dari sekian bundel laporan tertulis yang dikompilasikan oleh para anggota DPD setiap berkunjung ke konstituennya masing-masing. Dan untuk merespon semua masukan tersebut, DPD butuh kewenangan yang cukup.

"Anak Bawang"

Menurut pihak-pihak yang tak setuju penguatan DPD, DPD belumlah menunjukkan kerjanya secara maksimal. Betulkah demikian? Memang selalu tak mudah bagi "anak bawang" untuk bisa langsung unjuk gigi. Kehadirannya yang baru di arena permainan belumlah dianggap penting. Jurnalis pun, katanya, sering merasa tak tertarik pada DPD karena bagaimanapun DPD memang tidak bisa membuat keputusan politik.

Maka berita tentang DPD pun seringkali tidak menjadi "berita" (dalam tanda kutip) karena kurang kontroversial, kecuali mungkin usulan amandemen ini. DPD bahkan tidak mempunyai dukungan kelembagaan yang memadai. Staf peneliti dan perancang undang-undang yang dibutuhkan untuk menunjang tugasnya sama sekali tak dimilikinya.

Namun sebenarnya cukup banyak yang bisa dicatat dari kerja DPD selama ini. Mulai dari pemberian pertimbangan untuk RUU Pemerintahan Aceh dan RUU APBN, sampai

dengan digodoknya beberapa RUU sebagai usulan DPD kepada DPR.

Untuk menyebut dua contoh, RUU Pertanahan dan RUU Lembaga Keuangan Mikro saat ini tengah dibahas di DPD. Namun dengan wewenang dan dukungan kelembagaan yang terbatas ini tentu tak mudah bagi sebuah lembaga perwakilan untuk bekerja.

Tantangan lainnya adalah keragaman kapasitas, latar belakang, dan jejaring dari 128 orang anggota DPD. Padahal DPD adalah sebuah lembaga politik yang kolektif. Keputusan yang solid pun menjadi sulit diambil karena keragaman ini. Kalau di DPR keragaman ini dibaurkan dan disatukan dalam kotak-kotak pandangan politik melalui partai politik dan fraksi, di DPD hal ini tidak terjadi.

Pasalnya, anggota DPD adalah orang-orang yang tidak berada di dalam struktur dan tidak dipilih melalui partai politik. Independen, katanya. Meski tentu saja tidak mungkin anggota lembaga politik seperti DPD benar-benar independen dan terbebas dari kepentingan.

Amandemen UUD

Untuk memberikan wewenang lembaga perwakilan yang sejati kepada DPD, jalannya memang hanya melakukan amandemen. Namun realitas politik adalah soal yang berbeda. Dalam kondisi saat ini, di saat pembenahan pasca-amandemen 1999-2002 masih dilakukan, tidak akan banyak dukungan untuk melakukan amandemen.

Apalagi banyak pihak yang khawatir bahwa melakukan amandemen UUD akan seperti membuka kotak pandora.

Satu soal dimintakan, soal-soal lainnya akan ikut keluar. Kekhawatiran akan penerapan syariat Islam pun akan menjadi momok.

Perubahan undang-undang yang menjadi cabang persoalan bisa menjadi solusi sementara. Perubahan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk) dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) dibutuhkan. *Judicial review* mungkin bisa menjadi pintu masuknya.

Namun pada akhirnya negosiasi politik dengan DPR tetap harus dilakukan, bahkan ketika misalnya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa UU Susduk dan UU PPP inkonstitusional. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi tidaklah serta merta mengubah undang-undangnya. Harus ada tindak lanjut dari putusan itu nantinya agar wewenang yang diinginkan bisa mulai dirintis.

Dari manapun jalannya, kuncinya memang negosiasi politik. Dan negosiasi politik sesungguhnya sudah dimulai dengan mendorong amandemen yang kontroversial ini. (*Suara Pembaruan*, 6 Juli 2006).♦

FUNGSI DAN PERAN IDEAL DPD

Bivitri Susanti

Dalam seminar di beberapa kota yang dilakukan pada saat Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK) melakukan advokasi terhadap RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (RUU Susduk) tahun lalu, DPD seringkali dipelesetkan menjadi "Dewan Penasihat DPR". Barangkali ini cara beberapa peserta mengungkapkan kegundahannya secara halus di hadapan anggota Panitia Khusus (Pansus) RUU Susduk yang juga duduk menjadi salah satu pembicara.

Kegundahan ini muncul tak lain karena banyak peserta yang sebelumnya tidak menyangka bahwa peran DPD akan sedemikian kecilnya sementara pada saat yang sama aspek-

aspek perbandingan dengan negara lain dan tidak mudahnya seorang kandidat anggota DPD untuk mendapatkan kursi juga dibahas.

Minimnya peran ini sudah diputuskan dalam amandemen ketiga konstitusi tahun 2001 (Pasal 22D UUD). Terlepas dari soal kurangnya pengetahuan—apalagi keterlibatan—publik dalam proses amandemen konstitusi, memang banyak peserta yang baru menyadari bahwa "pagar"nya sudah dibuat sedemikian rupa dalam konstitusi sehingga Pansus relatif tidak dapat berbuat banyak. Dan ketika itu, yang juga memancing kegundahan peserta adalah ketidakinginan Pansus untuk sedikit membuka celah yang dapat menguatkan peran DPD tanpa melanggar konstitusi melalui adanya kewajiban jawab-menjawab yang transparan dan tertulis bagi DPR dan DPD dalam pelaksanaan fungsi keduanya yang beririsan.

Untuk sampai kepada pembahasan berikutnya, perlu dilihat lebih dulu bagaimana Pasal 22D UUD dan UU Susduk mengatur wewenang DPD:

a) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 42 UU Susduk).
b) DPD ikut membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,

hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR (Pasal 43 UU Susduk).

c) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 44 UU Susduk).

d) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 45 UU Susduk).

e) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak. pendidikan, dan agama (Pasal 46 UU Susduk).

Lembaga Perwakilan "Trikameral"

Persoalan mendasar dalam amandemen UUD dan Perubahan UU Susduk adalah perubahan struktur lembaga negara di Indonesia. Dalam keduanya dikatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dan ada konfirmasi terhadap konsepsi yang salah mengenai MPR sebagai lembaga permanen.

Sejak awal, adanya tuntutan untuk bikameral didasarkan pada tiga tujuan. Pertama, kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif (utusan golongan dan utusan daerah). Kedua, kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. Ketiga, kebutuhan Indonesia saat ini untuk menerapkan sistem *checks and balances* dan mendorong demokratisasi. Ketiga tujuan ini tidak semuanya terpenuhi karena wewenang DPD yang terbatas....

Sifat permanen ini menjadi suatu hal yang unik bila dikaitkan dengan gagasan untuk menjadikan MPR sebagai parlemen bikameral. Seharusnya, MPR yang bikameral terwujud dalam bentuk sidang-sidang gabungan antara DPR dan DPD, bukan MPR yang justru menjadi lembaga tersendiri. Sidang-sidang gabungan ini hanya terjadi bila ada kesepakatan yang berdasarkan konstitusi, harus diambil secara bersama-sama oleh DPR dan DPD.

Konstitusi sendiri sudah mengatur mengenai wewenang MPR yang spesifik, yaitu: (a) Mengubah dan menetapkan UUD, (b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, (c) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, (d) Mendengarkan penjelasan Presiden dan Wakil Presiden pada saat akan diberhentikan berdasarkan usul DPR berdasarkan Mahkamah Konstitusi, (e) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, (f) Memilih Wakil Presiden yang diajukan Presiden apabila posisi Wakil Presiden terjadi kekosongan jabatan, (g) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti pada saat yang bersamaan dari dua paket yang diajukan oleh dua partai politik peraih suara terbanyak dalam Pemilu sebelumnya.

Parlemen bikameral mengandung konsepsi dasar mengenai parlemen, ia seharusnya mempunyai tiga fungsi utama parlemen, yaitu legislatif, pengawasan, dan anggaran. Adanya dua kamar dalam satu parlemen diciptakan untuk

mengakomodasi semangat *checks and balances* di dalam parlemen itu sendiri.

Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Di sini, ada pembagian tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsi, serta mekanisme politik untuk menyalurkan kebuntuan dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing yang merupakan wujud mekanisme saling menyeimbangkan.

Masalahnya, dalam konteks Indonesia, wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada DPR. DPD hanya diposisikan sebagai pendamping DPR. Keputusan akhir mengenai pembuatan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan, dan anggaran, tetap ada di DPR (misalnya, lihat Pasal 20, Ayat 1 UUD). Lantas, kapan sidang bersama antara DPR dan DPD terjadi? Sidang bersama ini hanya terjadi pada saat ada wewenang MPR yang harus dilaksanakan, yang terlepas sama sekali konteksnya dari fungsi legislasi.

Di sinilah muncul asumsi kuat bahwa MPR memang lembaga tersendiri. Apalagi ditambah dengan klausul dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD yang menyatakan bahwa MPR terdiri dari "anggota DPR dan anggota DPD", bukannya "DPR dan DPD." Hal inilah yang dikuatkan dan dijabarkan lebih lanjut dalam UU Susduk. MPR bukan *joint session* antara dua kamar yang seharusnya merupakan saluran politik bagi kedua kamar, sebab MPR justru punya wewenang sendiri. DPD pun tidak mempunyai wewenang parlemen yang sejati, dengan dibatasinya peran DPD sebagai pemberi pertimbangan bagi DPR.

Argumen mengubah UUD mengenai wewenang DPD yang terbatas ini adalah bahwa Indonesia menerapkan *weak bicameralism* atau sering dibahasakan juga sebagai *soft bicameralism*. Namun yang terlupakan dalam argumen ini adalah bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya tidak diterapkan, karena ternyata DPD tidak punya wewenang legislasi yang utuh (hanya memberi pertimbangan kepada DPR yang oleh konstitusi diberi wewenang legislasi) dan MPR bukan mekanisme pertemuan DPR dan DPD untuk melengkapi fungsi-fungsi kedua dewan itu.

Sudah ada kesalahan konsep mengenai bikameral sejak awal karena seharusnya apa yang dikatakan sebagai *weak bicameralism*, menurut abstraksi Arend Lijphart terhadap 36 negara di dunia, dapat dilihat dari tiga ukuran: wewenang konstitusional kedua kamar, metode pemilihan anggota, dan kemungkinan bahwa kamar kedua memang ditujukan untuk mewakili golongan minoritas. Analisis Lijphart sudah mengasumsikan sejak awal bahwa kedua kamar, terlepas dari pembedaan wewenang konstitusionalnya, mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan wewenang, serta akan bersatu dalam suatu *joint session* dalam melaksanakan fungsi-fungsinya tersebut.

Masalahnya, kalau kemudian Indonesia mempunyai DPR dan DPD, serta MPR yang bukan sidang gabungan *joint session* DPR dan DPD dan justru merupakan lembaga permanen, model parlemen apa yang diterapkan oleh UU Susduk ini? Tiga kamar, trikameral barangkali adalah jawabannya.

Tulisan ini tidak ingin mengatakan bahwa apa yang menjadi *maintsream* pemikiran mengenai parlemen harus

diterapkan di Indonesia. Juga tidak ingin mengatakan bahwa perlu ada transplantasi sistem yang diterapkan di banyak negara ke sistem Indonesia. Kondisi politik dan aspek sejarah tentu menyebabkan pembedaan dalam menerapkan sistem-sistem ketatanegaraan. Itulah pula sebabnya tidak ada "model baku" dalam sistem ketatanegaraan. Namun, kerangka ukur yang harus diletakkan dalam menilai sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah tujuan dan efektivitas kelembagaan.

Sejak awal, adanya tuntutan untuk bikameral didasarkan pada tiga tujuan. Pertama, kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif (utusan golongan dan utusan daerah). Kedua, kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. Ketiga, kebutuhan Indonesia saat ini untuk menerapkan sistem *checks and balances* dan mendorong demokratisasi. Ketiga tujuan ini tidak semuanya terpenuhi karena wewenang DPD yang terbatas dan MPR yang berkarateristik seperti diuraikan di atas.

Tidak hanya dari sudut pandang konsepsi bikameral, dari segi efektivitas kelembagaan pun, diposisikannya MPR sebagai lembaga tersendiri mengandung banyak kelemahan. Hampir seluruh wewenang MPR adalah wewenang yang bersifat insidental, hanya terjadi pada saat yang luar biasa. Di luar itupun, wewenang MPR yang rutin pun hanya terjadi lima tahun sekali, yaitu mengenai pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih.

Dengan kondisi seperti ini, terlihat bahwa dijadikannya MPR sebagai lembaga permanen juga tidak memiliki aspek

kemanfaatan, bahkan akan menimbulkan birokrasi penunjang lembaga yang berlebihan dan tidak efisien dari segi anggaran.

Sewaktu DPD pertama kali digaungkan oleh kalangan akademisi dan ornop, DPD diharapkan dapat mewakili wilayah-wilayah di Indonesia dan bertugas sebagai mitra tanding yang sejajar dengan DPR. Namun konsep ini kembali diadopsi setengahnya dan dicampur dengan kepentingan politik saat amandemen UUD tahun 2001 dilakukan. Usulan mengenai DPD diterima, namun posisi yang sejajar dengan DPR tidak diberikan. Kewenangan dan kedudukannya sangat jauh dari yang diharapkan.

Idealnya Bagaimana?

Kalau kita bicara soal ideal, berdasarkan tiga argumentasi kebutuhan bikameral yang diungkapkan di atas dan konsep awal mengenai bikameral itu sendiri, DPD di masa yang akan datang harus mendapatkan fungsi dan peran utuh sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya DPR. Dengan begitu, DPD juga mempunyai wewenang legislasi, pengawasan, dan anggaran, dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai karakteristik masing-masing dewan dan untuk mengatasi kebuntuan politik yang mungkin terjadi.

Pasal mengenai DPD sekurang-kurangnya mengatur bahwa DPD juga mempunyai wewenang membahas dan ikut memutuskan mengenai seluruh RUU yang dibahas di DPR. Namun wewenang untuk mengajukan RUU, hanya terbatas pada RUU bidang tertentu yang berkaitan dengan

otonomi daerah. Harus diatur ketentuan yang lebih jelas untuk prosedur pembahasan RUU antara DPR dan DPD. Nantinya RUU harus dibahas di salah satu kamar yang mengajukan terlebih dulu (DPR atau DPD). Apabila sudah disetujui di kamar yang satu, baru dikirim ke kamar yang lainnya. Apabila terjadi ketidaksepakatan di antara dua kamar, diadakan Sidang Gabungan antara DPD dan DPR.

Mengambil Peran dalam Ruang Gerak yang Sempit

Terlepas dari kritik dan peran ideal di atas, kondisi nyata yang harus dihadapi ke depan adalah: 128 anggota DPD sudah terpilih sudah bertugas sejak bulan Oktober tahun lalu. Lantas, bagaimana agar DPD bisa mengambil peran signifikan dalam sistem ketatanegaraan kita?

Pertama, DPD bisa menjadi "pintu masuk" partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Individu-individu anggota DPR yang dekat dengan konstituennya dapat dijadikan pintu masuk bagi publik untuk menyampaikan aspirasi yang berkaitan dengan soal-soal daerah.

Kedua, adanya DPD juga dapat mendorong adanya transparansi dalam kinerja parlemen secara keseluruhan. Ini dimungkinkan dengan ketentuan usulan dari berbagai ornop yang sebagian diadopsi dalam UU Susduk, yaitu adanya masukan tertulis dalam berbagai tahap pembahasan antara DPR dan DPD (Pasal 44 Ayat (2) dan Pasal 45 Ayat (2) UU Susduk). Walaupun usulan untuk adanya rapat terbuka serta model pembahasan yang transparan dan akuntabel tidak diadopsi sepenuhnya, setidaknya keharusan dokumentasi

tertulis semacam ini dapat menjadi pembuka bagi upaya transparansi selanjutnya. Di sini, DPD dan masyarakat luas harus terus mendorongnya.

Ketiga, DPD berpotensi bisa menjadi kekuatan politik penyeimbang DPR melalui wewenangnya dalam memberikan pertimbangan kepada DPR. Bukan mustahil pula, walau tentunya sangat sulit, dalam jangka waktu tertentu apabila prasyarat-prasyarat yang akan dijabarkan di bawah dipenuhi dan kekuatan politik yang mewujud bisa dipertahankan dan diperkuat, DPD dengan dorongan politik dari luar akan dapat mengubah peran dan kedudukan dalam konstitusi dan UU Susduk.

Optimisme ini diperkuat dengan dorongan dari Komisi Konstitusi misalnya, yang mengusulkan agar bunyi Pasal 22D berubah menjadi: "Dewan Perwakilan Daerah ikut menyetujui dan/atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah..." Selain itu, dalam survei kecil yang dilakukan oleh PSHK bersama dengan International IDEA terhadap 288 responden di empat provinsi dalam kurun waktu 23 April-21 Mei 2003, ditemukan pendapat sebagai berikut: 65% dari 288 responden menginginkan agar wewenang DPD sama persis dengan DPR; 32% menginginkan kuat tapi kurang dari DPR; hanya 3% berpendapat bahwa DPD sebaiknya hanya memberi masukan kepada DPR

Ini merupakan suatu indikasi awal bahwa pemajuan peran dan fungsi DPD sebenarnya cenderung sudah diakui oleh banyak pihak. Masalahnya tinggal mendorong agar ada proses politik yang ke arah itu. Dan DPD yang terpilih sekarang jelas bisa memainkan peran yang penting di sini.

Potensi kekuatan DPD ini bisa muncul salah satunya karena anggota DPD dipilih melalui sistem distrik berwakil banyak. Dengan begitu, ada asumsi bahwa keterikatannya dengan konstituennya jauh lebih kuat daripada keterikatan anggota DPR dan DPRD (yang dipilih dengan sistem proporsional "setengah terbuka") dengan konstituennya sehingga DPD bisa memiliki kekuatan politik yang lebih di belakangnya dibandingkan dengan DPR. Kalau ia bisa merebut hati konstituennya, kekuatan politiknya bisa menjadi signifikan. Sebab itu, tiga potensi kekuatan itu baru bisa mewujud hanya jika dua prasyarat penting berikut ini dapat dipenuhi:

Pertama, perlu ada komunikasi politik yang intensif dengan konstituennya. Komunikasi politik ini seharusnya berupa dialog, bukan rapat akbar atau monolog, yang diikuti dengan pertanggungjawaban dalam menindaklanjuti aspirasi konstituennya. Dengan adanya model komunikasi politik seperti ini, dukungan politik terhadap pernyataan maupun tindakan yang dilakukan oleh anggota DPD dalam kapasitasnya sebagai mitra kerja DPR akan mendapatkan dukungan dari luar.

Kedua, anggota-anggota DPD terpilih memiliki kapasitas politik yang baik. Mereka dipilih karena kapasitas politiknya, bukan karena politik uang ataupun kedekatan tertentu.♦

(Disarikan dari berbagai makalah penulis dan pernah dipresentasikan dalam seminar tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran DPD", diselenggarakan oleh CSIS dan Formappi, di CSIS Jakarta, 27 Mei 2004, dan sudah diterbitkan dalam buku *Pertanggungjawaban Instiawati Ayus*, anggota DPD dari Riau).

PENGUATAN DPD DAN INSENTIF POLITIK

Muradi

Penolakan DPR menjadikan rapat paripurna sebagai forum bersama DPR dan DPD, membuat kedua lembaga tersebut terlibat konflik kepentingan, yang bukan tak mungkin akan mengarah kepada krisis politik. Sementara keinginan DPD membuat rapat paripurna sebagai forum bersama, karena DPD sebagai wakil kewilayahan di parlemen, merasa perlu mendengarkan pidato presiden mengenai nota APBN dan keuangan, serta pembangunan kewilayahan di Indonesia yang disampaikan di hadapan anggota DPR, DPD, dan para gubernur, yang sedianya diundang oleh DPD.

Langkah DPD ini sejatinya mengarahkan peran dan fungsi parlemen dua kamar (bikameral) kuat, sesuatu yang bertolak belakang dari peran dan fungsi parlemen dua kamar yang lemah sebagaimana yang diatur UUD 1945 Pasal 22D, serta beberapa pasal yang mengarahkan DPD hanya menjadi lembaga tinggi "pelengkap penderita" dari sistem politik di Indonesia. Keinginan DPD untuk menegaskan peran dan fungsi parlemen dua kamar (bikameral) yang kuat adalah sesuatu yang harus diperjuangkan anggota DPD. Meski disadari bahwa keberadaan DPD dalam konteks sekarang hanyalah metamorfosis dari Fraksi Utusan Daerah, yang di masa lalu tidak memiliki fungsi dan peran yang jelas.

Meski begitu, DPD dalam parlemen Indonesia, terlepas dari kuat atau lemahnya fungsi yang diemban oleh DPD, telah mampu memberikan stimulasi positif bagi kemajuan demokrasi di Indonesia. Sehingga apa pun kondisinya, secara prinsip DPD harus tetap dipertahankan dengan mendorong terjadinya penguatan terhadap lembaga tinggi tersebut, baik oleh internal DPD, anggota DPR, maupun masyarakat. Permasalahan bahwa DPD memiliki tugas dan wewenang yang terbatas adalah sebuah realitas politik, namun realitas tersebut bukan sesuatu yang bersifat baku, melainkan masih mungkin dapat dilakukan perubahan yang sesuai dengan napas demokrasi.

Ada empat alasan mengapa DPD secara prinsip politik harus diperkuat eksistensinya, yang berarti akan mempertegas fungsi, wewenang, dan tugas DPD, dari sekadar lembaga tinggi pelengkap menjadi lembaga yang memiliki fungsi, wewenang, dan tugas yang sama dengan DPR.

Pertama, keanggotaan DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari kewilayahan, karena telah menggunakan pola pencalonan personal, tidak lagi menggunakan simbol-simbol kepartaian, yang cenderung menghasilkan calon terpilih bukan karena kecakapan pribadi tapi karena mampu memberikan efek positif bagi partai. Efek positif tersebut, dalam kasus Indonesia, masih berupa materi yang termanifes ke dalam politik uang.

Kedua, proses pemilihan anggota DPD melengkapi hasrat politik masyarakat perihal alternatif pilihan bagi wakil-wakilnya di parlemen. Hasrat politik masyarakat yang cenderung kurang bergairah karena ulah anggota dan partai politik membuat masyarakat cenderung memilih calon yang tidak dikenalnya, atau bahkan memilih (golongan putih) golput. Dengan kehadiran DPD, diharapkan masyarakat memiliki harapan politik, dan secara aktif memilih calon anggota DPD yang secara personal dikenalnya.

Ketiga, ada kecenderungan anggota parlemen yang mewakili populasi dan lewat partai politik, kurang memiliki kepekaan terhadap aspirasi dan kondisi daerah dan masyarakatnya. Kekosongan menampung aspirasi politik masyarakat dapat diisi oleh wakil-wakil wilayah di DPD dengan memberikan keefektifan kerja-kerja politik DPD dalam menyuarakan wakil wilayah dan penduduknya sekaligus.

Keempat, upaya untuk menyeimbangkan kekuasaan dan mengontrol kinerja DPR, yang pasca-amandemen pertama UUD 1945 sangat dominan dan superioritas. Permasalahannya adalah keberadaan DPD hasil Pemilu 2004 lalu ternyata belum memenuhi harapan politik sebagian besar

Amandemen UUD 1945 adalah kunci bagi penguatan eksistensi DPD di parlemen, tanpa amandemen UUD 1945, penguatan DPD akan mengalami jalan buntu.

masyarakat perihal *check and balances* di parlemen. Alih-alih keberadaan DPD diharapkan menjadi lembaga penyeimbang dan mampu menjadi mitra yang setara dengan DPR, DPD justru hanya menjadi lembaga tinggi tanpa taring dan gigi. Fungsinya sekadar menjadi pelengkap. Karenanya penguatan eksistensi DPD di parlemen adalah sesuatu yang tidak bisa ditunggu.

Efek Domino

Permasalahan yang kemudian menghadang adalah wacana keberadaan DPD yang setara sama dengan mendorong terjadinya efek domino dalam ketatanegaraan Indonesia. Efek domino tersebut dapat dilihat dengan tiga alasan yang mengemuka. Pertama, memperkuat eksistensi DPD, juga berarti memberikan peran, fungsi, dan wewenang yang sama DPD dengan DPR. Penyamaan wewenang, peran dan fungsi DPD dengan DPR berkonsekuensi pada kemungkinan dilakukannya amandemen UUD 1945 kembali.

Ada empat alasan mengapa kelompok amandemen fobia cenderung alergi dengan kemungkinan usulan amandemen UUD 1945 yang diusung DPD sebagai salah satu payung legal politik untuk memperkuat eksistensinya di parlemen. Pertama, terbukanya kesempatan untuk melakukan amandemen UUD 1945 kembali akan menstimulasi kelompok lain untuk mengusulkan hal yang sama, seperti usulan agar Syariat Islam masuk ke UUD 1945, isu federalisme, dan hal-hal yang menyangkut penyelenggaraan negara lainnya.

Kedua, dibukanya kemungkinan adanya amandemen kembali yang akan mengikis semangat dari UUD 1945. Hal yang dianggap sebagai sebuah kesalahan besar apabila semangat dan ruh UUD 1945 pada akhirnya digantikan oleh pasal-pasal yang bersifat pragmatis.

Ketiga, memperkuat eksistensi DPD sama saja membuka ruang bagi kemungkinan munculnya semangat kedaerahan, yang diasumsikan sebagai bentuk-bentuk federalisme sehingga memosisikan DPD sekuat DPR hanya akan merangkai dan membuka jalan bagi tumbuhnya semangat federalisme dan hal-hal yang berbau kedaerahan.

Keempat, memperkuat eksistensi DPD juga berarti akan membuat perdebatan pemutusan suatu produk hukum maupun politik menjadi sangat kompleks, panjang, dan kecenderungan akan membangun tangga birokrasi baru bagi setiap produk yang dihasilkan parlemen. Tak heran apabila kemudian DPR hanya memberikan wewenang yang terbatas pada DPD, karena berbagai alasan dan kemungkinan politik yang akan terjadi.

Meski disambut baik oleh anggota DPD, dengan melakukan pengumpulan tanda tangan sebagai syarat untuk mengajukan amandemen, khususnya pasal-pasal yang berhubungan dengan DPD, tetapi sebagian besar anggota DPR, walau secara lisan sudah menyatakan mendukung upaya penguatan eksistensi DPD termasuk amandemen UUD 1945, masih bertahan untuk tidak dulu ikut menandatangani usulan amandemen. Karena fraksi, dan pimpinan partai politik belum memiliki kebijakan apakah mendukung atau menolak usulan amandemen UUD 1945 yang diusulkan

oleh anggota DPD. Hal yang cukup mengejutkan, anggota DPD sepakat memangkas masa jabatan Ketua DPD, dari lima tahun menjadi setengahnya karena salah satu alasannya adalah ketua DPD dinilai kurang ulet memperjuangkan penguatan eksistensi DPD.

Lima Prasyarat

Dilihat dari sudut pandang penguatan demokrasi, langkah untuk memperkuat eksistensi DPD adalah sesuatu yang harus segera dilakukan. Sebab dengan terus berada di bayang-bayang DPR, DPD sama saja memosisikan diri sebagai pelengkap penderita dari sistem parlemen yang tidak terkontrol dan didominasi oleh loyalitas partai politik daripada ke masyarakat pemilihnya.

Ada lima prasyarat agar proses penguatan eksistensi DPD dan langkah mengamandemen pasal-pasal pada UUD 1945 yang berkaitan dengan DPD, dapat berjalan mulus. Pertama, upaya penguatan eksistensi DPD harus merupakan bagian dari kesadaran yang menyeluruh dari anggota DPD untuk berubah, dari lembaga tinggi pelengkap menjadi lembaga tinggi di parlemen yang setara dengan DPR.

Kedua, pembuktian pada kinerja DPD, baik yang terukur maupun yang bersifat insidental. Hal ini secara politis mampu mengangkat nama baik DPD, dan bukan tak mungkin akan menjadi bagian nilai lebih dari DPD di mata masyarakat. Hanya yang perlu diingat adalah bahwa anggota DPD harus seirama dan tetap dalam soliditas keanggotaan. Karena, soliditas dan kekompakan dalam menyikapi berbagai permasalahan politik di negeri ini

mampu menstimulasi dan memikat masyarakat untuk mendorong penguatan DPD.

Ketiga, pola sosialisasi yang sistematis. Sosialisasi sistematis ini dapat diartikan sebagai sebuah bentuk upaya melibatkan masyarakat, baik dari kalangan akademis, LSM, maupun masyarakat umum, untuk mencermati dan mendukung upaya penguatan DPD di parlemen. Salah satu bentuk sosialisasi tersebut adalah memberikan informasi dan menyampaikan semua hal yang berkaitan dengan rencana, proses, dan tujuan penguatan DPD. Tanpa dukungan dari berbagai kalangan yang ada di masyarakat, upaya memperkuat eksistensi DPD hanya akan berada di wilayah wacana.

Keempat, DPD sebagai lembaga tinggi *underdog* harus mampu menghasilkan produk, baik hukum maupun politik yang terukur, dan dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung. Karena hanya dengan mengedepankan kinerja yang baik, melalui hasil-hasil kerja DPD, upaya membangun dan memperkuat DPD dapat terealisasi.

Kelima, membangun dan melakukan lobi-lobi yang kontinyu kepada DPR, baik personal, fraksi, maupun komisi. Lobi dan pendekatan yang sistematis dan terarah akan memunculkan sinyalemen yang positif bagi upaya penguatan DPD di parlemen.

Pada prasyarat kelima tersebut dibutuhkan insentif politik yang dapat ditawarkan kepada anggota DPR. Insentif politik yang paling mungkin dapat diterima oleh DPR, dan pemerintah daerah, sebagai wilayah yang diwakili oleh DPD adalah memberikan kesempatan kepada

kader-kader partai politik menjadi kandidat dan ikut dalam pemilu DPD.

Kedua, memberikan kesempatan kepada partai-partai politik di daerah untuk memilih dan menentukan wakil wilayahnya berdasarkan jumlah kursi terbanyak di DPRD provinsi. Insentif ini memang terlihat mengulang pola penempatan utusan daerah pada masa Orde Baru, dan awal Orde Reformasi. Namun, pelibatan partai politik di tingkat provinsi akan mampu mendorong partai-partai politik tersebut untuk melihat nilai strategis DPD sebagai salah satu jalan menambah pundi-pundi kekuasaannya di parlemen nasional.

Ketiga, memberikan insentif kepada pemerintah provinsi untuk menentukan perwakilan wilayahnya (DPD) di parlemen nasional. Hal ini dikarenakan, DPD sebagai perwakilan wilayah, akan banyak melakukan kerja-kerja yang berkaitan dengan kewilayahan. Di samping itu, diasumsikan bahwa dukungan agar posisi DPD setara dengan DPR juga dilakukan oleh pemerintah provinsi.

Harus diakui bahwa kenyataan DPD sebagai lembaga tinggi yang tidak memiliki basis dukungan politik yang konkret, hal ini dipertegas dengan tidak adanya perasaan dan semangat memiliki dari provinsi-provinsi yang diwakilinya.

Keempat, pemilihan anggota DPD dengan format sekarang, tanpa melakukan perubahan yang signifikan, namun dengan pola pembangunan wacana dan penegasan kepada kerja-kerja konkret, diasumsikan akan mendorong proses evolutif bagi penguatan eksistensi DPD di parlemen.

Tentunya, sambil terus melakukan upaya mengamandemen pasal-pasal yang berkaitan dengan keberadaan DPD. Amandemen UUD 1945 adalah kunci bagi penguatan eksistensi DPD di parlemen, tanpa amandemen UUD 1945, penguatan DPD akan mengalami jalan buntu. (*Pikiran Rakyat*, 9 Agustus 2005).♦

AKSEPTABILITAS POLITIK DPD DAN AMANDEMEN (KEMBALI) UUD 1945

Muradi

Hampir genap setahun parlemen Indonesia menganut sistem dua kamar (bikameral), namun belum ada gebrakan politik, baik dari DPR, maupun DPD yang cukup mampu membuat hati rakyat tertambat dan jatuh hati. Harapan agar parlemen yang sekarang mampu menjawab harapan dan aspirasi masyarakat, justru makin dikecewakan oleh kinerja parlemen yang hanya menjadi kepanjangan tangan dari partai politik. Meski begitu, yang menarik keberadaan DPD sebagai wakil kewilayahan non-partai juga tidak kunjung memberikan kontribusi yang positif dan konkret kepada wilayah yang diwakilinya. Harapan yang tinggi perihal alternatif pilihan

aspirasi di luar calon dari partai politik setahun lalu ternyata belum terjawab oleh kinerja DPD yang hingga saat ini masih terbelenggu dan terpasung secara politik oleh terbatasnya fungsi dan wewenang yang dimilikinya.

Meski begitu, Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Presiden pada tanggal 23 Agustus 2005 lalu mensiratkan eksistensi DPD mulai bersinar, dan menjadi stimulasi bagi anggota DPD untuk membangun penguatan DPD. Rapat paripuna DPD-Eksekutif tersebut merupakan bagian dari konvensi ketatanegaraan yang baru, dan pertama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Keberadaan DPD yang sejak kali pertama terbentuk diposisikan dalam sistem ketatanegaraan yang dilemahkan dengan berbagai pembatasan yang memasung ruang gerak anggota DPD sebagai satu-satunya mitra DPR di parlemen.

Rapat Paripurna tersebut meski tidak serta merta menjadikan DPD sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan DPR, namun langkah tersebut dinilai sangat strategis dan memiliki keuntungan politik bagi upaya penguatan DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem bikameral. Upaya tersebut telah mampu membangun kepercayaan yang tinggi kepada sejumlah anggota DPD untuk bersama-sama membangun dan memperkuat DPD sebagai sebuah lembaga yang memiliki tugas dan fungsi yang sama dalam sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia.

Dalam pengertian bahwa keberadaan DPD, meski masih dibatasi oleh perangkat legal konstitusional, namun mampu menjalankan peran strategis sebagai bagian dari wakil kewilayahan. Setidaknya langkah membangun DPD yang efektif

dan kuat akan secara sistematis telah dimulai dan berjalan. Hal positif lain dari adanya Sidang Pleno DPD-Eksekutif adalah diangkatnya wakil sekretariat jenderal MPR sebagai representasi DPD, yang pada Sidang Pleno tahun depan dapat dipastikan DPD akan memiliki kesekretariatan jenderal sendiri.

Langkah strategis tersebut mengarahkan DPD makin memperkuat eksistensinya. Hanya saja, upaya konvensi ketatanegaraan yang telah baik dijalankan oleh DPD sekarang tidak akan cukup mampu mendorong upaya *check and balances* yang efektif tanpa ditopang oleh adanya penegasan di konstitusi. Dalam pengertian bahwa keberadaan DPD akan makin jelas dan efektif menjalankan apabila ditegaskan dalam konstitusi. Jika tidak ditopang oleh konstitusi yang menegaskan hal tersebut, maka dipastikan bahwa penguatan DPD dengan pola konvensi ketatanegaraan hanyalah sebatas stimulasi politik yang baik, namun kurang menjawab kebutuhan politik.

Akseptabilitas Politik DPD

Secara politik, DPD sebagai lembaga tinggi baru belum mampu menunjukkan "taring" politiknya untuk lebih menunjukkan eksistensi dan kinerja yang efektif bagi penguatan sistem bikameral yang dianut oleh parlemen Indonesia. Keterpasungan politik yang dialami DPD sebagai lembaga tinggi negara membuat lembaga tinggi tersebut kurang diminati oleh para penggiat politik, dan praktisi politik, baik yang berasal dari akademis, aktivis LSM, dan terutama para aktivis partai politik, yang memang tidak diperkenankan untuk mencalonkan diri dalam kontestasi DPD. Meskipun peluang untuk mencalonkan diri dari aktivis partai politik boleh saja, selama

bukan pengurus partai, hal ini dapat dilihat pada kaitan dan hubungan emosional, politis, ataupun personal dengan partai politik yang ikut dalam kontestasi Pemilu 2004 lalu.

Ini berarti DPD secara tidak langsung sudah menjadi bagian dari kontestasi kader partai politik untuk membangun dukungan kekuatan di parlemen. Hanya saja yang perlu ditegaskan di sini adalah pilihan bahwa pada akhirnya DPD harus secara legal dan terbuka membolehkan kader, anggota, maupun pengurus partai politik untuk ikut dalam kontestasi pemilu DPD. Upaya tersebut hanya dimungkinkan dengan adanya amandemen atau pun penggunaan konstitusi yang sama sekali baru. Dan upaya untuk mendorong agar anggota DPR juga mendukung anggota DPD untuk melakukan amandemen UUD 1945 ataupun dengan mengarahkan agar parlemen mendorong untuk mempersiapkan konstitusi baru.

Ada empat strategi besar agar DPD sebagai lembaga tinggi baru dapat memosisikan diri, dan dapat diakses secara luas oleh masyarakat, akademisi, LSM, maupun kalangan politisi. Pertama, pengintensifan sosialisasi tentang pentingnya penguatan DPD bagi partai politik di DPR. Tiga hal yang mungkin mampu menstimulasi agar fraksi di DPR juga mencairkan penolakan dan bersama-sama dengan DPD mendorong proses amandemen sebagai suatu konsekuensi dari penguatan DPD.

(1). Mengintensifkan pendekatan, lobi, dan pemberian penawaran politik berupa terbukanya kesempatan juga bagi partai politik untuk menempatkan kader-kader terbaiknya dalam pemilu DPD. Lobi-lobi ini harus dimaknai sebagai sebuah pekerjaan rumah yang mengikat bagi

seluruh anggota DPD untuk bersama-sama memperjuangkan lembaga yang menaunginya agar (minimal) setara dan memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang sama dengan DPR.

(2). Mengupayakan secara terus-menerus kerja sama antara DPD dan DPR untuk penyelesaian berbagai permasalahan kebangsaan. Kerja sama yang terus-menerus dapat diasumsikan akan mampu mencairkan kebekuan dan kebuntuan sikap penolakan dari DPR untuk mendorong penguatan DPD agar mampu membangun struktur ketatanegaraan yang baik.

(3). Pada akhirnya sosialisasi ini akan berujung pada insentif politik bagi kader, simpatisan, dan pengurus partai politik untuk dapat mencalonkan diri dalam kontestasi pemilu DPD.

Kedua, membangun pencitraan yang baik bagi keberadaan DPD di tengah masyarakat. Pencitraan yang baik ini akan mampu memberikan *feedback* yang positif bagi keberadaan DPD sebagai lembaga tinggi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara prinsip upaya membangun rumah aspirasi sebagaimana telah dilakukan harus terus diintensifkan. Apalagi secara konvensional ketatanegaraan upaya mengerek bendera DPD ke permukaan politik nasional secara nyata telah efektif dan sangat baik dilakukan, dan hal tersebut harus dapat dijadikan sebagai pijakan yang kukuh bagi penguatan pencitraan yang baik.

Ada empat pola yang secara nyata dan harus dilakukan untuk mengerek bendera DPD lebih tinggi lagi.

Hal yang menarik juga adalah bahwa upaya untuk kembali melakukan amandemen UUD 1945 bukan hal yang mudah. Dengan jumlah anggota DPD yang tidak cukup untuk mengajukan amandemen atau bahkan pengajuan konstitusi baru membuat DPD secara prinsip membutuhkan sokongan politik dari anggota DPR untuk bersama-sama mendorong terjadinya amandemen atau pengajuan konstitusi baru.

(1) Melakukan pertemuan yang intensif antara anggota DPD dengan konstituen, tidak hanya sebatas pada adanya sarana "rumah aspirasi", tapi juga melakukan upaya jemput bola agar masyarakat makin tahu dan yakin bahwa keberadaan DPD sebagai lembaga tinggi aspiratif dirasakan oleh masyarakat.

(2) Sehingga melakukan upaya penyelesaian dan menindaklanjuti setiap persoalan yang terjadi di daerah, dan memperjuangkannya di tingkat pusat adalah langkah yang diasumsikan akan mampu membangun eksistensi dan penguatan DPD di masyarakat.

(3) Harus diakui bahwa pemberitaan mengenai DPD hampir dipastikan tidak memiliki porsi yang cukup, bila dibandingkan dengan pemberitaan politik lainnya. Meski ada beberapa figur anggota DPD yang juga menjadi *public figure* seperti Ginandjar Kartasasmita, Sarwono Kusumaatmadja, Marwan Batubara, Mooryati Soedibyo, dan lain-lain, namun tidak mampu menarik gerbong besar DPD ke permukaan politik nasional. Hal ini terkait karena kurangnya hubungan dan kerja sama antara anggota DPD dengan masyarakat media. Untuk itu akan penting dan elok apabila upaya membangun hubungan yang baik antara anggota DPD, apakah bersifat personal, per daerah, per wilayah, ataupun secara kelembagaan DPD dengan pemimpin redaksi, redaktur *desk*, koordinator liputan, hingga dengan wartawan di lapangan. Bentuknya bisa dengan anjang sana ke kantor redaksi, atau mengundang berbagai pemimpin redaksi dalam acara yang khusus diperuntukkan memperkenalkan DPD kepada khalayak melalui media.

Hal yang cukup penting dilakukan juga adalah bahwa anggota DPD per provinsi dapat melakukan komunikasi yang intensif dengan para pengelola media di provinsi tersebut untuk sekadar informasi ataupun menginventarisasi ataupun menyikapi setiap proses pembangunan yang tengah berjalan. Di sinilah kemudian pentingnya

(4) Media Center yang mampu menjadi corong bagi anggota DPD untuk menyuarakan dan mempertegas efektivitas kelembagaannya.

Ketiga, pengadaan dan penguatan perangkat kelembagaan sebagai upaya dan strategi penguatan eksistensi DPD.

(1) Sebagaimana diulas di atas, pengangkatan Wakil Sekretaris Jenderal di Kesekjenan MPR adalah pintu awal untuk DPD memiliki kesekjenan tersendiri, terpisah dari DPR, ataupun MPR. Dengan memiliki sekjen tersendiri, diharapkan DPD mampu melakukan akselerasi politik yang efektif, yang akan mendorong pembentukan-pembentukan lembaga-lembaga pendukung kinerja DPD seperti staf ahli, *data base,* pengolahan data, dan grup akselerasi yang akan mampu mensortir, menganalisis, mempertajam, bahkan mereduksi permasalahan yang akan dan dibahas atau menjadi agenda utama dari DPD.

(2) Efek positif yang diharapkan datang apabila secara *definitive* DPD memiliki kesekjenan tersendiri adalah dukungan anggaran yang memadai bagi pelaksanaan kerja-kerja DPD. Dan hampir dapat dipastikan bahwa kenaikan dukungan anggaran sebagaimana yang diharapkan akan pula mampu mendorong.

(3) DPD untuk secara aktif mengusulkan dan membuat usulan mengenai RUU yang berkaitan dengan tugas-tugas yang diemban sampai pada kemungkinan dilakukannya amandemen UUD 1945 ataupun usulan konstitusi baru, di mana wewenang, tugas, dan fungsi diperluas.

Keempat, secara sistematis dan strategis harus terus mengupayakan terjadinya amandemen konstitusi atau bahkan membangun konstitusi baru untuk menggantikan UUD 1945 yang sudah menjadi konstitusi tambal sulam, dan cenderung saling menegasikan apabila dipaksakan untuk melakukan amandemen kembali. Namun, sebelum sampai tahap tersebut, upaya melakukan konvensi ketatanegaraan harus terus diintensifkan agar DPD secara kelembagaan juga makin muncul ke permukaan. Konvensi ketatanegaraan ini sejatinya menjadi celah politik bagi DPD untuk bersama-sama melakukan akselerasi politik yang positif dan efektif agar pada akhirnya akan membangun ingatan di masyarakat, dan upaya penguatan DPD agar lebih efektif, efisien, dan adil.

Amandemen atau Konstitusi Baru

Hal yang menarik juga adalah bahwa upaya untuk kembali melakukan amandemen UUD 1945 bukan hal yang mudah. Dengan jumlah anggota DPD yang tidak cukup untuk mengajukan amandemen atau bahkan pengajuan konstitusi baru membuat DPD secara prinsip membutuhkan sokongan politik dari anggota DPR untuk bersama-sama mendorong terjadinya amandemen atau pengajuan konstitusi baru. Permasalahan apakah kita melakukan amandemen UUD

1945 atau bahkan mengajukan satu draft konstitusi baru adalah bagian dari proses penguatan DPD dalam sistem bikameral. Secara prinsip, keberadaan UUD 1945 tidak lagi cukup mampu menjadi satu perangkat konstitusi yang dapat menjembatani dan memayungi semua proses politik kenegaraan.

Upaya tambal sulam, sebagaimana yang telah dilakukan empat kali amandemen terhadap UUD 1945, bandingkan dengan Thailand misalnya yang telah 14 kali melakukan amandemen konstitusinya. Sebaliknya, apabila pergantian konstitusi, dari UUD 1945 ke konstitusi baru telah terjadi dua kali, yakni UUD RIS, dan UUDS 1950, yang mana keduanya temegasikan dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memutuskan kembali menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Dalam upaya mengganti konstitusi, kita bisa berkaca pada proses perubahan konstitusi yang terjadi di Perancis. Kedua-duanya; amandemen atau konstitusi baru adalah upaya membangun penguatan sistem ketatanegaraan yang efektif, efisien, adil, dan adanya mekanisme *check and balances*.

Upaya penguatan DPD ini apakah cukup dengan melakukan amandemen UUD 1945 kembali atau sama sekali membuat konstitusi baru? Bisa jadi untuk langkah permulaan, mendorong melakukan amandemen UUD 1945 dengan mendapatkan dukungan DPR adalah langkah bijak. Namun, apabila tetap memformulasikan dan mendasarkan permasalahan ini hanya sebatas amandemen, maka dapat dipastikan, akan terus terjadi disharmoni dan saling bertentangan satu dengan yang lain perihal pelaksanaan di lapangan. Ini artinya, upaya melakukan amandemen bisa

jadi pula diasumsikan sebagai upaya masuk dalam perangkap labirin, di mana permasalahan akan makin kompleks dan akan mendorong bangsa dan negara terjebak krisis konstitusi.

Akan tetapi, mendorong agar dibuat konstitusi baru adalah juga upaya yang tidak mudah. Bisa dikatakan bahwa mengupayakan agar dapat melakukan amandemen saja merupakan pekerjaan yang tidak mudah apalagi melakukan perubahan sama sekali konstitusi yang ada dengan konstitusi baru. Sehingga dapat dikatakan bahwa proses penguatan DPD harus tetap berjalan dengan tidak terjebak pada apakah melakukan amandemen UUD 1945 kembali atau dengan membuat konstitusi baru, namun hal tersebut harus diberi catatan prasyarat yang menguatkan proses amandemen 1945 atau membuat konstitusi baru.

Pertama, dalam amandemen ataupun konstitusi baru harus ditegaskan tidak ada lagi kelembagaan MPR, dengan menegaskan bahwa parlemen Indonesia hanya terdiri dari dua kamar; DPR dan DPD. Keberadaan MPR pasca-amandemen UUD 1945 ternyata menjadi "pengganggu" bagi upaya membangun ketatanegaraan yang efektif, efesien, dan adil, maupun mekanisme *check and balances*.

Kedua, ditegaskannya Trias Politika dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan penegasan Trias Politika dalam ketatanegaraan Indonesia, maka dapat diasumsikan bahwa upaya untuk membangun *check and balances* dapat dilakukan.

Ketiga, penegasan tentang adanya mekanisme *judicial review* dalam konstitusi. Upaya untuk melakukan *judicial*

review seyogyanya diatur dalam konstitusi, sehingga akan mengikat semua instrumen politik dan masyarakat secara umum.

Keempat, penegasan dalam konstitusi tentang pengangkatan perangkat ketatanegaraan seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain. Dengan menegaskan pembentukan dan pengangkatan perangkat ketatanegaraan akan makin menguatkan jalannya pemerintahan yang efektif.

Kelima, penegasan hak veto presiden perihal RUU yang menjadi UU, sehingga mekanisme *check and balances* antarlembaga tinggi dapat berjalan dengan baik. RUU yang menjadi UU dapat diveto presiden apabila UU tersebut tidak mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat atau negara.

Keenam, penegasan tentang aturan ratifikasi perjanjian internasional. Adanya penegasan terhadap ratifikasi perjanjian internasional menjadi penting karena menyangkut eksistensi bangsa dan negara dalam kaitan dengan hubungan dan perjanjian dengan dunia internasional.

Dan ketujuh, penegasan aturan tentang pengangkatan menteri, panglima TNI, dan Kapolri.

Dengan enam prasyarat tersebut upaya untuk mensinergikan kinerja DPD dengan DPR sebagai dua lembaga tinggi di parlemen akan makin sinkron dan ada dalam wilayah harmoni yang sama: membangun Indonesia yang demokratis, yang salah satu penegasannya adalah adanya mekanisme *checks and balances* antarlembaga. (http://muradi-clark.blogspot.com/2006/07/akseptabilitas-politik-dpd-dan.html).♦

DPD GALANG DUKUNGAN UNTUK PERKUAT POSISI

Robert Endi Jaweng

Saat ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kembali giat menggalang dukungan berbagai pihak bagi perbaikan posisi konstitusional mereka melalui amandemen UUD 1945. Sebagai misal, pada 5 Januari 2005, pimpinan DPD melakukan pertemuan dengan anggota Fraksi Partai Demokrat (F-PD) guna mendapat dukungan atas rencana tersebut. Berikutnya mereka merencanakan pertemuan dengan anggota F-PPP, F-PKB, dan berbagai fraksi besar lainnya.

Sebagaimana yang tertera dalam draft usulan perubahan yang disusun pihak DPD, amandemen yang hendak mereka

perjuangkan adalah pasal yang terkait dengan pengaturan kewenangan DPD selama ini, yakni Pasal 22D UUD 1945. Pasal itu perlu diperbaiki, dengan tambahan klausul berikut. Pertama, penambahan hak menyetujui atau menolak sejumlah RUU tertentu, dan tidak sekadar ikut membahas. Kedua, penolakan atas RUU yang telah disetujui DPR berimplikasi pada tidak dapat diajukannya lagi RUU tersebut pada masa sidang DPR berikutnya.

Ketiga, penegasan hak DPD mengajukan RUU tertentu kepada DPR, dan bukan sekadar bersifat fakultatif seperti tersirat dalam makna kata "dapat" dalam Ayat 1 Pasal 22D saat ini.

Saya mendukung upaya semacam ini. Bagaimanapun, agenda penguatan posisi konstitusional ini adalah niscaya bagi pembangunan struktur perwakilan politik yang lebih berkualitas, termasuk dengan memulainya dari rekonstruksi bikameralisme yang ada saat ini. Namun, dengan menimbang sejumlah alasan berikut, kiranya jalur advokasi ini perlu "disimpan" sebagai agenda perjuangan jangka menengah ke depan, sambil memulai langkah-langkah persiapan sebagai investasi dalam jangka pendek ini.

Dukungan Konstituen

Pertama, peran efektif DPD sesungguhnya tidak semata-mata bertopang kepada alas konstitusional, tetapi juga terkait dengan interaksinya dengan kelompok masyarakat (pers, kampus, LSM, dll.) dan unsur daerah. Dalam pola politik-berkonstituensi, tingkat penerimaan dan dukungan mereka amat membantu efektivitas peranannya ketika berhadapan

dengan DPR atau pemerintah. Artinya, hanya dengan dukungan opini dan sinergi kekuatan bersama merekalah, DPD bisa menaikan leverasi tawar di medan politik.

Dalam konteks itu, saya melihat masa-masa kerja dalam jangka pendek ini adalah masa para anggota DPD berkesempatan menanamkan keyakinan kepada masyarakat/daerah bahwa mereka layak dipercaya dan perlu didukung. Karena itu, jangka pendek ini juga adalah masa uji coba, sejauh mana DPD mampu memenuhi harapan masyarakat daerah, dengan menampilkan dirinya sebagai simbol moralitas politik baru dan pembawa kualitas perwakilan yang lebih baik. Dengan keberhasilannya, energi tuntutan bagi penguatan DPD tidak (lagi) semata berasal dari para anggotanya tapi menjadi agenda kolektif kelompok-kelompok masyarakat aktif.

Kedua, langsung memperjuangkan amandemen konstitusi bagi penguatan DPD bisa menimbulkan kesan tak sedap dari masyarakat, seperti terlihat pada kritik yang mulai muncul, sebagai lembaga pemburu kekuasaan (*power seeker*). Seakan yang ada dalam kepala anggota hanyalah kepentingan kekuasaan bagi dirinya, tapi tidak bereksperimentasi dengan kekuasaan yang sudah di tangan (betapapun secara formal terbatas) untuk membuktikan kinerja. Sejauh mana para senator itu memikirkan cara untuk membangun jembatan dengan konstituennya, membangun rumah aspirasi di daerah, merumuskan pola hubungan dengan institusi politik lokal, adalah sebagian contoh langkah-langkah kongkret pertama yang ditunggu masyarakat.

Saya mendukung upaya semacam ini. Bagaimanapun, agenda penguatan posisi konstitusional ini adalah niscaya bagi pembangunan struktur perwakilan politik yang lebih berkualitas, termasuk dengan memulainya dari rekonstruksi bikameralisme yang ada saat ini.

Dengan orientasi kekuasaan yang tak terkendali, bukan saja itu tidak mencerminkan ciri sebagai simbol moralitas politik, tapi juga bisa kontraproduktif bagi rintisan pendekatan ke masyarakat sebagai medan pencarian pengaruh DPD. Alih-alih mendukung, masyarakat akan melihat DPD tak beda dari lembaga-lembaga politik terdahulu yang justru menjadi alasan penting kelahiran DPD sebagai eksperimentasi di ranah politik *status quo* dan dekaden. Apa yang sesungguhnya menjadi aura dalam ruang psiko-politik kita saat ini adalah sikap anti-politik masyarakat karena para elitnya hanya pandai meributkan kekuasaan dan mengabaikan kerja yang bisa mengangkat harkat dan nasib mereka.

Tak Hanya Satu Jalur

Ketiga, pengalaman di sidang MPR awal Oktober 2004 justru menjadi pelajaran penting, meski dalam posisi formal yang lemah anggota DPD bisa menggolkan agenda mereka (porsi setara antara DPR dan DPD dalam struktur pimpinan MPR). Ini artinya, membangun peran berbasis pengaruh, bukan berbasis kewenangan semata, adalah cara yang tak kalah efektifnya untuk membangun sumber daya politik signifikan. Dilengkapi dengan kualitas argumentasi dan kepiawaian politik di lapangan, sudah terbukti bahwa ruang manuver dan peluang-peluang politik untuk memainkan peran selalu terbuka untuk dipakai.

Dengan tiga alasan di atas, hendak dikatakan bahwa agenda penguatan DPD tidak hanya melalui satu jalur, melalui advokasi konstitusi dan aturan formal. Bahkan, jalur ini juga bukanlah langkah pembuka ke arah penguatan itu

karena sebetulnya ia hanya bisa terbentuk setelah DPD membuktikan dirinya berhasil di jalan-jalan lain, termasuk merebut dukungan unsur masyarakat (LSM, pers, kampus, dll.), konstituen, dan institusi-institusi politik lokal sehingga menjadikannya sebagai perjuangan bangsa.

Energi kolektif yang menggumpal dari berbagai lapis dukungan semacam ini justru lebih efektif dibanding kalau anggota DPD bergerak sendirian. Maka, segala tuntutan amandemen aturan yang terdengar hari-hari ini bolehlah kita maknai sebagai suara peringatan bahwa masih ada agenda tersisa yang patut diperjuangkan, dan para anggota DPD diharapkan tidak terlena dan berpuas diri dengan apa yang ada.

Selebihnya, langkah politik kongkret untuk mewujudkannya masih membutuhkan waktu konsolidasi yang lebih panjang lagi. Sejauh kita setia dan berhasil dengan urusan-urusan kecil, maka segala yang lebih besar dengan sendirinya akan datang juga. (*Sinar Harapan*, 13 Januari 2005).♦

Bagian Kedua:

SUARA DARI DALAM

MENORMALKAN BIKAMERALISME DI INDONESIA

Ginandjar Kartasasmita

Manajemen Negara Kesatuan Republik Indonesia dewasa ini tak bisa dilepaskan dari perjuangan dan perlindungan kepentingan daerah. Berbagai permasalahan bangsa yang ada di daerah harus mulai secara serius diperhatikan dan dijadikan agenda dalam berbagai proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional.

Apalagi Indonesia merupakan negara yang luas, pulau-pulau besar dan kecil ada di dalamnya, yang dihuni oleh penduduk/masyarakat dengan tingkat heterogenitas tinggi, baik dari segi kultur, agama, maupun kondisi sosial ekonominya.

Dalam kaitan dengan itulah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilahirkan dan sudah berkiprah di Senayan sejak 1 Oktober 2004. Para anggotanya mewakili daerah, terdiri atas para figur yang menonjol dan tahu masalah di daerahnya, serta dipilih secara langsung oleh rakyat. Mereka hadir mewakili daerah untuk berjuang dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional sebagai upaya menjaga keberlanjutan NKRI.

Tentu saja kelahiran DPD sebagai salah satu produk reformasi sistem politik di Indonesia memang diilhami oleh sistem parlemen bikameralisme. Ada suatu tuntutan serius bahwa demokrasi haruslah mengacu pada sistem yang telah teruji di negara-negara demokrasi maju. DPD, dalam konteks ini, berupaya memberikan pertimbangan berdasarkan kepentingan daerah. Sementara para anggota DPR berbicara kepentingan rakyat (penduduk) berdasarkan platform parpolnya masing-masing.

Masih Digantung

Namun, keberadaan DPD secara konstitusional masih digantung. Ia hanya terlibat dalam proses memperjuangkan bidang kewenangannya, tanpa memiliki hak untuk memutuskannya. Keputusannya, menurut konstitusi dan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Sistem dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, berada di tangan DPR.

Hal ini tak bisa dilepaskan dengan kontroversi dalam proses kelahirannya, di mana sebagian pihak menerimanya setengah hati lantaran menganggap lembaga perwakilan seperti ini hanya cocok untuk negara federal, tidak untuk

negara kesatuan. Selain itu ada juga yang khawatir proses pembuatan undang-undang bisa terhambat atau bertele-tele jika melibatkan dua lembaga parlemen.

Padahal, argumen seperti itu tidak memiliki dasar yang kuat. Mengapa? Pertama, praktik bikameralisme nyatanya juga dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis (setidaknya 22 negara), dengan kecenderungan semua negara berpenduduk besar, wilayah luas dan demokratis, menganut sistem ini.

Kedua, praktik pengambilan keputusan dalam parlemen dua kamar memang meniscayakan keterlibatan keduanya, berlangsung melalui proses check and balances di mana majelis tinggi (*upper house*) memberikan *second opinion* dari perspektifnya sendiri. Prinsip *checks and balances,* dalam konteks ini, bukan hanya antar cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif), tetapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Namun, tentu saja satu sama lain tak menghambat karena sudah terbangun dalam suatu sistem yang disepakati bersama. Apabila terjadi kebuntuan, misalnya, maka ada mekanisme sederhana dan pasti dengan, misalnya, melalui *conference committee* yang dimandatir untuk memutuskannya.

Legitimasi dan Kewenangan

Samuel C Patterson dan Anthony Mughan (1999) mengatakan bahwa sistem bikameral dapat mencegah lahirnya kekuasaan tiranik, mayoritas maupun minoritas, di mana sejarah kelahirannya didasarkan pada dua pertimbangan utama. Pertama, berkaitan dengan masalah keterwakilan (*representation*), di mana lembaga perwakilan harus

...bikameralisme Indonesia merupakan anomali karena tak sejalan antara legitimasinya yang tinggi dengan kewenangan formalnya yang sangat terbatas. Tepatnya, Indonesia satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung di mana semestinya memiliki legitimasi tinggi, namun ternyata sebaliknya: sangat lemah.

mewujudkan dua kepentingan utama, yakni penduduk dan wilayah. Majelis rendah mencerminkan dimensi penduduk, sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial (Tsebelis dan Money: 1997).

Kedua, pertimbangan *redundancy*, yakni perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting dibahas secara berlapis sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara mendalam. Semua itu, sudah pasti, untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara secara berkelanjutan.

Berdasarkan berbagai hasil penelitian, memang, terdapat variasi derajat kewenangan dari majelis tinggi dalam sistem dua kamar. Ada yang terkategori kuat, ada yang lemah karena dominasi, dan ada pula yang keberadaannya dianggap sama sekali tidak berarti atau insignifikan (Arend Lijphart: 1984).

Dalam kaitan itu, seperti dikemukakan Mastias dan Grange (1987), ternyata faktor legitimasi sosial dari majelis tinggi selalu berkorelasi dengan kuat-lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Dalam hal ini legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga dalam pemilihan anggota majelis. Majelis tinggi yang dipilih langsung mempunyai legitimasi tertinggi (contoh: AS, Swiss, Italia, Filipina), di mana semakin tinggi pula kewenangan formalnya. Sebaliknya, semakin rendah derajat legitimasi sosialnya—karena antara lain dipililih secara tak langsung, maka berkurang pula tingkat kewenangannya.

Kendati demikian, tak sedikit pula majelis tinggi yang dipilih secara tak langsung justru menunjukkan tingkat kewe-

nangan yang setidaknya mendekati majelis tinggi yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Misalnya di Kanada, para anggota Senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul Perdana Menteri untuk seumur hidup. Federation Council di Rusia diangkat masing-masing satu orang oleh pemerintah negara bagian dan satu orang lainnya oleh dewan perwakilan negara bagian. Dewan Negara di Malaysia sebagian diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian, sebagian diangkat oleh pemerintah (Yang Dipertuan Agung atas usul Perdana Menteri). Anggota-anggota Bundesrat di Jerman diangkat oleh pemerintah negara bagian.

Apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di atas, bikameralisme Indonesia merupakan anomali karena tak sejalan antara legitimasinya yang tinggi dengan kewenangan formalnya yang sangat terbatas. Tepatnya, Indonesia satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung di mana semestinya memiliki legitimasi tinggi, namun ternyata sebaliknya: sangat lemah.

Wacana Penguatan DPD

Berdasarkan pengalaman di atas, wacana pemberdayaan DPD dipandang menjadi suatu keniscayaan. Harapannya, sudah pasti, kebijakan yang berkaitan dengan wilayah yang menjadi bidang tanggung jawabnya, benar-benar dilibatkan hingga pada proses pengambilan kebijakan.

Ada beberapa skenario pemberdayaan DPD. Pertama, dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR. Kedua, kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang

yang sekarang sudah tercantum dalam UUD dan itu pun tetap bersama dengan DPR.

Ketiga, kewenangan legislasi DPD dirumuskan dengan berbagai cara, seperti di negara-negara lain, mulai dari hak menolak (veto), mengembalikan ke DPR, atau hanya menunda. Dan, keempat, kewenangan pengawasan DPD memiliki kekuatan hukum sama dengan DPR agar fungsi pengawasannya efektif.

Untuk menghindari duplikasi dengan DPR, dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antara keduanya. Misalnya, pengawasan DPD terfokus di daerah dan DPR di pusat. Semua ini, hemat saya, harus mulai dibicarakan dengan mendasarkan pada kebesaran jiwa sebagai negarawan yang berada pada lembaga perwakilan di DPR dan DPD. Tidak membiarkan sistem bikameralisme kita berada dalam wilayah tanpa paradigma akibat kekhawatiran "yang lemah alasan". (*Kompas*, 29 April 2006).♦

BIKAMERAL BUKAN FEDERAL

M. Ichsan Loulembah

Beberapa saat silam, harian *Sinar Harapan* pernah menampilkan tulisan Jeffrie Geovanie, *NKRI atau Federasi?* (*Sinar Harapan*, 08/02/06). Melalui artikel tersebut, ia mengajak kita memikirkan kembali bentuk negara ideal: kesatuan atau federal.

Tanpa ragu Geovanie menyodorkan federalisme demokratis sebagai pilihan untuk mencegah konflik komunal dan etnoreligius yang kerap terjadi di Indonesia. Di banyak negara, katanya, federalisme demokratis relatif efektif untuk mencegah atau mengurangi konflik yang disebabkan oleh pluralitas suku, agama, ras seperti dialami Indonesia.

Tepatkah yang diyakini dan diusulkan Geovanie? Secara empiris (baca: fakta politik dan sentimen historis) bahkan *teoretis,* usulan tersebut problematis dan kurang workable bagi negara kita. Bagi ahli hukum konstitusi Harun Al-Rasyid (2002), perubahan bentuk negara berbenturan dengan sila ketiga Pancasila dan ketentuan dalam UUD 1945 Pasal I Ayat (1) yang menegaskan bentuk negara kesatuan. Oleh banyak kalangan, pasal ini merupakan *non-amendable article*. Regulasi dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah pun tegas menyebut pemerintahan daerah hendaknya dilaksanakan dalam kerangka negara kesatuan.

Di luar itu, federalisme juga akan berbenturan dengan doktrin pertama dan kedua dari Sapta Marga TNI yang kira-kira maknanya adalah keharusan mempertahankan ideologi negara.

Tak hanya itu. Kerumitan lain juga muncul seperti lokasi geopolitik wilayah Indonesia, keragaman kultural, distribusi sumber daya alam dan manusia yang tidak merata, pandangan masyarakat dan elit politik terhadap negara federal, serta *last but not least* trauma sejarah. Benar bahwa federalisme diterapkan di banyak negara dan dalam banyak kasus kebetulan bisa membawa kemakmuran atau stabilitas geopolitik dan wilayah tersebut.

Indonesia berbeda dengan Amerika Serikat (AS) dan Malaysia, sekadar kombinasi contoh negara federal. AS adalah negara dengan bagian terbesar wilayahnya berada dalam satu daratan.

Selain itu sejarah AS dibentuk oleh negara-negara bagian yang akhirnya bersepakat setelah melalui sejarah panjang

dan dinamis memilih Washington yang relatif "kecil dan lemah" sebagai ibu kota. Sementara itu, Malaysia "dijaga" oleh kerumpunan yang terlembagakan dalam institusi para raja yang pimpinannya dipilih secara bergilir. Sehingga tidak memiliki komplikasi politik serta secara teoretis menjaga kohesivitas dan integrasi negara tersebut.

Kita Amat Berbeda

Sejarah kita berbeda sama sekali. Jakarta bukan dipilih oleh daerah sebagai ibu kota. Jakarta bersama Yogyakarta, sebagai sebuah entitas politik—bahkan berinisiatif bahkan memimpin deklarasi kemerdekaan yang memiliki efek penyatuan. Dalam konteks ini, Jakarta berbeda dengan Washington secara historis dan politik.

Keragaman kita juga amat berbeda baik secara historis maupun komplikasinya dengan AS dan Malaysia, misalnya. Ditambah lagi, negeri ini dipisahkan oleh laut-laut yang dalam serta pulau-pulau yang amat banyak.

Sejarah presidensial dengan inisiatif yang kuat dalam mengonsolidasikan perjuangan daerah sejak awal berdiri republik ini merupakan modal menjaga integrasi.

Sebuah negara kesatuan dengan menyuntikkan beberapa sifat federalisme tanpa mengubah bentuk negara tampaknya lebih sesuai dan layak secara politik, apalagi pelaksanaan negara kesatuan dengan otonomi atau desentralisasi-satu prinsip penting dalam negara federal lebih mudah dilaksanakan. Dari perspektif politik, keterikatan perasaan keindonesiaan akan lebih mudah dibina oleh struktur kesatuan.

Amerika yang federal menerapkan sistem parlemen dua kamar. Belanda dan Inggris yang berbentuk kesatuan juga menerapkan sistem serupa. Jika sebelumnya *second chamber* dipandang sebagai anomali politik, kini menjelma menjadi fenomena global. Pada 1970-an hanya 45 negara mengantut sistem bikameral, sekarang makin berlipat. Tak kurang dari 67 negara menerapkan sistem ini dan puluhan lainnya tengah bersiap seperti Kamerun, Uzbekistan, Lebanon, atau Oman.

Dalam kerangka itu, peningkatan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang lebih layak—tanpa harus setara dan sekuat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)—menjadi tak terelakkan. Eksistensi DPD sebagai perwakilan politik daerah bisa ikut serta dalam membahas undang-undang, anggaran, serta berbagai topik yang secara strategis terkait dengan kepentingan daerah. Tujuannya agar disintegrasi sosial, disparitas antar wilayah, kesulitan distribusi ekonomi dan keadilan politik seperti kita pahami dalam sejarah bangsa ini mulai dibenahi.

Pertanyaannya, mengapa DPD belum bisa maksimal memperjuangkan kepentingan daerah? Pasal 22 UU Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, misalnya, menegaskan DPD hanya dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Mencegah Persekongkolan

Kendala konstitusional lain, UUD 1945 hasil amandemen ketiga tidak memberi kewenangan legislatif yang berarti bagi DPD. Idealnya, DPD harus memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak suatu rancangan undang-undang seperti kamar kedua dalam sistem bikameral jika merugikan kepentingan daerah sebagai bagian dari keluarga besar Indonesia. Jika tidak, DPD terjepit dalam situasi lemah secara

wewenang namun berlimpah dari segi harapan dan aspirasi daerah.

Agenda selayaknya diarahkan pada penguatan wewenang DPD untuk menyeimbangkan parlemen. Ini penting bagi *check and balances* dan pertukaran gagasan antara kamar pertama (DPR) dan kamar kedua (DPD). Hubungan timpang antara *first/lower chamber* dan *second/upper chamber* harus diakhiri.

Pengalaman sistem keparlemenan bikameral mampu mencegah kolusi legislatif dan eksekutif. Kini semakin banyak negara menerapkan sistem dua kamar. Negara-negara besar yang makmur secara ekonomi dan maju secara politik jarang yang tidak menerapkan sistem bikameral. Kanada, Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, Austria, Belanda, bahkan Malaysia dan Filipina memilih sistem ini. Tak soal apakah negara tersebut berbentuk kesatuan atau federal.

Amerika yang federal menerapkan sistem parlemen dua kamar. Belanda dan Inggris yang berbentuk kesatuan juga menerapkan sistem serupa. Jika sebelumnya *second chamber* dipandang sebagai anomali politik, kini menjelma menjadi fenomena global. Pada 1970-an hanya 45 negara mengantut sistem bikameral, sekarang makin berlipat. Tak kurang dari 67 negara menerapkan sistem ini dan puluhan lainnya tengah bersiap seperti Kamerun, Uzbekistan, Lebanon, atau Oman.

Ringkasnya, bikameralisme—dengan spesifikasi dan gradasi yang hendak kita pilih—merupakan jalan paling layak mewujudkan desentralisasi politik dan ekonomi tanpa harus melakukan langkah radikal. Mengubah bentuk negara

dengan memiliki komplikasi, risiko dan implikasi yang sulit terbayangkan.

Sejarah mencatat, negeri-negeri yang memiliki wilayah luas, jumlah penduduk besar, serta memeliki keragaman suku dan agama memilih sistem dua kamar ini. Meski sama-sama sulit, mengamandemen pasal-pasal yang membonsai wewenang DPD merupakan pilihan terbaik dan realistis. Toh, membubarkan DPD juga memerlukan amandemen UUD 1945, bukan? (*Sinar Harapan*, 22 Juli 2006).♦

SENTRALISME VERSUS BIKAMERALISME

M. Ichsan Loulembah

Akhir-akhir ini mengemuka kembali diskusi berkaitan dengan Undang Undang Dasar 1945. Yang menjadi pembahasan antara lain perlunya meningkatkan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang amat terbatas, perlu atau tidaknya UUD 1945 diamandemen lagi, hingga kemungkinan terbukanya "kotak pandora" jika amandemen dilakukan kembali. Diskusi publik tentang soal yang amat sentral dan strategis itu tentu sangat menyehatkan.

Jika diringkas, inti dari perdebatan tersebut adalah betapa tidak jelasnya sistem keparlemenan dalam ketatanegaraan kita. Secara formal, sistem perwakilan negara kita

terdiri atas dua kamar (bikameral), yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai perwakilan partai dengan tekanan pada jumlah penduduk dan DPD dengan tolok ukur kewilayahan.

Dalam perwujudannya bisa dikatakan tiga kamar atau bahkan dua setengah kamar karena keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang bukan merupakan *join session*) menambahi keberadaan DPR dan DPD.

Itu dari segi keberadaan. Dalam praktik, sejatinya sistem unikameral-lah yang berlaku. Sebab, DPR adalah pelaku tunggal dalam sistem keparlemenan kita dengan wewenang legislasi yang amat kuat.

Pengalaman Sentralisme

DPD merupakan buah reformasi dan jawaban bagi keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, yang sebelumnya sentralistik, ke arah proses yang juga mendengarkan aspirasi daerah.

Selain penduduk yang jumlahnya besar serta amat beragam secara sosio-kultural, negeri ini dianugerahi wilayah yang luas dan dipisahkan sekaligus dibatasi oleh laut-laut yang dalam. Jika kita membaca secara cermat, akan terlihat betapa negeri ini merupakan kesepakatan berbagai macam keragaman yang bertekad menjadi satu. Titik tekan dalam kalimat ini tentu saja adalah keragaman.

Namun, hampir seluruh sejarah Republik ini berjalan sebaliknya. Sejak paruh terakhir Orde Lama hingga hampir seluruh perjalanan Orde Baru, negeri ini dikelola secara sentralistik dalam semua proses keputusan politik dan

kebijakan publiknya. Berbagai macam keputusan menyangkut kepentingan seluruh rakyat diproses dan diputuskan dalam nafas terpusat.

Minim sekali, atau bahkan hanya ornamen, pengejawantahan eksistensi daerah dalam keputusan-keputusan strategis. Itu dapat menjelaskan mengapa keberadaan Utusan Daerah (dalam MPRS 1959-1966, MPRS 1966-1972, MPR 1972-1999, dan MPR 1999-2004) merupakan upaya seolah-olah mengakomodasi kepentingan daerah.

Sebagaimana terekam dalam tulisan media massa hingga penelitian di masa lalu, betapa Jakarta sebagai sebuah entitas kekuasaan dan identitas politik begitu perkasa menentukan apa yang seharusnya dilakukan di semua daerah, secara seragam pula. Padahal perlawanan terhadap sentralisme tersebut dapat dilacak pada sejumlah deklarasi politik hingga pemberontakan bersenjata di berbagai daerah.

Berbagai bentuk perlawanan (yang masih tersisa di Aceh dan Papua) selayaknya dilihat sebagai sebuah kritik atas kegagalan sistem mengelola negeri ini secara terpusat dan seragam. Inti kemarahan bertumpu pada tak terdistribusikannya sumber daya ekonomi daerah secara baik dan adil.

Kebutuhan Kamar Kedua

Pengalaman sistem ketatanegaraan dunia hari ini menegaskan, jarang suatu negara dengan wilayah luas serta berpenduduk banyak, apalagi beragam, tidak menganut sistem dua kamar. Bahkan secara retorik dapat dikatakan, sulit ditemukan negara besar dan demokratis menggunakan sistem satu kamar saja. Amerika Serikat, Belanda, Kanada,

Satu hal yang sering dipersamakan bahwa sistem parlemen bikameral sejurus dengan sistem negara federal. Padahal sistem parlemen dua kamar tidak saja terdapat di negara-negara federal, seperti Amerika, tapi juga di negara-negara kesatuan, seperti Belanda (*tweede kamer*) atau Inggris (*house of commons-house of lords*). Sistem dua kamar dalam negara kesatuan bukan sesuatu yang tidak ada preseden sejarahnya.

Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, Austria, Filipina, serta banyak contoh dapat dideretkan di sini, menerapkan sistem bikameral.

Satu hal yang sering dipersamakan bahwa sistem parlemen bikameral sejurus dengan sistem negara federal. Padahal sistem parlemen dua kamar tidak saja terdapat di negara-negara federal, seperti Amerika, tapi juga di negara-negara kesatuan, seperti Belanda (*tweede kamer*) atau Inggris (*house of commons-house of lords*). Sistem dua kamar dalam negara kesatuan bukan sesuatu yang tidak ada preseden sejarahnya.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan di muka bumi, jika sebelumnya kamar kedua dianggap sebagai sebuah anomali, kini parlemen dua kamar dianggap gejala umum. Bahkan menunjukkan kecenderungan menaik jumlah penggunanya. Kalau pada 1970-an hanya terdapat 45 negara yang menganut sistem bikameral, kini jumlahnya makin membengkak. Tak kurang dari 67 negara menerapkan sistem ini. Puluhan lainnya tengah bersiap mempersiapkan kelahirannya, seperti Kamerun, Libanon, atau Oman (Robert Endi Jaweng dkk, 2005).

Keberadaan kamar kedua berfungsi menepis monopoli hak legislasi yang kini hanya dipegang DPR, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Bukankah keputusan yang diambil akan menjadi kewajiban semua rakyat, yang notabene ada di daerah, untuk menaatinya? Selain itu, penting menangkal lahirnya undang-undang yang tidak merefleksikan aspirasi daerah atau mengutip CF Strong: untuk mencegah lahirnya undang-undang secara tergesa-gesa oleh satu majelis.

Pada titik inilah pemberian peran, hak, dan wewenang yang relevan bagi DPD menjadi keniscayaan. Lebih dari itu, kesetaraan dan kesejajaran hak antara DPR dan DPD juga dapat menciptakan ketegangan kreatif dan rivalitas produktif (*competitiveness)* dalam membidani sebuah undang-undang. Ketakutan akan adanya inefisiensi atau semakin borosnya anggaran bagi sebuah proses legislasi akan sirna jika kita sepakat—dengan pengalaman deregulasi di sektor ekonomi yang menghilangkan monopoli—kompetisi dalam pasar politik justru mengurangi biaya tinggi dalam politik.

Sesungguhnya posisi ideal DPD harus setara dengan DPR. Namun, kita tidak perlu tergesa-gesa mengadopsi model perwakilan sistem dua kamar murni (*strong bicameralism)*, seperti di Amerika antara House of Representative dan Senat, di Inggris antara *House of Commons* dan *House of Lords,* atau di berbagai negara tetangga kita. Perjalanan dalam pelembagaan demokrasi di negeri ini haruslah dikelola secara hati-hati. Wewenang DPD difokuskan pada proses legislasi yang memberi ruang bagi kepentingan daerah.

Pengalaman masa lalu membuktikan sentralisasi politik berujung pada persatuan semu. Kini, saatnya melanjutkan desentralisasi—yang kini masih berkutat pada aspek administrasi pemerintah—menuju desentralisasi dalam bidang politik, yang berujung pada keadilan ekonomi. Pada titik ini, perlu perubahan untuk menyukseskan proyek desentralisasi politik dan ekonomi. Sistem keparlemenan yang tidak jelas jenis kelaminnya harus segera diakhiri, termasuk sistem dua kamar yang samar-samar. (*Koran Tempo*, 24 Juli 2006).♦

DPD DAN PENGUATAN DEMOKRASI

Ginandjar Kartasasmita

Kesimpulan penelitian International IDEA adalah: 1 dari 11 negara federal, terdapat 3 negara yang menerapkan sistem bikameral lunak, yaitu Kanada, Austria, dan India; Dari 41 negara kesatuan, terdapat 12 negara yang menerapkan sistem bikameral lunak. Contoh Afrika Selatan, Barbados, Botswana, Ceko, Spanyol, Inggris, Jamaika, dan Namibia; dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, tidak ada yang menganut sistem bikameral lunak.

Dari 40 negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, terdapat 14 negara yang menganut sistem bikameral lunak. Contoh Thailand, Polandia, Kanada,

Jamaika, India, Austria, Barbados, dan Afrika Selatan. Dari 40 negara yang menganut sistem pemerintahan semipresidensial (mempunyai presiden dengan kekuasaan riil dan masa jabatan tetap dan juga mempunyai perdana menteri yang memimpin pemerintahan yang didasarkan mayoritas di legislatif), terdapat 2 negara yang menganut sistem bikameral lunak, yaitu Trinidad & Tobago serta Namibia.

Dari penelitian International IDEA tersebut kita dapati kenyataan bahwa sistem bikameral Indonesia jauh berbeda jika dibandingkan dengan sistem bikameral negara-negara lain yang memiliki kesamaan dengan Indonesia. Cukup banyak negara kesatuan yang menerapkan sistem bikameral kuat seperti Jepang dan Belanda dan pengadopsian sistem itu telah menunjukkan hasil memuaskan di bidang demokrasi maupun pembangunan. Seiring dengan itu di berbagai negara yang menerapkan sistem presidensial juga banyak yang menerapkan bikameral kuat seperti AS yang diketahui menjadi satu-satunya negeri adikuasa saat ini dengan tingkat demokrasi dan kesejahteraan tinggi. Di sisi lain dari 10 negara yang menganut sistem presidensial tidak ada yang menganut bikameral lunak.

Sebagai contoh riil kita bisa mencermati sistem perwakilan AS yang dipandang telah mapan dan teruji ratusan tahun serta telah terbukti mendorong kemajuan negara dan kemakmuran rakyatnya. Sistem bikameral AS bertumpu pada dua lembaga, yaitu *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di AS kedua unsur perwakilan ini dinamakan Kongres (*Congress*) sebagaimana ditentukan

dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD AS (1787). Pasal 1 Ayat (8) UUD AS mengatur mengenai wewenang Kongres seperti menetapkan berbagai undang-undang yang kesemuanya dilaksanakan oleh *Senate* dan *House*.

Dalam hal tertentu, Konstitusi AS mengatur wewenang khusus kepada masing-masing kamar, misalnya semua RUU mengenai pendapatan negara harus berasal dari *House*, sedangkan *Senate* berwenang memberi pertimbangan dan persetujuan mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan menteri, duta, hakim federal, dan pejabat lain yang ditentukan dalam UU.

Jumlah anggota Senat sebanyak 100 orang (bandingkan dengan jumlah anggota *House* sebanyak 435 orang), masing-masing dua orang dari 50 negara bagian tanpa melihat perbedaan jumlah penduduk. Sehingga negara bagian California yang berpenduduk 34 juta jiwa dan negara bagian Vermon yang punya jumlah penduduk 600.000 jiwa sama-sama diwakili dua senator. Para senator dipilih secara langsung dalam pemilu dengan masa jabatan enam tahun dan sepertiga dari mereka menjadi calon dalam pemilihan anggota *Senate* setiap dua tahun. Ini membuat *Senate* lebih stabil dan dapat dikelola dibanding House sehingga sering dipandang *Senate* lebih matang dan paham secara politik.

Walaupun menganut sistem bikameral kuat, uniknya *Senate* memiliki kekuasaan lebih besar dibanding *House*, termasuk setiap perjanjian internasional dan pengangkatan pejabat negara seperti menteri, duta besar, hakim federal, dan sebagainya harus mendapat persetujuan *Senate*. Hal itu karena *Senate* yang kuat sesuai dengan pemikiran para

Dari penelitian International IDEA tersebut kita dapati kenyataan bahwa sistem bikameral Indonesia jauh berbeda jika dibandingkan dengan sistem bikameral negara-negara lain yang memiliki kesamaan dengan Indonesia. Cukup banyak negara kesatuan yang menerapkan sistem bikameral kuat seperti Jepang dan Belanda dan pengadopsian sistem itu telah menunjukkan hasil memuaskan di bidang demokrasi maupun pembangunan.

pendiri negara dan penyusun konstitusi AS untuk mengupayakan hak dan kewenangan negara-negara bagian yang sudah berdiri sebelum mereka bergabung dalam satu negara AS.

***

Dari berbagai ulasan tersebut tampak bahwa posisi dan kewenangan DPD tidak dapat dibiarkan seperti yang terjadi dewasa ini. Karena jika dibiarkan, maka akan terjadi defisit demokrasi di Indonesia, di mana tidak seimbangnya antara "aset" DPD dengan posisi dan kewenangan DPD. Sistem pemilihan langsung anggota DPD, jumlah konsisten dan pemilih yang jauh lebih besar dibanding anggota DPR, kemajemukan aspirasi dan latar belakang masyarakat pemilih yang diperjuangkan anggota DPD secara sinergi dan harmoni (dibanding anggota DPR yang memperjuangkan paham politik partainya saja) tidaklah sebanding dengan posisi dan kewenangan DPD yang ada sekarang ini dalam UUD 1945.

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, tentunya sesuai ruang lingkup sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, dan mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (termasuk untuk kebutuhan daerah-daerah).

Sepanjang suatu undang-undang itu mengenai rakyat banyak, maka sudah tentu undang-undang tersebut berkaitan dengan daerah karena rakyat itu berada di daerah. Karena itu DPD perlu urun rembuk di dalam pengambilan keputusan suatu undang-undang. .

Belajar dari pengalaman pahit beberapa negara yang mengalami perpecahan menjadi beberapa negara kecil akibat etnosentrisme dan pengalaman berharga AS yang makin kuat karena penghargaan atas negara-negara bagiannya oleh negara federal dan konstitusinya, maka Indonesia perlu memikirkan ulang rumusan konstitusi mengenai DPD. Sistem bikameral yang ada dalam UUD 1945 perlu diubah dari *soft bicameralism* menuju *strong bicameralism*.

Gambaran ideal dari DPD tersebut adalah bahwa DPD mempunyai kedudukan dan kewenangan yang sama dengan DPR sebagai sama-sama lembaga legislatif. DPD dan DPR sama-sama berhak mengajukan RUU serta saling memiliki hak veto yang dapat membatalkan suatu RUU yang telah disetujui lembaga lainnya setelah memenuhi persyaratan tertentu. Pembahasan suatu RUU dimulai dari masing-masing lembaga perwakilan, apabila DPR sudah menyetujui suatu RUU (di internal DPR), selanjutnya DPD akan memulainya membahas RUU tersebut di internal DPD. Jika sudah sama-sama setuju, dapat dilakukan pembicaraan segitiga DPR-DPD-presiden untuk membahas dan mengambil putusan mengenai RUU tersebut.

Seiring dengan itu, kedua lembaga diberi penekanan wewenang yang mencerminkan esensi perwakilannya yakni DPR sebagai perwakilan politik dan DPR sebagai perwakilan

daerah. Umpama, DPR memiliki wewenang menyetujui/ membatalkan perjanjian internasional, sedang DPD tanggung jawab dan wewenangnya lebih dalam bidang otonomi dan sumber daya alam, dan kedua lembaga tersebut sama-sama mempunyai wewenang dalam bidang pendidikan, agama, pajak yang secara eksplisit dicantumkan dalam Undang Undang Dasar sekarang sebagai bidang-bidang yang masuk dalam ruang lingkup kegiatan DPD.

Selain itu perlu pula ditingkatkan fungsi dan kewenangan pengawasan DPD agar setara dengan DPR sebagai sesama lembaga perwakilan. Sekarang ini peran pengawasan DPD hanyalah sebagai pelengkap fungsi pengawasan DPR. DPD juga harus memiliki hak seperti yang dimiliki oleh DPR, yaitu hak memanggil dan meminta keterangan yang wajib dipenuhi oleh yang dipanggil atau dimintai keterangan. Hak tentang *contempt of parliament* ini harus berlaku baik di DPR maupun di DPD.

Penting pula mengubah pengaturan konstitusi mengenai jumlah anggota DPD yang dikaitkan dengan jumlah anggota DPR. Ada baiknya jumlah anggota DPD per provinsi ditetapkan dalam konstitusi, umpama empat orang per provinsi, dan bukan seperti sekarang, yaitu tidak lebih dari seperti anggota DPR, karena mungkin saja jumlah provinsi bertambah di masa depan. Jika perubahan ini disepakati, tidak perlu timbul masalah konstitusional gara-gara jumlah anggota DPD melebihi sepertiga anggota DPR akibat jumlah provinsi bertambah dalam jumlah cukup signifikan.

Atas dasar pemikiran itu semua, penting segera dilakukan pemberdayaan terhadap DPD agar terjadi peningkatan peran

serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Satu-satunya jalan terbaik untuk itu adalah melakukan amendemen konstitusi mengenai DPD oleh MPR. Dengan DPD yang kuat, berarti demokrasi juga akan menguat karena di internal sistem perwakilan sendiri terdapat *checks and balances* yang sehat dan saling mengisi sebelum masuk dalam lingkaran penyelenggaraan kekuasaan negara lain. Jika hal ini sudah berjalan baik, pada giliran selanjutnya akan mendorong kemajuan negara dan kemakmuran rakyat. Bukankah hal itu yang kita kehendaki dan diidam-idamkan bersama. (*Pikiran Rakyat*, 17 Januari 2006).♦

DPD DAN PERWAKILAN POLITIK DAERAH

M. Ichsan Loulembah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga baru yang tidak sekonyong-konyong mengisi lanskap ketatanegaraan kita. Juga tidak datang dari ruang hampa politik dan sejarah. DPD lahir melalui proses pergulatan politik yang melelahkan, saat kita tengah mencari format ketatanegaraan yang lebih adaptif terhadap perkembangan zaman, responsif terhadap kepentingan publik dan daerah serta mempersempit ruang disparitas antar wilayah dan antar kelompok. Hal yang absah dan wajar.

Satu masalah yang mungkin akan terus ada dan menghantui perjalanan sejarah bangsa di masa depan adalah,

bagaimana negara seluas Indonesia, yang terdiri dari berbagai suku, ras, agama. Tentu bukan kepentingan tunggal yang serta-merta terwadahi. Mengatur negeri seluas Indonesia memang bukan perkara gampang. Kesulitan itu makin berlipat mengingat kepentingan masing-masing daerah tidak selalu sama. Tak heran jika sejarah relasi pusat-daerah di masa lalu dan dalam beberapa kasus terus berlanjut hingga kini belum optimal.

Relasi Pusat-Daerah

Ada kesamaan mendasar dari aneka kepentingan itu, yakni kesejahteraan dalam segala hal. Kita pun tahu, sejak lama bangsa ini didera ketidaksejahteraan di banyak sektor. Bukan saja tidak sejahtera secara politik, bahkan ekonomi.

Era otonomi daerah seperti membuka ruang luas. Dulu, ketidakpuasan daerah terhadap Jakarta nyaris mengoyak NKRI. Sejarah mencatat, dengan gradasi yang berbeda, gerakan protes muncul bergelombang di berbagai sudut nusantara. Di Aceh, Sumatera, Papua, Jawa Barat, dan sebagainya menyisakan catatan sejarah yang sulit terhapuskan.

Menguatnya politik identitas menjadi sesuatu yang tak terelakkan. Secara teoritis, simptom ini ada justifikasinya. Seperti ditulis Judy Rebick (1996), politik identitas kerap muncul sebagai resistensi terhadap proses marjinalisasi yang dialami oleh suatu kelompok dalam masyarakat-bangsa.

Marjinalisasi ekonomi terhadap daerah menorehkan kesan bahwa pusat sebagai sosok yang terus menyerap kekayaan daerah tanpa menyisakan sesuatu yang signifikan di daerah. Ironisnya kemiskinan penduduk kerap terjadi di

daerah-daerah dimana sumber daya alam amat melimpah. Semua itu terjadi karena format politik darurat monopolistik—memakai istilah Mochtar Pabottingi (1999)—yang diberlakukan pemerintah dulu.

Dari bacaan politik semacam inilah proses kelahiran DPD bisa dipahami. Juga ketika lembaga baru ini ramai-ramai menjadi sandaran aspirasi daerah. Namun sejarah di negeri ini kerap bercerita dengan nada muram betapa harapan besar sering mengecewakan. Tingginya harapan publik ini agaknya berkelindan dengan ketidakpahaman publik atas wewenang, fungsi, sosok dan posisi konstitusional DPD.

Kedudukan DPD

Secara legal, keberadaan DPD tercantum dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun jarang disebutkan bahwa tugas, fungsi, dan wewenang DPD menurut UU Susduk tersebut hanyalah subordinat DPR. Padahal, munculnya ide kamar kedua atau majelis tinggi (*second chamber/upper house*) bertumpu pada keinginan memberi ruang *checks and balances* serta saling mengisi secara kreatif antara dua lembaga parlemen.

Sepintas ingin sejalan dengan model perwakilan sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) seperti di Amerika dengan House of Representative (DPR) dan Senat. Atau di Inggris dengan *House of Commons dan House of Lords* serta Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Malaysia. Jika itu yang diterapkan, DPD memiliki hak legislasi, pengawasan dan anggaran yang cukup bertenaga sebagai *counterpart* DPR.

Kekhawatiran sebagian pihak, bahwa jika DPD diberi wewenang setara dengan DPR akan membahayakan NKRI serta memunculkan negara federal merupakan kekhawatiran tidak berdasar dan ahistoris. Keberadaan DPD justru menjadi kanal yang dapat memperkecil ruang bagi kekecewaan daerah yang berujung pada upaya pemisahan diri.

Namun yang berlaku sekarang adalah sistem politik ketatanegaraan yang tidak jelas jenis kelaminnya. Karena bukan saja sistem dua kamar—yang masih samar-samar pelaksanaannya—namun menjadi "tiga kamar" dengan adanya MPR sebagai suatu lembaga dan bukan sekadar *joint session* DPR-DPD.

Upaya untuk menaikkan hak dan kewajiban DPD sekaligus mempertegas pilihan sistem keparlemenan selayaknya diteruskan. Amandemen terhadap UUD 1945 yang belum menyediakan ruang memadai bagi DPD tak terelakkan. Namun harus diingat, amandemen tersebut harus secara terbatas pada pasal menyangkut peran, fungsi, dan wewenang DPD. Pasal-pasal yang termasuk dalam *nonamandable articles*—dasar dan bentuk negara—harus dipertahankan. Dengan cara ini, kecemasan sebagian kalangan bahwa amandemen akan melebar menjadi tidak beralasan.

Dalam Pasal 22D Ayat (1) dinyatakan, DPD "dapat mengajukan kepada" DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pasal 22 Ayat (2) ada frasa "ikut membahas" serta "memberikan pertimbangan kepada DPR" dan dalam Pasal 22D Ayat (3) ditegaskan, DPD "dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU" dan "memberikan pertimbangan kepada DPR". Baik frasa "dapat mengajukan kepada", "ikut membahas", "dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU" dan "memberikan

pertimbangan kepada DPR" menunjukkan lemahnya posisi dan peran dan DPD. Tak heran jika kedudukan DPD dipersepsi sebagai "staf ahli" DPR yang kebetulan berkantor megah di Senayan.

Perkuat atau Bubarkan

Argumen pokok proses melahirkan DPD untuk menyeimbangkan hubungan pusat dan daerah yang timpang di masa lalu. Alasan ini sulit dipenuhi jika fungsi, kedudukan, dan tugas DPD masih seperti sekarang. Sebab, setiap anggota DPD tidak dapat menerjemahkan aspirasi-aspirasi daerah dalam pembangunan nasional jika tidak diberi akses dan wewenang memadai untuk melakukan hal tersebut. Kekhawatiran sebagian pihak, bahwa jika DPD diberi wewenang setara dengan DPR akan membahayakan NKRI serta memunculkan negara federal merupakan kekhawatiran tidak berdasar dan ahistoris. Keberadaan DPD justru menjadi kanal yang dapat memperkecil ruang bagi kekecewaan daerah yang berujung pada upaya pemisahan diri.

Kesan terkoyaknya kesatuan ataupun terkikisnya nasionalisme pada masa lalu justru dipicu ketidakadilan ekonomi, politik dan sosial akibat ketidakseimbangan hubungan pusat dan daerah. Itulah mengapa jarang sebuah negara besar (wilayah dan jumlah penduduknya) serta multietnis tidak bersifat bikameral. Amerika, Kanada, Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, termasuk dua negara tetangga seperti Filipina dan Malaysia, menerapkan sistem ini.

Sistem bikameral yang disesuaikan dengan tantangan ekonomi, kenyataan politik dan pengalaman historis bangsa

dan aspirasi rakyat di daerah harus mendapatkan penyaluran yang terlembagakan. Agar DPD tidak bernasib seperti DPA tempo dulu yang tugasnya sekadar memberi usul dan saran kepada presiden tanpa ada sanksi jika saran itu tak diacuhkan. Jika fungsi, hak, wewenang, dan kedudukan DPD tidak beranjak dari posisi kini, maka ia akan kehilangan relevansinya bagi penguatan demokrasi. Untuk mengatasi inefisiensi ekonomi-politik atas eksistensi DPD selayaknya kita melihat dua pilihan: perkuat atau bubarkan saja DPD. (*Seputar Indonesia*, 21 Juli 2006).♦

DUA SISI DEWAN PERWAKILAN DAERAH: NASIONAL DAN WILAYAH

Sarwono Kusumaatmadja

Pemilihan langsung anggota DPD adalah lelakon samping yang tidak banyak menyita perhatian para pembuat berita. Para tokoh politik dan politisi yang sebenarnya bisa ikut sebagai calon dan punya kemungkinan menang, juga melewatkan kesempatan ini, mungkin karena memang tidak tahu atau karena terpaku oleh kenyataan bahwa sementara ini DPD belum mempunyai kewenangan berarti. Sosialisasi pemilihan umum yang minim, nyaris tidak menyentuh DPD.

Dalam wacana politik sehari-hari yang dipenuhi oleh manuver-manuver taktis para tokoh, kenyataan strastegis tentang DPD—misalnya bahwa pemilihan anggota DPD

adalah awal pemilihan dari para pejabat publik lainnya seperti presiden/wakil presiden, gubernur, walikota dan bupati—tidak juga memancing perhatian para pakar politik. Hanya sedikit di antara para cerdik pandai itu yang mengulas berbagai implikasi ke depan dari pemilihan langsung anggota DPD.

Di bawah ini akan diuraikan berbagai perkiraan tentang kemungkinan-kemungkinan perkembangan DPD di pentas nasional maupun di wilayah provinsi yang merupakan daerah konstituen seorang anggota DPD.

Sisi Nasional

DPD adalah lembaga "bayi" yang belum punya kewenangan legislatif yang berarti, hanya berfungsi sebagai "badan pertimbangan" bagi DPR RI, itupun hanya sebatas undang-undang tertentu saja. Oleh karena itu jika kita berpikir legalistik-formalistik, memang keanggotaan DPD sama sekali tidak menarik, terutama bagi mereka yang orientasinya statis. Namun jika kita mulai menyentuh *real politics*, gambarannya bisa menjadi lain. Ada beberapa hal yang kiranya perlu dicatat.

Pertama, pemilihan anggota DPD adalah pemilihan langsung dalam arti orang memilih orang. Jadi hubungan antara konstituen dengan anggota DPD lebih riil dan langsung. Jika sang anggota DPD cukup tekun, maka berdasarkan hasil perolehan suara di TPS, dia bisa mempunyai peta politik tentang pengaruhnya, bisa menyusun perkiraan tentang karakter dan aspirasi konstituen, dan dapat juga melanjutkan jaringan yang diawalinya ketika dia masih berstatus calon.

Komunikasi antara anggota DPD dengan konstituen bisa intensif karena hubungan orang dengan orang yang terjadi menyebabkannya begitu. Sang anggota tidak bisa "lari" dari konstituennya karena ongkos politiknya amat mahal. Sulit bagi seorang anggota DPD untuk bisa terpilih lagi jika menelantarkan konstituennya. Inilah konsekuensi dari politik "berwajah". Legitimasi anggota DPD memang kuat sebagai modal awal, dan bisa tambah atau berkurang sebagai konsekuensi hubungannya dengan konsituen. Karena DPD tidak punya kewenangan maka seorang anggota DPD harus mengandalkan perannya bertumpu pada nilai-nilai politik dan komunikasi politik.

Secara sendiri maupun bersama-sama anggota DPD bisa menjadi penggerak politik antara lain untuk menggulirkan evolusi kelembagaan di mana DPD bisa meraih berbagai kewenangan legislatif sehingga DPD bisa menjelma kemudian sebagai suatu senat. Alternatif lain adalah, kita bisa mempunyai suatu DPR yang keanggotaannya terbagi atas mereka yang dipilih secara proporsional melalui partai dan sebagian dipilih langsung menurut sistem distrik.

Kedua, di pihak lain pemilihan anggota DPR menganut sistem proporsional terbuka, yang pada awal diberlakukannya pada tahun 2004 belum jauh beranjak dari sistem proporsional. Pemilih anggota DPR tetap menyandarkan pilihannya menurut preferensi mereka tentang partai, walaupun pemilih sebenarnya bisa juga memilih seorang calon legislatif di samping partai. Namun legitimasi seorang anggota DPR masih kurang memadai karena pada dasarnya seorang pemilih lebih mengenal logo partai ketimbang wajah calon.

Ada lembaga yang punya kekuasaan tapi legitimasinya relatif rendah yaitu DPR, ada lembaga yang legitimasi dan kekuasaannya besar yaitu presiden dan ada lembaga yang kewenangannya boleh dikatakan tidak ada tapi legitimasinya kuat yaitu DPD.

Diperlukan waktu bagi sistem proporsional terbuka untuk lebih berwajah. Oleh karena itu, DPR memang punya kewenangan legislatif yang kuat, namun legitimasinya belum bisa terdongkrak naik. Apalagi dengan dihidupkannya kembali mekanisme *recall* maka keleluasaan politik seorang anggota DPR menjadi berkurang. Kendali pimpinan partai terhadap anggota DPR bahkan lebih kuat dibandingkan dengan DPR periode 1999-2004.

Ketiga, presiden merupakan pejabat yang juga dipilih langsung. Oleh karena itu legitimasinya kuat. Dalam menyusun kabinet dia tidak lagi tergantung pada koalisi dan karena itu jika dia mau, bisa menyusun kabinet ahli yang bukan lagi kabinet campur aduk yang terdiri dari tokoh-tokoh partai. Menteri kabinet menurun signifikansinya secara politis, tapi kemampuan dan kepemimpinannya secara keahlian menjadi penting.

Hanya beberapa menteri yang diperkirakan menonjol dalam penyusunan kebijakan dan pembentukan opini, antara lain Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri yaitu mereka yang mewakili kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak didesentralisasikan. Karena dipilih langsung maka presiden bisa lebih leluasa menyusun kebijakan-kebijakannya, dan bisa juga terjadi tarik-menarik yang kuat antara Presiden dengan DPR.

Berhubung karakter DPR yang masih multipartai di mana presiden tidak punya mayoritas mutlak di parlemen, maka ada kemungkinan legitimasi presiden yang kuat ini terganjal oleh kuatnya posisi parlemen dalam kewenangan legislatif dan anggaran. Oleh karena itu bisa disimpulkan

bahwa politik di tingkat nasional akan ditandai oleh pertarungan antara legitimasi dan kekuasaan. Ada lembaga yang punya kekuasaan tapi legitimasinya relatif rendah yaitu DPR, ada lembaga yang legitimasi dan kekuasaannya besar yaitu presiden dan ada lembaga yang kewenangannya boleh dikatakan tidak ada tapi legitimasinya kuat yaitu DPD.

Imbangan dalam percaturan politik semacam ini terletak pada kemampuan melakukan komunikasi politik dan menggalang dukungan riil. Di antara ketiga lembaga tersebut DPD mempunyai ruang manuver terbesar justru karena kewenangannya lemah. Oleh karena itu dalam situasi krisis yang berkepanjangan, maka lembaga yang masih punya peluang menguat peranannya adalah DPD.

Sisi Wilayah

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ditandai oleh keluhan tentang timpangnya alokasi sumberdaya antara pusat dan daerah serta alokasi sumber daya antar daerah. Kenyataan bahwa keanggotaan DPD perprovinsi adalah empat orang merupakan isyarat adanya kehendak politik untuk memberikan keuntungan politis bagi wilayah wilayah yang teritorinya kecil serta penduduknya sedikit.

Oleh karenanya para anggota DPD diharapkan bisa menggunakan pengaruh—bukan kewenangan—untuk menjawab masalah misalokasi sumber daya ini. Sekali lagi, yang memainkan peran bagi suksesnya keanggotaan DPD adalah penggalangan dukungan dan komunikasi politik. Baik DPR maupun Presiden adalah sasaran pengaruhnya.

Di provinsi masing-masing, anggota DPD mempunyai hubungan yang tidak terlembagakan dengan gubernur dan DPRD. Oleh karenanya sekiranya sang anggota DPD tersebut dapat secara efektif mewakili aspirasi konstituen, maka dapat tumbuh berbagai preseden politik di tingkat provinsi. Legitimasi seorang anggota DPD sebagai produk pemilihan langsung menjadikannya corong bagi aspirasi orang banyak.

Sehubungan dengan rencana bahwa gubernur, bupati maupun walikota akan dipilih langsung, maka para anggota DPD yang telah memiliki konstituen mendahului para pejabat lainnya, berada dalam posisi berpengaruh terhadap hasil pemilihan para kepala daerah tersebut tadi. Sehingga sulit bagi pemerintah daerah untuk menutup telinga terhadap hal-hal yang disuarakan oleh seorang anggota DPD.

Kesimpulannya keanggotaan di DPD menjadi menarik bukan karena legalitas perannya tetapi karena dinamika perannya yang menyangkut interaksi kelembagaan baik di pusat maupun di wilayah. Interaksi ini sekaligus memperkuat posisi tawar rakyat karena menyangkut perubahan sistem pemilihan di mana pemilihan langsung menjadi penyeimbang dari pemilihan tidak langsung. Konsekuensinya posisi masyarakat harus senantiasa mengalami penguatan, sehingga masyarakat mempunyai daya untuk memilih penyelenggara negara yang punya legitimasi, dan juga bertanggung-gugat.

Masyarakat yang kuat secara politis akan menciptakan pemimpin yang nasibnya bergantung dari rakyat. Logika masa depan ini berbalik dengan kenyataan sekarang di mana

orang selalu menuntut perbaikan kepemimpinan tapi tidak punya daya untuk mewujudkannya. (www.sarwono.net, 14 Maret 2004).♦

DARI DPD RI KE SENAT REPUBLIK INDONESIA

Mochtar Naim

DPD yang kita lahirkan melalui pergulatan politik di MPR RI di era reformasi ini ternyata masih memerlukan upaya-upaya kerja keras ke depan agar setara dengan DPR dalam konteks bikameralisme yang kita cita-citakan.

Sistem bikameral yang sedang kita rintis dan perjuangkan sekarang ini adalah sebuah keniscayaan politik yang tidak mungkin tidak mengingat latar belakang negara kita ini yang secara geografis demikian luas dan dengan jumlah penduduk yang demikian banyak, di samping latar belakang sosial-budaya yang juga demikian beragam dan kompleks. Dengan berkaca ke negara-negara lainnya di dunia, memang praktis

tidak ada satu pun negara besar yang demokratis yang tidak bikameral sifatnya. Jangankan negara-negara besar yang demokratis seperti Amerika Serikat, Kanada, Jerman, India, Australia, dll., negara tetangga kita yang jauh lebih kecil seperti Filipina dan Malaysia pun memiliki sistem dua kamar atau bikameral.

Otonomi daerah yang sudah mulai kita terapkan sekarang akan menjadi lebih efektif dan lebih efisien berjalannya jika konsep bikameral kita terapkan secara serasi dan bergandengan. Tujuan semua itu tidak lain adalah agar daerah-daerah bisa dengan lebih lincah dan lebih percaya diri dalam menangani masalah-masalah kenegaraan yang sewajarnya memang merupakan porsi mereka.

Pada waktu yang sama, pemerintah pusat pun akan sangat diringankan, dari yang tadinya semua dan apa pun diatur oleh dan dari pusat, sekarang masalah-masalah daerah diserahkan kepada daerah untuk ditangani dan ditanggulangi sendiri. Bukankah dalam kenyataannya tidak ada yang lebih mengetahui dan menguasai permasalahan-permasalahan daerah kecuali daerah itu sendiri? Sebaliknya, marilah kita percayakan hal-hal yang menyangkut kepentingan nasional, seperti yang tertera dalam UUD 1945, kita serahkan dan percayakan kepada pusat. Konsep NKRI, dalam arti, RI ini adalah sebuah negara kesatuan, dengan daerah-daerah memiliki otonomi yang luas, yang bertingkat dari provinsi, kabupaten/kota dan desa, harus tetap kita pertahankan.

Diperlukan sebuah perubahan paradigmatik *(paradigm shift)* dan sekaligus kesadaran politik, dari cara berpikir kita yang cenderung bersifat sentralistik, sentripetal, *top-down*,

birokratik, *uniform*, paternalistik, bahkan feodalistik-despotik, kembali mengarah kepada yang bersifat sebaliknya. Yakni yang berorientasi kepada kepentingan dan kemaslahatan rakyat terbanyak, dengan ciri-ciri orientasi yang bersifat demokratik, desentralistik, sentrifugal, *bottom-up*, egaliter, dan sensitif akan keberagaman latar belakang sosial-budaya dari daerah-daerah dan masyarakatnya yang demikian tersebar di seluruh kepulauan Nusantara ini.

Berangkat dari keharusan akan perubahan paradigmatik itu, langkah-langkah selanjutnya ke depan, bagaimanapun, tidak lain adalah, agar kita secara bersama-sama, dan melalui berbagai cara dan berbagai tingkat dan media, memperjuangkan sistem parlemen yang bikameral, dari yang sekarang sifatnya masih semu dan setengah hati, ke sistem bikameral yang penuh, setara dan saling menguatkan.

Sebenarnya, tanpa satu patah kata pun yang menyebut istilah "bikameral" dalam UUD 1945 yang sudah diperbaharui itu, dengan wujud keberadaan DPD yang bersebelahan dengan DPR sekarang, dan dengan cara serta proses pembentukan yang dilalui, DPD pada hakikatnya adalah Senat. Seperti halnya dengan Senat di manapun, DPD dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat di daerah provinsi masing-masing, dengan jumlah anggota yang sama untuk semua provinsi, tanpa membedakan besar-kecil luas wilayah dan jumlah penduduknya, dan mewakili daerahnya di tingkat nasional di forum DPD itu.

Hanya karena pertimbangan politik sesaat yang bergejolak pada waktu pembentukan DPD di forum MPR RI di waktu yang lalu, sifat bikameralnya sangat dibatasi fungsi

Hanya karena pertimbangan politik sesaat yang bergejolak pada waktu pembentukan DPD di forum MPR RI di waktu yang lalu, sifat bikameralnya sangat dibatasi fungsi dan statusnya, sehingga di MPR sendiri berkembang istilah antara *soft* dan *strong bicameralism* ... Tidak munculnya istilah Senat dan sistem bikameral dalam UUD 1945 yang diamandemen adalah sebuah kesengajaan politik dari kekuatan yang berkembang saat itu yang tidak ikhlas menginginkan terwujudnya sistem bikameral yang membagi kekuasaan legislatif antara DPR dan DPD.

dan statusnya, sehingga di MPR sendiri berkembang istilah antara *soft* dan *strong bicameralism*. Akibatnya menjadilah DPD sebagai *lame duck* (itik yang lumpuh) seperti yang kita lihat sekarang. Tidak munculnya istilah Senat dan sistem bikameral dalam UUD 1945 yang diamandemen adalah sebuah kesengajaan politik dari kekuatan yang berkembang saat itu yang tidak ikhlas menginginkan terwujudnya sistem bikameral yang membagi kekuasaan legislatif antara DPR dan DPD.

Melalui perubahan paradigmatik seperti di atas yang harus terwujud secara struktural maupun institusional di negara kita, sasaran dekat kita ke depan tidak lain adalah: amandemen kelima UUD 1945, khususnya terhadap pasal-pasal yang terkait dengan DPD sebagai lembaga negara bersebelahan dengan DPR dalam konteks sistem bikameral yang penuh, setara dan seimbang.

Sebagai bagian dari upaya perjuangan untuk mengubah DPD RI menjadi Senat RI dalam sistem parlemen yang bikameral, marilah kita secara populer mengusung nama DPD itu sebagai Senat RI, dengan anggota-anggotanya sebagai Senator RI. Mari kita sosialisasikan dan bangkitkan minat dan perhatian setiap lapisan masyarakat untuk mempopulerkan istilah serta konsep Senat dan Senator itu, di samping kita juga berupaya mengubahnya secara yuridis-formal melalui forum legislatif-konstitusional, MPR RI. Dengan Senat dan dengan sistem dua kamar itu diharapkan daerah-daerah dan nasional secara menyeluruh akan lebih bergairah dalam mengejar segala ketinggalan yang ada secara bersama-sama.

Untuk hubungan komunikasi yang bersifat internasional maupun nasional yang bersifat formal bisa saja kita tetap menggunakan istilah DPD dengan terjemahannya ke dalam Bahasa Inggris: *House of Regional Representatives* (*House*, bukan *Council*, untuk melambangkan bikameralismenya itu), sementara secara populer kita juga menyebutkannya sebagai "Senat Republik Indonesia", dan anggotanya: Senator. (Dokumen penulis, 23 Mei 2005).♦

DPD RI: TINGKATKAN JADI SENAT ATAU BUBARKAN

Mochtar Naim

Ketika Profesor Ginandjar Kartasasmita berkunjung ke Tokyo belum lama ini dalam rangka memberi kuliah di salah satu universitas di sana, beliau selaku Ketua DPD menyempatkan diri untuk berkunjung ke Parlemen Jepang (*Diet*). Beliau diterima dengan baik, bahkan dijamu makan oleh pimpinannya. Namun, ketika Ginandjar mengajak untuk melakukan hubungan kerja sama dengan DPD yang baru ditumbuhkan itu, pimpinan *Diet* menolaknya. Alasan, DPD bukanlah atau belumlah, sebuah lembaga legislatif setara parlemen yang mempunyai wewenang untuk bisa memutus sendiri. Ini diceritakan oleh Pak Ginandjar di

hadapan sidang DPD dengan suara terbata-bata dan perasaan getir.

Upaya pimpinan DPD agar DPD juga diterima sebagai anggota organisasi parlemen sedunia kelihatannya juga menemui hambatan yang sama. Bukan hanya karena lembaga ini baru yang bersebelahan dengan DPR tetapi juga karena alasan status dan perannya yang tidak menggambarkan memiliki hak legislatif itu.

Begitu perlakuan di luar negeri, seperti kasus Jepang di atas, begitu pula perlakuan di dalam negeri sendiri seperti yang diperlihatkan oleh sikap DPR selama ini terhadap DPD. Dan semua ini berhulu pada penambahan Pasal 22C dan 22D dari UUD 1945 pada perubahan ketiga tahun 2001 yang melahirkan lembaga negara baru yang bernama DPD. Memang dari bunyi Pasal 22D Ayat (1) sampai (3) terlihat bahwa wewenang DPD hanyalah sebatas mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR untuk hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Untuk hal-hal tersebut DPD ikut membahasnya serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Di samping itu DPD juga dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dimaksud dan menyampaikan hasil pengawasannya

itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Karena sifatnya yang hanya mengajukan RUU, ikut membahasnya dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak ikut memutus, lalu melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dimaksud, jelas terlihat bahwa DPD sesungguhnya memang bukanlah lembaga legislasi dalam arti sepenuhnya. Tugas DPD terhadap DPR hanyalah sekadar pembantu-pelengkap dalam mempersiapkan sebuah RUU yang DPD sendiri tidak ikut dan tidak diikutkan dalam pengambilan keputusan untuk menjadikan sebuah RUU menjadi UU. Sikap dari pimpinan *Diet* di Tokyo dan bahkan juga sikap dari DPR sendiri secara konstitusional sesungguhnya adalah benar. Yang salah bukanlah *Diet* dan bukan pula DPR, tetapi amandemen konstitusi dan pembuat amandemen konstitusi itu sendiri yang melahirkan dan memperlakukan DPD sebagai "anak tak diharapkan" alias *unwanted child.*

DPD lahir karena tuntutan yang gencar dari FUD (Fraksi Utusan Daerah) yang memperjuangkan kepentingan daerah di MPR dan maraknya tuntutan daerah serta masyarakat akademik dan umum lainnya agar di samping otonomi penuh yang diberikan kepada daerah juga dibentuk lembaga legislatif DPD di pusat bersebelahan dengan DPR dalam sebuah sistem bikameral untuk memperjuangkan kepentingan daerah di pusat. Dalam sistem bikameral dimaksud DPD berfungsi sebagai Senat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu di provinsi dengan jumlah anggota yang sama untuk setiap provinsi (empat orang).

Kita tentu saja tidak ingin melihat DPD berjalan seperti itik lumpuh (*lame duck*), yang karenanya tidak produktif dan tidak efisien, sementara biaya yang dikeluarkan negara untuk keberadaan DPD ini tidak sedikit. Biaya yang sudah keluar saja mendekati 100 miliar, sementara anggaran yang diajukan untuk 2005-2006 dekat-dekat 200 miliar. Untuk apa membuang-buang uang negara sekian banyak untuk menghidupi itik lumpuh. Karenanya pilihan lain tentu saja adalah: bubarkan!

Kenyataan bahwa yang tertuang dalam amandemen UUD 1945 adalah seperti yang tertera dalam Pasal 22C dan 22D tersebut, bagaimanapun adalah hasil maksimal yang bisa dicapai oleh FUD setelah melalui perjuangan sengit di forum MPR. Kekuatan FUD dalam berhadapan dengan partai-partai politik di forum MPR memang sangat tidak berimbang, sehingga dalam menghadapi buah simalakama ini FUD memilih untuk menerimanya, daripada tidak sama sekali, dengan harapan, dari dalam, sambil berproses, diusahakan peningkatan status dan perannya itu.

Sekarang, memang terasa sekali betapa tak berdayanya DPD berhadapan dengan DPR, dengan pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, dengan status dan peran yang sangat terbatas itu. Dengan status dan peran yang dimiliki oleh DPD sekarang, sesungguhnya tidak ada sistem bikameral yang tercipta. Karena yang mempunyai hak legislatif yang bersifat memutus hanyalah DPR, maka DPD hanyalah berupa apendiks sekadar pembantu DPR. Ciri utama dari sebuah lembaga legislatif adalah bahwa lembaga tersebut memiliki hak memutus, selain hak-hak lain.

Sekarang ini kelihatan sekali kerancuan antara hubungan DPR, DPD dan bahkan MPR, yang ketiganya cenderung berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi dan sistem jaringan yang jelas. Hubungan antara DPR dan DPD, khususnya, sejak semula tidak dapat dikatakan harmonis. MPR sendiri sedikitnya bersidang sekali dalam 5 tahun, tetapi karena diberi tugas oleh UU Susduk untuk melakukan sosialisasi dari UUD 1945 yang telah diamandemen, juga berjalan rutin setiap hari, dengan pimpinan dan sekretariat jenderal yang

juga berfungsi rutin setiap hari, dan dengan anggaran yang jauh melebihi anggaran DPD setiap tahunnya.

Dari keberadaan ketiga lembaga negara yang bergerak di bidang legislatif ini, karenanya, orang sering menamakan sistem keparlemenan yang berlaku di Indonesia sekarang ini bukan bikameral, tetapi trikameral—dan trikameral yang rancu.

Sorotan tajam yang dilakukan oleh para pengamat dan para ahli ketatanegaraan terhadap kinerja DPD yang dikatakan mandul, sebenarnya bukanlah sebab, tetapi merupakan akibat dari sistem dan struktur yang diciptakan terhadap lembaga negara baru keparlemenan tersebut. Dalam batas-batas fungsi dan peran yang diberikan kepada DPD, sebenarnya DPD, seperti yang saya lihat dan alami sendiri sebagai anggota, cukup sibuk. Puluhan sudah RUU dan saran-saran yang diajukan ke DPR di samping tugas-tugas pengawasan yang dilakukan. Namun karena produknya tidak dihasilkan sendiri, atau tidak ikut menghasilkan, maka yang terlihat oleh orang luar adalah kesan kekerdilan dan kemandulannya itu.

Karena dia adalah akibat dari sistem dan struktur keparlemenan yang rancu yang menyebabkan DPD juga menjadi rancu dan impoten, maka pilihan ke depan tidak lain adalah: ubah atau bubarkan. Jika sistem dan struktur itu yang salah, maka yang diperbaiki adalah sistem dan struktur itu sendiri. Mengubahnya tentu saja dengan melakukan amandemen kembali, khususnya terhadap pasal-pasal yang terkait dengan keberadaan serta fungsi dan peranan dari DPD dalam sistem keparlemenan kita.

Mengubahnya adalah sebuah keniscayaan. Kita tentu saja tidak ingin melihat DPD berjalan seperti itik lumpuh (*lame duck)*, yang karenanya tidak produktif dan tidak efisien, sementara biaya yang dikeluarkan negara untuk keberadaan DPD ini tidak sedikit. Biaya yang sudah keluar saja mendekati 100 miliar, sementara anggaran yang diajukan untuk 2005-2006 dekat-dekat 200 miliar. Untuk apa membuang-buang uang negara sekian banyak untuk menghidupi itik lumpuh. Karenanya pilihan lain tentu saja adalah: bubarkan!

Padahal dengan kondisi geo-politik dan geo-sosio-kultural yang ada di negara kita sekarang yang telah berjalan sejak era reformasi, kita telah beralih dari sistem sentralisme yang kita anut selama ini ke sistem desentralisme. Dengan otonomi luas yang diberikan kepada daerah-daerah, maka logis jika di pusat pun ada lembaga legislatif yang memikirkan kepentingan daerah, di mana yang duduk adalah wakil-wakil dari daerah-daerah bersangkutan. Dengan memikirkan daerah berarti kita memikirkan seluruh tanah air dengan seluruh kepentingan nasional kita. Yang namanya Indonesia tidak lain adalah jumlah keseluruhan–*the sum total*–dari keseluruhan daerah. Maju daerah maka maju Indonesia. Begitu juga sebaliknya: Terbelakang daerah, terbelakang pula Indonesia.

Dalam konteks desentralisasi dan otonomi inilah kita menempatkan DPD, dan DPD dalam wadah bikameralisme keparlemenan yang setara dengan DPR dan memiliki hak legislatif penuh. Kita bisa meniru atau mengambil manfaat dari pengalaman negara-negara yang memiliki sistem bikameral ini. Di kebanyakan negara yang menganut sistem

bikameral, tugas utama dari Senat adalah melakukan *review* atau penelaahan terhadap rancangan undang-undang yang disiapkan oleh *House of Representatives* (DPR) untuk diundangkan.

Dengan itikad baik bersama dalam rangka memajukan negara dan bangsa, kita perlu berlapang dada, dan melihat kepentingan bersama kita ke depan. Presiden, ataupun MPR, bisa saja membentuk sebuah tim atau komisi yang mempelajari bentukan sistem bikameral yang cocok untuk kepentingan negara ke depan. Dari hasil kerja komisi inilah MPR melakukan amandemen terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan sistem bikameral dan keberadaan DPD dengan fungsi dan peran yang disesuaikan itu.

Sia-sia jika negara sebesar Indonesia ini tidak belajar banyak dari pengalamannya sendiri. (Dokumen penulis, 23 Juli 2005).♦

PROBLEM AKSEPTABILITAS POLITIK DPD

Laode Ida

Tepat 1 Oktober lalu, tanpa terasa usia Dewan Perwakilan daerah (DPD) sudah setahun. Banyak hal yang sebenarnya sudah dilakukan oleh DPD, baik secara kelembagaan maupun orang per orang sebagai anggota yang ada di dalamnya.

Mulai dari upaya membangun sistem di internal, hingga manuver kenegaraan dengan berupaya membuat konvensi mengundang presiden untuk menyampaikan penjelasan khusus tentang pembangunan di depan sidang paripurna DPD yang juga menghadirkan para kepala daerah dan ketua DPRD seluruh Indonesia.

Harapan masyarakat pun begitu banyak ditujukan kepada DPD, atau melalui para anggota di lembaga perwakilan sebagai salah satu bayi reformasi ini.

Kendati begitu, derajat penerimaan DPD sebagai lembaga politik baru ini, jujur saja, masih terasakan setengah hati. Menjelang ulang tahunnya, misalnya, pimpinan DPD tiba-tiba dikejutkan dengan surat dari pimpinan DPR yang ditandatangani oleh Wakil Ketua Sutardjo Soerjoguritno.

Isinya pengantar dari surat dan hasil kajian Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) DPR, yang intinya "menghindari keikutsertaan DPD dalam forum-forum parlemen internasional karena dianggap tidak relevan dengan bidang tugas dan kewenangannya, dan DPD bukan lembaga parlemen, bukan badan legislasi."

Dikatakan pula bahwa UUD kita tidak menyebut parlemen kita dalam sistem *bicameralism*.

Gurau Belaka

Isi surat tersebut sebenarnya tak asing di telinga saya. Dalam pembicaraan informal dengan sebagian teman anggota DPR, kalimat seperti itu sudah kerap dilontarkan, namun saya anggap sekadar gurau belaka.

Tetapi mulai agak serius menanggapinya ketika hal itu dilontarkan oleh seorang pejabat dari markas besar Inter Parliamentary Union (IPU) Jenewa, Martin Chungong, ketika saya bertemu dengannya di Brussel, Juli lalu.

Saat itu saya menanyakan kenapa ada pembatalan sepihak terhadap rencana keberangkatan saya dalam *inter-*

national seminar on the role of parliament in peace building di IPU Jenewa minggu ketiga Juli.

Ia menyatakan, sekretariat IPU di Jakarta yang menentukan, seraya menambahkan, "*I've got information that DPD is still new and not such as parliament*".

Kendati setelah saya jelaskan keberadaan dan posisi DPD sebagai kamar kedua parlemen Indonesia setelah amandemen konstitusi, ia kemudian menyatakan untuk mengirim kembali undangan dan pada akhirnya juga saya bersama Prof Cecep Syarifudin dari DPR berpartisipasi dalam seminar di IPU Jenewa itu.

Namun, saya benar-benar merasakan bahwa informasi tentang DPD sering disampaikan oleh pihak luar secara tak sempurna sehingga menimbulkan kesan yang bisa sangat berbeda dengan keberadaannya dalam konstitusi kita.

Soal "Bicameralism"

Dalam UUD maupun undang-undang terkait yang ada, tidak pernah menyebut istilah *bicameral* atau *unicameral*. Tetapi tak bisa dimungkiri bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang sesuai dengan konstitusi atau UUD kita, yang memiliki kedudukan sama dengan DPR, kendati harus diakui DPD memiliki kewenangan yang terbatas dan lemah, sebagai bagian dari kekhasan sistem parlemen Indonesia.

Walaupun demikian, mesti diakui bahwa dengan amandemen konstitusi yang menghadirkan DPD, Indonesia tak bisa pula menghindari kenyataan bahwa parlemen kita sedang berada dalam wilayah teori *bicameralism*. Wa-

Dalam konteks ini, posisi DPD di tingkat negara sebagai lembaga perwakilan adalah sama dengan DPR. DPR dan DPD sama-sama tergabung dalam MPR, di mana pengekspresiannya telah dan sedang kita lakoni bersama. Bedanya, DPR mewakili rakyat melalui partai politik (dengan ideologi yang menyertainya), sedangkan DPD kecuali mewakili rakyat berbasis daerah juga mewakili berbagai kepentingan daerah berupa lingkungan fisik, alam, dan sebagainya yang ada di daerah.

cana ini telah mewarnai diskusi-diskusi dalam pembahasan di PAH 1 MPR ketika mencari posisi yang pas untuk DPD.

Para ahli tata negara mengakui bahwa kita tengah berada dalam lingkup teori dan konsep *bicameralism* kendati dengan istilah yang berbeda-beda.

Prof. Dr. Sri Soemantri dan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie menyebut parlemen kita dengan istilah *soft bicameralism*, dan Muhammad Fajrul Falakh menyebutnya dengan istilah "*bicameral* dengan memiliki watak timpang luar biasa". Andrew Ellis (2002) menyebut DPD dengan istilah "*minor chamber*".

Sementara, Lex Rieffel (2004) lebih tegas menyebut DPD sebagai *senate*, di mana posisi keterwakilannya sama dengan DPR. Tepatnya, apa pun istilah yang digunakan, mereka tetap pada penegasan yang pasti bahwa DPD adalah kamar kedua (*second chamber*) dalam parlemen kita, di mana posisi akibat kewenangan yang terbatas itu keunikan sistem parlemen kita dan sekaligus menjadi bagian dari varian *bicameral* dalam sistem keparlemenan negara-negara di dunia.

Untuk dikatakan sebagai lembaga parlemen atau perwakilan, tentu tak hanya dilihat dari kewenangannya semata, melainkan harus dilihat sebagai kesatuan yang utuh dalam dua hal yang saling terkait.

Pertama, menyangkut pemilihan anggota-anggota, di mana anggota-anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, atau diberi mandat oleh rakyat daerah untuk memperjuangkan kepentingan dari dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional.

Kedua. fungsi yang diperankan DPD yakni fungsi legislasi, fungsi pertimbangan (termasuk dalam *budgeting*), dan

fungsi pengawasan. Semua fungsi ini secara tegas dinyatakan dalam UUD 1945 (hasil amandemen) dan UU No 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dalam konteks ini, posisi DPD di tingkat negara sebagai lembaga perwakilan adalah sama dengan DPR. DPR dan DPD sama-sama tergabung dalam MPR, di mana pengekspresiannya telah dan sedang kita lakoni bersama. Bedanya, DPR mewakili rakyat melalui partai politik (dengan ideologi yang menyertainya), sedangkan DPD kecuali mewakili rakyat berbasis daerah juga mewakili berbagai kepentingan daerah berupa lingkungan fisik, alam, dan sebagainya yang ada di daerah.

Beberapa parlemen luar negeri telah lebih cepat memahami dan memberikan pengakuan terhadap keberadaan DPD sebagai bagian dari parlemen di Indonesia. Wujudnya antara lain diundang untuk mengikuti pertemuan-pertemuan parlemen tingkat internasional.

Selain itu, sejumlah duta negara asing termasuk anggota parlemen dari berbagai negara selama hampir setahun terakhir, telah mengunjungi DPD dalam kapasitas sebagai kunjungan ke lembaga parlemen. Ini semua merupakan bukti bahwa keberadaan DPD sebagai parlemen yang dipandang memiliki signifikansi yang setara dengan DPR maupun lembaga parlemen dari negara lain.

DPD memang menyadari bahwa kewenangannya tidak terkait dengan hubungan politik luar negeri. Namun, merupakan pemahaman yang keliru kalau selalu dibuat dikotomi yang tegas antara apa yang dibahas dalam agenda forum antar-parlemen internasional dengan masalah atau agenda nasional.

Kalau organisasi Parlemen Internasional seperti IPU, AIPO, APPF, AAPP dan PUOCIM, di mana sidang-sidangnya akan menghasilkan resolusi, deklarasi atau bentuk keputusan lain di berbagai bidang yang meliputi politik, ekonomi, lingkungan dan sosial budaya yang lazimnya meminta parlemen negara anggotanya untuk mengambil langkah-langkah misalnya mendesak pemerintah masing-masing untuk meratifikasi, maka bukan berarti hanya DPR yang bisa tahu dan melakukan itu.

DPD juga perlu tahu, mengikuti dan terlibat untuk mengetahui agenda internasional dimaksud, karena implikasinya, langsung atau tidak langsung, juga akan mengenai negara yang parlemennya menjadi anggota organisasi parlemen internasional tersebut, di mana semua itu pastilah terkait dengan bidang kewenangan DPD dalam negeri.

Sebagai lembaga parlemen, DPD juga berhak melakukan sesuatu untuk menindaklanjuti hasil-hasil pertemuan atau kesepakatan di forum antar-parlemen internasional itu dengan, misalnya tentu saja akan lebih meyakinkan kalau bersama dengan DPR, mendesak pemerintah untuk meratifikasi kesepakatan internasional.

Dalam proses-proses pembahasan masalah-masalah ekonomi, sosial budaya dan politik di forum organisasi parlemen internasional, DPD bersama DPR tentu akan bisa menunjukkan eksistensinya termasuk di dalamnya mencoba memberikan pertimbangan-pertimbangan pemikiran strategis yang terkait dengan kepentingan nasional Indonesia.

Partisipasi DPD dalam beberapa forum parlemen internasional selama ini, misalnya, telah juga berupaya menun-

jukkan upaya-upaya itu. Kendati begitu, keberadaan DPD masih belum juga memperoleh penerimaan dan pengakuan politik dalam negeri, masih diposisikan sebagai "ada atau tidak sama saja", tak berpengaruh apa-apa. Kendati di balik itu barangkali karena ada yang merasa terganggu dengan keberadaan DPD berikut manuver-manuver politiknya di tengah kebiasaan yang sudah mapan dari pihak-pihak yang terkait.

Ini tentu saja bisa dimaklumi bahwa gangguan atas kemapanan bisa diekspresikan dengan penolakan politik terhadap "sang pengganggu", dan DPD dalam setahun keberadaannya barangkali masih dipandang sebagai pengganggu itu.

Padahal bayi reformasi ini dilahirkan untuk memperkuat posisi parlemen dalam berperan untuk memberikan *second opinion* dalam parlemen khas Indonesia. (*Suara Pembaruan*, 10 Oktober 2005).♦

KIPRAH DPD, HARAPAN MASYARAKAT, DAN URGENSI KOMUNIKASI

Mooryati Soedibyo

Setelah terpilih sebagai anggota DPD daerah pemilihan DKI Jakarta pada Pemilu 5 April 2004 lalu, saya sering mendapat pertanyaan dari masyarakat mengenai apa yang sedang dilakukan oleh para anggota DPD hari-hari ini. Sepintas, pertanyaan ini mungkin dirasa terlalu cepat atau belum waktunya, karena sampai saat ini para senator terpilih itu belum dilantik sehingga bisa sah memulai tugasnya sebagai seorang anggota DPD. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri merencanakan pelantikan DPD (dan DPR) tanggal 1 Oktober mendatang.

Namun, secara implisit, saya dapat memaknai pertanyaan tersebut sebagai bentuk ungkapan harapan masyarakat untuk segera melihat kiprah para wakil mereka dalam memperjuangkan aspirasi dan persoalan di daerah konstituensinya. Sebagai lembaga baru, DPD diharapkan muncul dengan semangat dan kualitas perwakilan yang baru. Fakta masih banyaknya kepentingan masyarakat yang luput dari perhatian lembaga perwakilan yang ada saat ini (DPR) menyebabkan kehadiran DPD dengan sendirinya disambut penuh harapan.

Namun, terlepas dari apakah harapan itu memang realistis atau justru berlebihan, tampaknya anggota DPD belum bisa berbuat banyak untuk memenuhi harapan itu. Selain karena belum dilantik untuk segera bisa bekerja, harus diakui bahwa tidak saja anggota masyarakat yang belum cukup memahami eksistensi lembaga perwakilan itu, tapi juga kalangan anggota DPD sendiri. Masih banyak hal yang perlu dipelajari, baik mengenai tugas dan wewenang anggota/lembaga maupun menyangkut hubungan multipihak (*stakeholders* di pusat dan daerah) yang memang belum jelas formatnya. Tidak heran kalau dalam masa pembelajaran ini, aktivitas DPD masih berkisar pada agenda penguatan kapasitas anggota dan pembenahan internal lembaga.

Pada sisi lain, perlu juga disadari bahwa besarnya harapan dan tuntutan masyarakat akan kiprah DPD ini tampak tak sebanding dengan skala kewenangan yang ada. Ada banyak persoalan serius yang mereka minta untuk anggota DPD perjuangkan, tapi sayang sebagiannya merupakan urusan yang tidak relevan atau di luar jangkauan kewe-

nangan DPD itu sendiri. Seperti di Jakarta, problem serius masyarakat ibu kota yang mesti menjadi agenda prioritas adalah soal lapangan kerja, pengangguran dan efek gangguan sosialnya yang semakin merisaukan, masalah sampah, banjir, transportasi dan tata ruang kota, dan seterusnya.

Situasi ini tentu sungguh dilematis. Secara konstitusional, DPD memiliki posisi yang tidak cukup kuat sehingga sulit berperan maksimal seperti diharapkan masyarakat. Lemahnya kewenangan DPD itu, pertama, terkait dengan terbatasnya subjek persoalan yang masuk dalam wilayah perhatiannya. Ia hanya melingkupi sebagian kepentingan daerah, seperti soal otonomi, perimbangan keuangan, pemekaran wilayah, dan sebagainya yang tidak terkait langsung dengan problem riil masyarakat. Membandingkan dengan semangat dasar kelahiran DPD sebagai institusi perwakilan daerah di struktur pengambilan keputusan politik nasional, jenis dan jumlah subjek persoalan yang diatur sebagai domain urusan DPD ini tentu masih terbatas.

Kedua, kewenangan yang lemah itu juga disebabkan terbatasnya skala peran DPD. Merujuk pada UUD 1945 dan UU No. 23/2003, meski DPD memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan pertimbangan, tetapi semuanya itu tidak cukup maksimal. Dalam fungsi legislasi, misalnya, DPD hanya bisa mengajukan usul rancangan UU (terkait masalah daerah) dan ikut membahas pada tahapan awal dengan DPR, tapi tidak terlibat dalam pengambilan keputusan final. Sementara dalam fungsi kontrol, selain DPD hanya mengawasi implementasi UU terkait kepentingan daerah, pajak, pendidikan, agama dan anggaran, juga status hasil peng-

Sebagai lembaga baru, DPD diharapkan muncul dengan semangat dan kualitas perwakilan yang baru. Fakta masih banyaknya kepentingan masyarakat yang luput dari perhatian lembaga perwakilan yang ada saat ini (DPR) menyebabkan kehadiran DPD dengan sendirinya disambut penuh harapan.

awasannya itu cuma sebagai masukan bagi DPR untuk ditindaklanjuti.

Terlepas dari itu semua, komunikasi intens antara konstituen dan para wakilnya di DPD merupakan suatu awal yang niscaya bagi terbentuknya persepsi dan harapan yang proporsional. Komunikasi itu harus terbangun di atas suatu hubungan substantif, yakni hubungan yang memungkinkan terjadinya interaksi politik yang sehat antara konstituen dan para wakil mereka, dan tidak sekadar bersifat ritualistik dan formalistik. Hubungan komunikatif dan proses saling memahami antara wakil dan konstituen ini lebih muda terjadi mengingat anggota DPD adalah hasil pilihan langsung rakyat.

Untuk itu, sejumlah hal berikut perlu diperhatikan. Pertama, setiap anggota DPD perlu mengubah tradisi komunikasi dan hubungan pertanggungjawaban yang ada selama ini, yakni komunikasi (instruksi) satu arah dari atasan ke bawahan dan pertanggungjawaban dari bawahan kepada atasan menuju arah komunikasi dialogis dan pertanggungjawaban para wakil (*agency*) ke para pemilih (*principal*). Inilah makna kedaulatan rakyat dalam prinsip perwakilan politik negara modern. Dan dengan itu pula, komunikasi akan berlangsung lebih leluasa dan wajar.

Kedua, di sisi masyarakat, perlu ada kemauan untuk turut berpartisipasi dalam menyampaikan aspirasi, ikut membahas (konsultasi publik), dan turut mengecek/ mengawasai sejauh mana tuntutannya terpenuhi oleh para wakilnya. Partisipasi ini tidak sebatas dilakukan oleh perwakilan LSM dan organisasi formal lainnya, tetapi juga masyarakat luas yang terhimpun dalam forum-forum warga maupun secara indi-

vidual. Hanya dengan ini, para wakil bisa mengetahui aspirasi otentik konstituen mereka.

Ketiga, perlunya sarana komunikasi dan staf pendukung yang menjembatani masyarakat dan anggota DPD. Hal ini berupa kantor/sekretariat bersama anggota DPD di daerah perwakilannya, media komunikasi berupa buletin dan sejenisnya untuk menginformasikan segala kegiatan DPD maupun problem yang dihadapi pemilih, dan dukungan staf profesional yang membantu kelancaran hubungan tersebut. Yang tentu lebih penting lagi tentu saja adalah komunikasi langsung DPD dengan pemilihnya lewat berbagai acara tatap muka, konsultasi publik, dengar pendapat, dan sebagainya.

Dengan sejumlah langkah di atas, urgensi komunikasi guna "menyambungkan" kiprah DPD dengan harapan masyarakatnya bisa mewujud. Ketiadaan komunikasi tentu akan membuat terputusnya hubungan perwakilan politik tersebut, menimbulkan persepsi yang salah dan harapan yang berlebihan di kalangan masyarakat, dan kiprah politik anggota DPD yang justru terlepas dari aspirasi para pemilihnya. Ini tentu kontraproduktif dalam membangun demokrasi yang sehat di suatu negara modern. (http://mooryati-soedibyo.net).♦

DPD, SOLIDITAS LEMBAGA, RELASI DENGAN DPR

Mooryati Soedibyo

Meski posisi konstitusionalnya lemah, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang terpilih pada Pemilu 5 April 2004 berkomitmen untuk tetap mematuhi aturan konstitusi dan UU sebagai landasan kerjanya ke depan. Secara khusus, klausul aturan yang terkait dengan peran DPD tersebut adalah Pasal 22C dan 23D UUD 1945, Pasal 32 sampai Pasal 51 UU No. 22 Tahun 2003, dan Pasal 15 sampai Pasal 19 dan Pasal 32 sampai Pasal 34 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disahkan DPR tanggal 24 Mei lalu.

Dengan ketentuan di atas, wewenang dan peran DPD memang terbatas pada aspek-aspek yang menyangkut

kepentingan daerah. Selain itu, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan maupun pertimbangan, kedudukan DPD tidaklah setara dengan DPR. DPD hanya bisa mengajukan usul RUU terkait masalah daerah, ikut membahas pada tahapan awal dengan DPR, tapi tidak terlibat dalam pengambilan keputusan final. Juga dalam fungsi kontrol, DPD hanya mengawasi implementasi UU terkait kepentingan daerah, pajak, pendidikan, agama dan anggaran, namun itu hanyalah masukan bagi DPR untuk ditindaklanjuti.

Tidak signifikannya kewenangan DPD ini terasa ironis kalau kita melihat proses rekrutmen anggotanya yang relatif lebih berat ketimbang anggota DPR. Mengambil contoh pribadi saya, bisa dikatakan bahwa saya yang mewakili daerah pemilihan Jakarta dengan total perolehan suara 457.996 sama nilainya dengan dua orang anggota DPR untuk daerah pemilihan DKI Jakarta. Lebih dari itu, para anggota DPD itu dipilih langsung oleh rakyat, sementara anggota DPR justru sebagian besar dipilih melalui partai yang mencalonkannya (sistem proporsional terbuka).

Tetapi perlu ditekankan, peran yang tidak signifikan ini saya maklumi bukan karena DPR belum siap untuk mendistribusikan kekuasaan dan perannya kepada DPD sebagai mitra sejajar, dan bukan pula karena DPR belum percaya dengan lembaga DPD, tetapi lebih karena pertimbangan bahwa DPD membutuhkan waktu untuk sebuah proses evolusi kelembagaan. Artinya, suatu waktu nanti, mungkin saja DPD ini berevolusi menjadi lembaga yang kuat dan sejajar, seperti yang kita temukan dalam tradisi bikameralisme di Amerika atau Inggris.

Dalam konteks itu, efektivitas kerja anggoata DPD ke depan kiranya tidak hanya tergantung pada kewenangan yang ada, tetapi juga interaksi positif dengan lembaga politik lain, terutama DPR. Hubungan tersebut akan lahir dari dinamika politik sehari-hari, dan berkembang di lapangan sebagai perwujudan hubungan kerja dan hubungan aspiratif. Ini juga lebih mudah mewujud kalau kedua lembaga ini sungguh berkomitmen memperjuangkan aspirasi konstituen/ daerah pemilihan mereka.

Peran DPD

Sebagai seni kemungkinan (*the art of possible*), politik adalah medan pencarian peluang. Bagaimana mencari peluang yang bisa mendatangkan dukungan dan kerja sama tidak saja dari konstituen, tetapi juga *partner* kerja seperti DPR dan Pemerintah.

Yang akan dimaksimalkan adalah kekuatan pengaruh individual mereka baik karena kelebihan pengalaman politik, tingkat pendidikan, dan klaim legitimasi sebagai pilihan langsung rakyat. Kekuatan opini, kualitas argumentasi, lobi dan interaksi-pengaruh di medan politik diyakini akan membuat lembaga ini bisa diandalkan sebagai pejuang aspirasi daerah.

Hemat saya, untuk mengefektifkan perannya ke depan, DPD perlu menempuh langkah pemerkuatan diri (internal) dan membangun hubungan positif dengan lembaga negara lain, terutama DPR (eksternal). Ke dalam, yang mesti dipersiapkan adalah kapasitas individual, kolektif dan institutional dari pihak DPD sendiri.

Pada waktunya, rakyat kembali menagih janji dan mengevaluasi hasil kerja, memberi ganjaran atau menjatuhkan sanksi. Hasil itu tidak hanya menentukan terpilih-tidaknya seorang anggota di pemilu berikutnya, tetapi bahkan nasib evolusi lembaga DPD ini ikut dipertaruhkan.

Pertama, dari segi substansi, sejauh mana para anggota DPD bisa menangkap pokok masalah dalam kebijakan otonomi dan pembangunan daerah, yang hemat saya berintikan tuntutan keadilan (pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan pusat-daerah), untuk kemudian dijadikan energi perjuangan bersama (isu kolektif) yang mempersatukan semua wakil berbagai daerah.

Kedua, pada level metode, sejauh mana perbedaan aspirasi antar-daerah (yang tentu ada) tidak membelah anggota DPD ketika berhadapan dengan *partner* kerjanya (DPR maupun eksekutif) menyangkut isu-isu kunci.

Kongkretnya, bagaimana mempersatukan aspirasi perjuangan, dan tidak saling menyalip antardaerah, sehingga melemahkan *bargaining position*. Ketiga, penguatan *supporting system*, terutama staf pendukung, baik di kantor pusat maupun di sekretariat daerah. Rekruitmen tenaga ahli yang kompeten, baik untuk mendampingi masing-masing anggota maupun mengisi kebutuhan lembaga, merupakan agenda serius. Amat baik kalau pemerintah (pusat maupun daerah) juga memberikan bantuan teknis dan finansial yang cukup bagi program *capacity building* ini.

Untuk membangun pola relasi yang saling mendukung dan menguntungkan pelaksanaan tugas dan wewenang anggota DPD dengan DPR, tergantung kepada beberapa faktor. Pertama, bagaimana pola relasi politik yang dibangun DPD untuk membangkitkan kemauan politik (*political will*) DPR untuk bersama-sama memikirkan bahwa aspirasi rakyat/konstituen harus lebih diutamakan diatas kepentingan/ aspirasi partai.

Kedua, DPD secara kelembagaan perlu memiliki format dan strategi perjuangan aspirasi warga dan setiap anggota DPD siap untuk melakukan itu dalam hubungan kerjanya dengan lembaga negara lain, termasuk DPR dan Pemerintah.

Harap diingat, setelah pelantikan, rakyat berharap bisa segera melihat kiprah para wakil mereka dalam memperjuangkan nasib dan aspirasinya. Pada waktunya, rakyat kembali menagih janji dan mengevaluasi hasil kerja, memberi ganjaran atau menjatuhkan sanksi. Hasil itu tidak hanya menentukan terpilih-tidaknya seorang anggota di pemilu berikutnya, tetapi bahkan nasib evolusi lembaga DPD ini ikut dipertaruhkan. (http://mooryati-soedibyo.net).♦

DPD: REFORMASI POLITIK BUKAN DEMI KEKUASAAN

Irman Gusman

Reformasi di bidang ketatanegaraan melalui amandemen UUD 1945, telah melahirkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebuah lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Untuk mewujudkan representasi aspirasi rakyat secara langsung, maka keanggotaan DPD pun dipilih secara langsung melalui Pemilu tahun 2004, dengan porsi masing-masing wilayah provinsi dipilih empat orang. Tercatat jumlah anggota DPD 128 orang yang berasal dari 32 provinsi.

Setelah 18 bulan bekerja, DPD merasa perlu untuk memantapkan fungsi dan perannya selaku lembaga legislatif,

sehingga jika kini banyak yang beranggapan keinginan tersebut sebagai upaya memperkuat kekuasaan, sebenarnya jauh panggang dari api. Pimpinan dan seluruh anggota DPD yakin, apa yang tengah diperjuangkan sebagai upaya melaksanakan amanat rakyat.

Sebagai sosok yang dipilih langsung, wajar memiliki beban dan tanggung jawab lebih besar dari pada mereka yang dipilih melalui tanda gambar parpol. Para konstituen memiliki ekspektasi tinggi terhadap calon anggota DPD pilihannya. Oleh sebab itu umumnya masyarakat akan merasa lebih gampang menyampaikan setiap aspirasi. Karena merasa telah mengenalnya dengan baik. Jadi sifat otoritasnya sebagai penerima mandat rakyat sangat tinggi. Legitimasi para anggota DPD sebenarnya sangat tinggi.

Oleh sebab itu kehadiran DPD diharapkan dapat menjembatani berbagai kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat dan daerah dalam menyusun kebijakan nasional. Selain itu, keberadaan DPD pun diharapkan dapat memperkuat sistem parlemen yang pada gilirannya dapat memperkuat demokrasi di Indonesia.

Dalam kerangka pemikiran seperti itulah, dan pengalaman melaksanakan fungsi dan peran selama 18 bulan lebih, memberi kesadaran kepada para anggota DPD, bahwa lembaga negara tempat mengabdi ini perlu didudukkan secara tepat. Jadi hakikatnya, melakukan keinginan reformasi adalah suatu keniscayaan, jika semua pihak memiliki visi dan misi bahwa negara ini perlu dibangun dengan landasan yang lebih demokratis.

Namun demikian, harapan reformasi tersebut tampaknya bukan merupakan hal yang mudah dapat dilaksanakan mengingat kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada DPD sangat terbatas, seperti Pasal 22D UUD 1945:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dengan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang dapat menjadi pegangan antara lain: Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak dimaksudkan untuk sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR; Kewenangan legislasi DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, dan itu pun tetap bersama (*share*) dengan DPR (tidak mengambil alih).

Menyadari kewenangan DPD yang lemah itu, maka sejak awal seluruh anggota DPD telah sepakat untuk membangun peran lembaga ini optimal, dan akan terus mendorong pula optimalisasi sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD 1945, khususnya pasal-pasal yang terkait dengan kewenangan DPD. Berkenaan dengan itu, pada 8 Juni 2006 Pimpinan DPD telah menyampaikan surat kepada Pimpinan MPR perihal perubahan UUD 1945 dengan melampirkan usulan perubahan UUD 1945 yang ditandatangani oleh seluruh anggota DPD.

Secara konstitusional perubahan UUD 1945 ini memungkinkan sebagaimana ketentuan Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR*".

Landasan

Disadari bahwa usulan perubahan UUD 1945 yang diajukan DPD pada fase sekarang belum memenuhi persyaratan prosedural. Namun demikian, usulan tersebut tetap disampaikan sebagaimana spirit politik jajaran DPD yang sudah perlu diutarakan dan diantaranya telah pula mendapatkan dukungan dari sebagian politisi. Dengan demikian diharapkan para pimpinan dan segenap anggota MPR dapat mengetahui pandangan dan harapan DPD mengenai tugas dan fungsinya sesuai UUD 1945. Usulan perubahan UUD 1945 tersebut dilandasi pertimbangan: *Pertama*, bahwa DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi karena dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dengan demikian telah memiliki kewenangan formal yang tinggi pula atau memiliki derajat otorisasi yang intens dari rakyat. *Kedua*, dengan kewenangan yang sangat terbatas, akan sangat panjang jalan untuk DPD dapat mewujudkan maksud dan tujuan pembentukannya. Selain itu, para anggota DPD menghadapi dilema saat mempertanggungjawabkan kinerjanya baik secara moral maupun politis kepada para pemilih dan daerahnya.

Ketiga, pada prinsipnya, sistem perwakilan bikameral, sekalipun bersifat lunak, juga didasarkan kepada pemikiran *check and balances* antara dua dewan dalam melahirkan UU, anggaran dan pengawasan. Jadi dalam hal ini, prinsip *check and balances* tidak hanya diarahkan dalam hubungan eksekutif (presiden) dengan legislatif, tetapi juga antara sesama lembaga legislatif (DPD dan DPR).

Keempat, dapat dipahami bila kewenangan DPD dibatasi hanya pada bidang-bidang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, karena hal ini sesuai dengan maksud dibentuknya DPD. Diabaikannya kepentingan daerah selama ini menyebabkan banyak daerah yang sangat ketinggalan dan bahkan di beberapa daerah secara terang-terangan menuntut pemisahan diri dari NKRI.

Lalu sebenarnya seberapa besar hasil kerja yang telah dilaksanakan DPD? Dalam hampir dua tahun masa keanggotaannya, dengan berbagai keterbatasan sebenarnya telah banyak kerja dilakukan oleh DPD berkenaan dengan tugas konstitusionalnya. Hasilnya antara lain meliputi: Pengajuan usul RUU dari DPD yaitu di bidang pemekaran daerah (1 RUU); Pendapat dan pembahasan DPD atas RUU yang

meliputi bidang otonomi daerah (12 RUU) dan sumber daya alam (1 RUU); Pertimbangan DPD atas RUU meliputi bidang pendidikan (1 RUU), keuangan (6 RUU), dan perpajakan (2 RUU); Pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu meliputi bidang otonomi daerah (5 UU) sumber daya alam (4 UU), pendidikan (3 UU), agama (1 UU), keuangan (1 UU), sistem jaminan sosial nasional (1 RUU), dan pangan (1 RUU); Pertimbangan DPD atas laporan hasil pemeriksaan BPK (hasil pemeriksaan keuangan semester dan hasil pemeriksaan keuangan pemerintahan pusat).

Dengan melihat hasi-hasil tersebut, para anggota DPD merasa telah berbuat walaupun harus diakui masih banyak harapan rakyat yang dibebankan kepada anggota. Beban tersebut dapat berkurang, jika seluruh komponen bangsa tidak lagi mengedepankan egoisme fungsi dan peran, serta menganggap perubahan konstitusi dasar sebagai sesuatu yang mustahil.

Untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang dapat menjadi pegangan antara lain: Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak dimaksudkan untuk sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR; Kewenangan legislasi DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, dan itu pun tetap bersama (*share*) dengan DPR (tidak mengambil alih). Kewenangan legislasi DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang telah berlaku di negara-negara lain, mulai dari hak menolak (*veto*), mengembalikan ke DPR atau hanya menunda.

Namun dalam hal kewenangan pengawasan DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR agar pengawasan tersebut berlangsung efektif. (*Suara Pembaruan*, 9 Agustus 2006).♦

Bagian Ketiga:

CATATAN HASIL DISKUSI PANEL AHLI "KONTROVERSI WEWENANG DPD RI"

CATATAN HASIL DISKUSI PANEL AHLI "KONTROVERSI WEWENANG DPD RI"*

*)Pada 29 Juni 2006, Kelompok DPD di MPR RI menggelar Diskusi Panel Ahli bertajuk "Kontroversi Wewenang DPD RI". Nara sumber yang hadir adalah: Bivitri Susanti, Denny Indrayana, Indra J. Piliang, Ishak Latuconsina, Refli Harun, Saldi Isra, Siti Zuhro, Tommy Legowo. Anggota DPD yang memberi tanggapan adalah: Anthony Charles S (Maluku Utara), Husein Rahayaan (Maluku), K.M.A.M. Usop (Kalimantan Tengah), M. Ichsan Loulembah (Sulawesi Tengah), M. Kafrawi Rahim (Sumatra Selatan), Mochtar Naim (Sumatra Barat), Piet Herman Abik (Kalimantan Barat), Ruslan Wijaya (Sumatra Selatan). Pandangan para ahli dan tanggapan *floor* bisa dibaca dalam bagian ini—peny.

M. Ichsan Loulembah

Kontroversi mengenai wewenang DPD diawali adanya pengiriman surat anggota DPD yang berjumlah 128 plus 2 anggota baru—jadi semuanya berjumlah 130 anggota DPD—ke Pimpinan MPR RI. Secara garis besar surat tersebut berisi usulan perubahan UUD 1945 dan reposisi peran DPD yang saat ini telah menjadi perbicangan publik. Salah satu Pimpinan DPD telah melontarkan pernyataan kontroversial, yaitu soal hak veto yang ditangkap terbatas oleh kawan-kawan pers dan media massa.

Yang dimaksud hak veto dalam konteks surat DPD tersebut merupakan suatu keadaan untuk menolak sebuah UU yang dihasilkan DPR dan dianggap anggota DPD dapat merugikan daerah. Wajar bila anggota DPD—yang notabene merupakan perwakilan dan utusan daerah—tidak menyetujuinya. Dalam perspektif anggota DPD, menyetujui sebuah undang-undang yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat apalagi merugikan daerah merupakan laku politik tak terpuji yang sepatutnya tidak dilakukan oleh seorang wakil rakyat/daerah.

Di luar alasan normatif tersebut, proses legislasi semacam ini juga bersifat sepihak karena DPD tidak diikutsertakan dalam perumusan UU yang sesungguhnya menjadi kewenangan dan otoritasnya. Dalam perspektif ini, sikap anggota DPD sesungguhnya sangat bisa diterima, logis, dan sudah sepatutnya demikian. Namun sungguh malang, pemberitaan media sangat terbatas sehingga hak veto ditafsirkan media sebagai hak untuk menolak seluruh keputusan baik keputusan pemerintah atau DPR dalam

membuat UU. Adalah jauh panggang dari api jika kami menginginkan hal demikian.

Publik mulai ramai memperbincangkan masalah ini hingga diskursus tentang hak veto ini merembet ke wilayah lain. Misalnya apakah di dalam parlemen dibutuhkan sebuah *counter part* atau sistem bikameral atau dua kamar pura-pura/samar-samar (*pseudo bicameralism*). Wacana tentang ini kini tengah menaik *trend*-nya.

Teman-teman DPD dalam dua tahun ini akan memberikan pengalaman dalam menyikapi hal ini dan apa saja yang sudah dilakukan dalam sistem yang disebut *pseudo bicameralism*. Sebuah sistem bikameral semu yang menempatkan DPD pada posisi subordinat *vis a vis* DPR. Sebuah posisi politik yang bukan saja tidak menguntungkan daerah, tapi bahkan bisa menjauhkan Republik dari cita-cita kemerdekaan.

Salah satu argumen penolak gagasan penguatan peran dan wewenang DPD adalah bahwa sistem bikameral merupakan unsur terpenting dari sistem negara federal. Implikasinya jika suatu negara berbentuk kesatuan menganut sistem bikameral kuat maka negara kesatuan akan terancam. Mantra sesat ini terus dijejalkan dan dipelihara oleh para elit penentang penguatan fungsi dan wewenang DPD. Bikameral karenanya dianggap *notorious*, sesuatu yang buruk dan pantas dienyahkan.

Sesungguhnya ini merupakan informasi atau bahkan indoktrinasi yang menyesatkan dan menyesakkan dada. Ini juga tidak bisa dipertanggungjawabkan secara empiris karena tidak semua—bahkan lebih banyak negara unilateral—menganut sistem bikameral. Mudah-mudahan diskusi kali

ini bisa menjawab sekaligus membuktikan—untuk kesekian kali—kesesatan pandangan tersebut yang ironisnya masih dipeluk teguh oleh sebagian elit politik kita.

Ishak Latuconsina

Pengalaman saya sebagai mantan anggota DPR dan Wakil Ketua Komisi Konstitusi yang merupakan hasil amanat MPR RI menunjukkan, berdasarkan hasil kajian Komisi Konstitusi termaktub makna kewenangan yang dimiliki DPD. Di media massa berkembang pendapat yang memandang miring usulan DPD ke MPR RI mengenai wewenang DPD sebagai kamar kedua.

Sebenarnya munculnya lembaga DPD ini merupakan hasil amandemen UUD 1945 yang berisi keparlemenan bikameral. Karena itu menurut saya tuntutan untuk meningkatkan wewenang atau mereposisi eksistensi DPD merupakan hal yang wajar dan suatu keharusan sejarah. Pada titik ini, kata kunci yang harus diingat adalah penyempurnaan sistem bikameral, dan bukan karena gengsi atau gagah-gagahan.

Penilaian dan pengkajian untuk amandemen UUD 1945 bahkan telah dibuat sendiri oleh anggota majelis yang membuat perubahan tersebut dengan membentuk Komisi Konstitusi. Komisi Konstitusi dibentuk berdasarkan Tap MPR No. 1 Tahun 2002 dan Keputusan MPR No. 4 Tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi dengan Tugas mengkaji secara komprehensif amandemen UUD 1945.

Namun kenyataannya saat ini masih diperlukan upaya penyempurnaan amandemen yang telah dilakukan periode

tahun 1999-2002. Keberadaan DPD sebenarnya ada dalam UUD 1945 amandemen ketiga. Komisi Konstitusi berkesimpulan perlunya DPD diberi kewenangan untuk menetapkan UU, termasuk di dalamnya kewenangan proses legislasi untuk menyetujui atau menolak RUU Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan Pemekaran dan Penggabungan Daerah, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang telah disetujui oleh DPR. Komisi Konstitusi mengusulkan jika DPD menolak RUU yang telah disetujui DPR, maka RUU tersebut tidak dapat diajukan lagi oleh DPR dalam masa Sidang DPR berikutnya.

Usulan ini merupakan usulan peningkatan dari hasil amandemen ketiga yang berisi bahwa DPD hanya diberi kewenangan pertimbangan dalam perubahan RUU di DPR. Dalam melakukan kajiannya, Komisi Konstitusi telah menyerap aspirasi dan masukan dari semua elemen masyarakat—bukan hanya pandangan dan kesimpulan para anggotanya. Maka hal yang wajar bila DPD yang dipilih secara langsung dan mencerminkan aspirasi daerah kemudian mengusulkan perlunya peningkatan peran dan fungsinya. Jadi, sebenarnya tidak perlu lagi ada kontroversi terhadap kewenangan DPD. Apa yang menjadi permasalahan saat ini adalah bagaimana menyempurnakan sistem bikameral dengan meningkatkan peran dari kamar kedua (*second chamber*) dalam pengambilan keputusan.

Denny Indrayana

Meskipun pertemuan seperti ini sering diadakan namun

belum ada perubahan signifikan dari hasil pertemuan tersebut: apakah mendukung revitalisasi dan penguatan kewenangan DPD melalui amandemen demi terwujudnya *check and balances* dengan lembaga DPR ataukah tidak. Kalaupun mendukung belum juga jelas bagaimana mewujudkan penguatan DPD. Selain itu, perlu dipikirkan pula bagaimana *grand design* kelembagaan parlemen ke depan yang semuanya diletakkan dalam kerangka sistem jangka panjang—bukan jangka pendek tahun 2007, 2008, 2009 tapi sampai 25 tahun ke depan.

Sistem keparlemenan sekarang masih bekerja dalam jangka pendek, seperti adanya Panitia Ad Hoc, yang bersifat tambal sulam. Harus dipikirkan bagaimana DPD ke depan. Sejauh ini DPD hanya berbicara kasus per kasus, dan bukannya berbicara mengenai *public policy* yang lebih komprehensif dan berperspektif jangka panjang.

Saat ini para anggota DPR termasuk DPD lebih banyak membicarakan RUU secara susunan kata sampai substansi, padahal tugas itu seharusnya diemban para ahli atau akademisi untuk menyusun draftnya. Anggota parlemen tinggal menelaah, membahas, mempertimbangkan, dan akhirnya menetapkan draft tersebut. misalnya DPR dan DPD menugaskan 30 orang ahli untuk menyusun draft RUU tertentu. Di luar masalah ini, susunan keanggotaan keparlemenan mestinya tidak perlu sebesar sekarang. Bagian Legislatif cukup 100 orang, Pengawasan 100 orang, dan Budgeting 100 orang.

Bagaimana dengan DPD saat ini dan ke depan? Menurut saya diperlukan sistem parlemen yang efektif sampai tahun

2025 sehingga yang ada di Indonesia adalah *strong bicameralism*, di mana DPD menjadi Senator seperti di negara-negara lain. Kajian Komisi Konstitusi menyatakan sangat diperlukan adanya bikameral efektif. Melalui analisis SWOT kita bisa mengkaji berbagai masalah dalam mempersiapkan amandemen. Misalnya keharusan penetapan jangka waktu dalam mewujudkan penguatan peran DPD. Terhadap permasalahan kewenangan ini, DPD sebenarnya bisa melakukan sengketa kewenangan lembaga—dalam pengertian positif—lewat pintu Mahkamah Konstitusi.

Ada beberapa cara yang lebih efektif dalam mewujudkan penguatan peran DPD. Pertama, lewat penciptaan *public opinion*, *media opinion* (yang termasuk dalam program jangka pendek DPD). Kedua perlu adanya Sekretaris Jenderal DPD sendiri dalam mewujudkan mekanisme bikameral efektif. Ketiga *public support*, dan dukungan publik harus terus dihidupkan. Dan keempat diperlukan humas (*public relation*) yang *integrated* dalam mencari dukungan publik.

Saldi Isra

Memperkuat DPD merupakan isu yang sedang hangat diperbicangkan. Dari tema yang didiskusikan kali ini jelas bahwa tidak ada perdebatan mengenai wewenang DPD. Tapi yang lebih dikedepankan adalah bagaimana memperbaiki kelembagaan DPD itu sendiri. Dalam kaitan ini setidaknya ada tiga isu penting yang harus dicermati oleh anggota DPD. Pertama, DPD periode sekarang merupakan periode untuk melakukan amandemen konstitusi. Kedua, bagaimana

menata sistem lembaga parlemen ke depan. Ketiga, DPD harus menyiapkan draft akademik tentang lembaga parlemen ke depan.

Dalam kajian tersebut bisa dimasukkan bantahan terhadap isu-isu yang berkembang saat ini. Misalnya isu sistem bikameral yang dipersepsi oleh sebagian elit politik sebagai sebuah sistem yang sama dan sebangun dengan sistem federal. Di luar itu, diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai kelebihan dan kekurangan sistem bikameral—*soft* atau *strong bicameralism*—sebelum akhirnya memilih salah satu sistem yang paling cocok dengan sistem ketatanegaraan kita.

Dengan modal otonomi DPD yang dimiliki saat ini, maka dapat dinilai mana yang cocok dari sistem kelembagaan parlemen kita. Draft akademik yang telah dibuat DPD dapat disosialisasikan ke daerah-daerah pemilihan—mirip Komisi Konstitusi di Thailand. Di samping itu perlu dipikirkan bagaimana aspirasi daerah dapat dirumuskan. DPD harus memiliki argumentasi cerdas dan gagasan ulang amandemen konstitusi dengan menagih janji anggota MPR periode sebelumnya mengenai hasil Komisi Konstitusi bahwa hasil kajiannya akan diserahkan kepada periode sekarang.

DPD harus menyempitkan isu-isu yang berkembang untuk menggalang dukungan dan menata ulang sistem legislasi lembaga parlemen rakyat. Agenda yang dapat digunakan sebagai agenda pemanas misalnya melakukan *judicial review* terhadap UU Susduk. Ada peran-peran DPR yang sebenarnya bisa diisi oleh DPD dalam mencari dukungan publik. Contohnya di *House of Lord* Inggris. *Upper House* (parlemen) berwenang mengkaji UU tertentu apakah ada pertentangan

dengan konstitusi, atau adakah pasal-pasal yang bertentangan atau tidak. *House of lord* mengkaji UU dari Parlemen kemudian diserahkan kepada Ratu Inggris untuk ditandatangani. Ada perbandingan antara DPD dengan *House Of Lord*. Ada peran-peran memperkuat di *lower house* karena DPD merupakan cerminan aspirasi masyarakat daerah yang terbebas dari kepentingan-kepentingan politik dan partai seperti yang ada di DPR. Amandemen kelima karenanya harus ada dalam rencana ke depan.

Siti Zuhro

Timbul pertanyaan, solusi apa yang tepat untuk DPD ke depan. Selama ini isu-isu yang berkembang tidak menjawab serius masalah DPD. Poin pentingnya: DPD jangan bubar. DPD harus cerdas memanfaatkan momen yang sedang berkembang saat ini untuk memberi gambaran kepada publik betapa penguatan DPD merupakan hal penting dan harus dilakukan. Salah satu masalah penting adalah tentang legitimasi parlemen (DPR/DPRD) yang sedang mengalami kemerosotan yang luar biasa baik di Jakarta maupun di daerah.

Masalah lain yang berkembang dan patut dicermati oleh anggota DPD adalah soal kebijakan desentralisasi. Saya menangkap kesan, desentralisasi belum ditangkap secara utuh dan kongkret oleh anggota DPD. Padahal sebagai wakil daerah, DPD seharusnya tahu apa yang dikehendaki daerah. Sekarang misalnya ada goncangan terhadap tegaknya kedaulatan NKRI. Saya baru pulang dari Aceh. Dari pertemuan-pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat,

perguruan tinggi, Polda, Kodam, dan Kotamadya setempat ada keinginan yang tidak tulus untuk tetap dalam pangkuan NKRI. Mestinya DPD hadir dalam situasi ini. Saya tidak melihat kebijakan desentralisasi ditangani serius oleh parlemen baik di pusat maupun di daerah. Salah satu akibatnya adalah penciptaan *good local governance* tidak tertata bagus.

Dari berbagai masalah yang berkembang dalam masyarakat itulah kita bisa mendapatkan legitimasi empiris mengapa penguatan DPD merupakan suatu keharusan dan mengapa pula lembaga semacam DPD harus ada dan tidak boleh dibubarkan. DPD perlu melihat lima tugas besar yang dapat dikemas dengan baik: menjaga kedaulatan NKRI, menjaga pola hubungan pusat dan daerah, terciptanya *check and balances*, meningkatkan aspirasi daerah, mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal. Sebelum DPD dibentuk program ini jalan di tempat, dan sekarang meskipun DPD telah terbentuk, harapan ini masih juga jalan di tempat.

Yang hilang bukan sekadar menyangkut tugas dan fungsi DPD, tapi juga wewenang DPD. Memang dalam konteks *check and balances,* DPD tidak boleh diletakkan di bawah DPR. DPD memiliki konstituen, legitimasi dan dipilih langsung tapi disetarakan staf ahli—seperti dikatakan seorang pakar. Kesan ini dapat diartikan secara berbeda oleh masyarakat. Untuk itu DPD secara hukum harus diperkuat dan secara intens DPD harus melakukan sosialisasi ke daerah. Bagi daerah-daerah kehadiran DPD sangat diperlukan, tapi kenyataan yang ada di lapangan berbeda. Jadi amandemen atau perubahan Susduk adalah suatu keharusan.

Kebijakan desentralisasi dan RUU Pemerintahan Daerah juga memerlukan amandemen dari UU itu sendiri. Istilah otonomi daerah seharusnya dihapus saja oleh Dirjen Otonomi Daerah kalau pada akhirnya daerah benar-benar tidak merasakan adanya angin surga tersebut. Indonesia selalu mengambil bentuk *gray area* dalam menjalankan sistem ketatanegaraan.

Kewenangan adalah keharusan bagi lembaga negara yang memiliki otoritas seperti DPD. DPR harus bisa menghilangkan anggapan bahwa DPD adalah rival yang karenanya tak patut diberi kekuasaan untuk menyetujui atau menolak RUU.

Refly Harun

Dalam diskusi ini saya ingin mengangkat tema reformasi konstitusi jilid dua. Ada tiga hal penting yang dibicarakan mengapa reformasi konstitusi jilid dua diperlukan, yaitu: teknikal dan substansial, strategi konstitusi yang mau dijalankan (holistik atau parsial), dan strategi lain di luar *formal amendment* (*judicial interpretation* atau *constitutional convension*).

Mengenai posisi saya terhadap DPD, saya memandangnya dari berbagai sisi. Menghadirkan DPD dengan keterbatasan legislasi dan kewenangan seperti sekarang merupakan pemborosan uang negara yang tidak patut diteruskan: dari biaya SDM, gaji staf kesekretariatan, gedung, sampai biaya pemilu anggota DPD. Seorang calon anggota DPD untuk menjadi anggota juga banyak mengeluarkan uang. Sementara medan pertarungan pemilu DPD lebih luas dan keras ketimbang anggota DPR.

Jika demikian, apakah posisi DPD dibubarkan atau diperkuat sama sekali? Posisi *in between* seperti sekarang tak pantas dilestarikan karena hanya menghambur-hamburkan uang negara. Dalam perspektif ini, reformasi konstitusi jilid dua karenanya harus dilakukan.

Ada problem teknis mengapa reformasi konstitusi jilid dua ini perlu dijalankan: yaitu ada keanehan dalam mekanisme UUD 1945 hasil amandemen. Yang kita baca mungkin bukan versi resmi tapi versi yang dibuat Sekretariat DPR/MPR dan MK. Barangkali secara substansial dan teknikal tidak ada masalah, tapi akan menyebabkan keanehan bahwa yang dibaca bukan versi resmi, naskah asli dan lampiran amandemen pertama hingga keempat.

Secara akademis hal ini bisa diperdebatkan. Oleh karena itu sudah seharusnya dibuat amandemen kelima. Lalu bagaimana strategi reformasi konstitusi jilid dua harus dilakukan: holistik ataukah parsial. Jika DPD berpikir parsial silahkan saja mengajukan amandemen, tapi itu hanya berpikir untuk jangka pendek dan tidak menyelesaikan problem reformasi konstitusi kita. DPD bisa dituduh hanya mementingkan kepentingan sendiri. Maka DPD harus melakukan pendekatan holistik. Komisi Konstitusi sudah melakukan hal-hal yang mengarah pada inventarisasi masalah sebagai problem konstitusi kita.

DPR tidak mau amandemen formal karena ada problem psikologis: terbukanya kotak pandora. Strategi untuk menepis kesan ini adalah dengan menyatakan bahwa ada beberapa hal yang haram diamandemen, misalnya tentang dasar negara, Pembukaan serta Pasal 29.

Ada strategi lain di luar amandemen formal, yaitu *judicial interpretation*. Masyarakat awam sebenarnya tidak sadar bahwa MK telah mengubah teks UUD 1945. Salah satunya Pasal 28 Ayat 1: "Hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum berlaku surut adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun". Pengertian "dalam keadaan apa pun" adalah tidak ada kondisi apa pun yang menerobosnya. Tapi MK melakukan *judicial review* terhadap UU Pengadilan Ad Hoc karena dalam UU tersebut berlaku hukum secara surut (retroaktif, retrospektif). Dalam putusannya MK ternyata menyatakan, hal itu bisa diterobos dengan dua hal, yaitu kejahatan tersebut merupakan *crime against humanity* dan *genocida*. Akhirnya kata-kata "tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun" diubah, tetapi secara formal teksnya tidak berubah. yang berubah hanya interpretasinya saja.

Selain *judicial interpretation*, masih ada cara lain, yaitu melalui *constitutional convension*. Kita pernah melakukan perubahan UUD melalui *constitutional convension*. Yaitu ketika Wakil Presiden Muhammad Hatta mengeluarkan Maklumat No. X. Dan itu jelas mengubah UUD secara signifikan dan sejak itu Indonesia berubah dari sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Dan itu diterima sebagai *constitutional convension*.

Seandainya amandemen formal sulit dilakukan maka perlu dikampanyekan *constitutional convension*. Kalau kemudian ada penerimaan luar biasa dari lembaga-lembaga negara, bisa saja ada *strong bicameralism* tanpa ada perubahan teks UUD. Perubahannya tidak terlalu drastis; dari sistem presidensiil ke sistem parlementer seperti di masa lalu.

Bivitri Susanti

Yang kita dorong memang agak *misleading*. Urusan hak veto yang akhirnya menimbulkan reaksi negatif. Apa yang kita dorong sesungguhnya adalah bikameral efektif. Kata kuncinya terpusat hanya Pasal 22D UUD 1945. Kurang tepat kalau diangkat semua, juga begitu banyak yang harus diubah. Kalau bicara bikameral efekif tidak hanya proses legislasi dan Pasal 22D, tapi juga bagaimana MPR yang merupakan lembaga tersendiri.

Pembahasan UU, pengawasan dan sebagainya dibahas secara bertingkat; lempar dari DPR ke DPD dan sebaliknya. Kalau *deadlock* maka ada *joint session* atau komite kecil seperti di Jerman. Secara akademis dan empiris konsepnya seperti itu. Bandingkan dengan apa yang berlaku atau diberlakukan di Indonesia: kita ada MPR yang merupakan lembaga tersendiri yang dari segi administratif memiliki Sekretaris Jenderal sendiri. Maka kalau bicara amandemen mesti kita kembalikan bikameral efektif.

Dalam konteks itu, tadi disebut hasil kerja Komisi Konstitusi. Kita juga melihat kondisi holistiknya tetapi saya kira sesungguhnya kita berangkat dari situ: kewenangan bikameral kurang efektif, belum ada hak veto, MPR masih lembaga sendiri dan lain sebagainya. Kajian DPD cukup banyak dan komprehensif mengenai bikameral yang dijadikan dasar Koalisi Konstitusi Baru oleh PSHK. DPD sendiri juga mengeluarkan buku. Sekarang bagaimana kita mengemasnya menjadi lebih konkret seperti amandemen, *judicial review,* cara-cara lain perubahan UU tanpa *judicial review* seperti UU Susduk yang sekarang dibahas, revisi UU

Susduk dan Tata Tertib. Kita buat *list* yang komprehensif dan semua studi kita turunkan dalam pilihan-pilihan konkret, langsung, dan rasional.

Tommy Legowo

Dilihat dari *constitutional fact* dan *political fact*, DPD adalah *dependent constitution*. Maksud saya lembaga semacam DPD ini membubarkan dan meningkatkan dirinya saja tidak bisa. Oleh karena itu harus disadari dulu bahwa kalau mau mengubah atau mereposisi DPD, sesungguhnya kita tergantung pihak lain, yaitu DPR, Mahkamah Konstitusi dan juga MPR. Selain itu juga ada aspek lain yang patut dicermati seperti *public support*. Menurut saya, *public support* terhadap DPD masih terbatas, sebaliknya *academic support* tampak kuat.

Lalu apa yang kita lakukan sekarang untuk mereposisi DPD: diam saja, bergerak secara progresif, moderat, atau revolusioner. Saya mau melihat satu per satu.

Pertama, moderat/*gradual* dan kedua, bubarkan atau ditingkatkan. Pilihan pertama akan pelan dan kemungkinan besar gagal. Mahkamah Konstitusi sendiri misalnya tidak semata-mata memberikan pertimbangan secara konstitusional, tetapi juga politis. Kalau sosialisasi dikembangkan pendekatannya tidak kepada anggota DPR karena mereka tergantung pada partai politik. Yang kita dorong adalah partai politik: bagaimana partai politik menyikapi dan memihak DPD.

Dengan demikian yang kita tingkatkan bukan hanya kewenangan DPD, tapi juga bagaimana mengembangkan parlemen Indonesia yang fungsional, adil dan sebagainya.

Kalau parpol didiamkan saja, sementara kita lebih banyak melakukan sosialisasi dan *pressure* kepada anggota DPR, maka hasilnya akan sia-sia. Sebab tidak ada anggota DPR yang bukan berasal dari partai politik.

Dalam langkah *gradual* ini tidak bisa tidak kita berhubungan dengan partai politik. Faktanya banyak anggota DPD yang dekat dengan partai politik, bahkan Ketua DPD sendiri adalah anggota partai politik. Ketua DPD mempunyai *moral obligation* untuk mendukung partai politik dalam perspektif mengembangkan kewenangan DPD.

Cara lain adalah bagaimana menggalang *public support* dari daerah-daerah. Persoalannya apakah kita memiliki cukup waktu, tenaga dan *financial support* untuk penggalangan dukungan publik ini. Kalau semua ini bisa kita lakukan maka sebuah langkah progresif telah diayunkan. Namun langkah ini perlu pengorganisasian dan kerja sama yang baik dengan lembaga-lembaga kajian. Lembaga-lembaga kajian inilah yang diharapkan bisa memberikan analisis dan pertimbangan objektif berdasarkan logika dan pertimbangan akademis.

Indra J. Piliang

Ada suatu persolaan untuk membungkus amandemen konstitusi, yaitu hubungan lembaga-lembaga negara dan daerah. Seandainya DPD ini ada di masa Orde Baru maka itu luar biasa. Karena DPD ada hari ini maka menurut saya keberadaan DPD terlambat hadir. Sekarang SBY-JK hanya menjalankan pemerintahan pusat. Masalah Papua diselesaikan dengan John Howard di Batam. Kenapa tidak dengan orang Papua? Bagaimana presiden keseharian mengurus

pertahanan, keamanan, agama, moneter dan lain-lain. Andi Mallarangeng, juru bicara presiden, mulai berpikir dalam kerangka pemerintah pusat. Misalnya dalam memandang bencana sebagai bencana daerah, bukan bencana nasional. Jakarta telah menjadi apa yang disebut Revrisond Baswir sebagai Batavia dan pusat kolonial baru di era kemerdekaan. Dalam tulisan saya di *Koran Tempo* (lihat dalam buku ini—peny.) DPD adalah *Volksraad van Indonesia*. DPD seperti *volksraad* yang hanya mendengarkan informasi di seberang tanah jajahan tanpa kewenangan apa-apa, tanpa diberi hak suara.

Republik ini didirikan seperti apa? BPUPKI dibentuk dengan 66 tokoh dari daerah. Sebelum itu ada Petisi Indonesia Berparlemen. Ada bermacam-macam proses politik yang terjadi sehingga menjadi sebuah Republik. Karena itu, proses untuk memperkuat DPD harus kita kaitkan dengan proses menjadi Republik Indonesia yang baru. Jadi, tidak hanya berkaitan dengan kewenangan DPD, tapi juga bagaimana kita bisa memiliki Republik yang baru di mana kepentingan DPD ini sangat diperhatikan.

Saya kira dengan inti yang seperti itu apa pun caranya amandemen menjadi sebuah kebutuhan. Kalaupun nanti bersifat parsial, maka parsialnya harus dibingkai dengan filosofi baru bahwa sekarang bukan saatnya lagi pusat mengerjakan apa-apa yang mestinya sudah pelan-pelan diberikan kepada daerah. Daerah harus lebih diberdayakan, bukan dibudidayakan dan bukan untuk kepentingan-kepentingan sempit.

Kemarin ada evaluasi menyangkut pasca-pilkada. Kepala daerah yang terpilih sekarang ini kinerjanya tidak bagus.

Menurut survei, tingkat popularitasnya rata-rata merosot drastis dibandingkan pilkada yang lalu. Kemudian afiliasi politiknya menjadi bias. Misalnya kita lihat Rapimnas PDI Perjuangan di Surabaya yang mengumpulkan ratusan orang kepala daerah, ratusan pimpinan DPRD dan membuat semacam deklarasi kesetiaan kepada partai yang membuat gerah Istana Negara.

Mestinya aspirasi politik lokal seperti ini tersalur lewat kelembagaan politik yang ada di tingkat nasional, yaitu DPD. Tetapi kenapa larinya ke partai politik. Bentuk-bentuk seperti ini mulai kita lihat dari pemerintah pusat—dalam hal ini presiden dan wakil presiden lebih banyak berbicara tentang kewenangan pusat.

Sementara di sisi politik lokal kita juga melihat ada kemacetan komunikasi antara daerah dan pusat. Kemacetan komunikasi ini bisa dipupus jika anggota DPD diberi hak dan kewenangan yang sama dengan DPR. Dalam kaitan ini amandemen konstitusi karenanya menjadi suatu hal yang tidak bisa ditolak. Dan saya pikir apa pun jalan keluarnya harus ada upaya untuk membongkar lagi konstitusi agar Jakarta tidak menjadi Batavia.

Tanggapan dari Floor

Mochtar Naim

Yang paling berbahagia pada hari ini adalah kami. Apalagi delapan orang pembicara di sini semua mendukung

dan memberi arahan dengan alternatif-alternatif yang ditawarkan. Kemarin diskusi yang sama dilakukan oleh PPUU. Dalam diskusi tersebut terkuak bahwa ketika Fraksi Utusan Daerah menelorkan DPD melalui perjuangan yang sangat sengit di MPR dikatakan bawah kalau kita hanya bisa menelorkan lembaga baru ini dengan janji mudah-mudahan DPD bisa melanjutkan perjuangan itu. Karena saat itu kita menghadapi gelombang yang sangat besar yang tidak bisa diatasi, tapi paling tidak kita telah berhasil melahirkan DPD. Ini adalah tugas kita dan ingat ini tidak bisa ditunda-tunda, tidak bisa diwakilkan kepada DPD periode yang akan datang.

Kami melihat ada dua forum atau medan laga yang bisa kita masuki: medan laga konstitusional dan medan laga ekstra-konstitusional. Keduanya harus sinkron, sekali jalan.

Jadi, kita mempersiapkan strategi laga di medan konstitusional: bagaimana caranya kita menghadapi DPR dan MPR sehingga paling kurang kita berhasil mengetengahkan permasalan itu. Meskipun kita sudah bisa memperkirakan pasti tidak akan berhasil mengingat perimbangan kekuatan yang ada. Adalah tidak mungkin 128 suara bisa mengalahkan 550 suara. Oleh karena itu kita siapkan medan laga yang kedua, yaitu *public support* ekstra-konstitusional yang ada di daerah, baik partai politiknya, LSM, DPRD, tokoh masyarakat, serta perguruan tinggi.

Jika ada 128 tanda tangan ditambah sekian juta tanda tangan untuk diserahkan kepada MPR, maka amandemen pasal yang membonsai DPD akan makin cepat terwujud.

Prof. K.M.A.M. Usop, MA

Mendukung apa yang tersirat dari pernyataan Pak Mochtar Naim. Ada dukungannya, yaitu pendekatan simultan, bukan langkah-langkah yang terpisah. Misalnya *judicial review* kita umumkan di koran-koran. Semuanya ini membantu mendapatkan *public support*. Inilah pendekatan simultan yang saya maksud, yang oleh Pak Mochtar tadi disebut sekali jalan. Jadi, *judicial review* dilakukan, amandemen dilakukan, tetapi *grand desain*-nya harus ada.

Saya merasa satu setengah tahun ini tidak dapat berbuat apa-apa. Sebenarnya kalau saya revolusioner saya berhenti saja dari anggota DPD karena tidak memiliki kewenangan memadai sehingga dengannya saya bisa berbuat banyak untuk memperjuangkan kepentingan daerah. Tetapi saya ambil positifnya saja.

M. Ichsan Loulembah

Ada ungkapan mengatakan, *Life begins at forty*. Tetapi Che Guevara mengatakan, *After thirty there is no revolutionary*. Dengan usia Republik yang sudah 61 tahun ini menurut saya revolusi akan sulit terlaksana.

Penting untuk mengatakan bahwa apa yang kita lakukan hari ini—seperti yang diperjuangkan Pak Mochtar Naim dan kawan-kawan yang ada di Fraksi Utusan Daerah—merupakan suatu ide yang kontinyu dari sebuah serikat bernama Indonesia. Walaupun banyak yang mengatakan bahwa Indonesia sebagai Republik memang harus kita lihat sebagai sebuah keragaman yang terus berinteraksi sampai pada ide

pembentukan DPD ini. Menurut saya ini adalah sebuah kemajuan besar.

Jadi, hingga sekarang saya tidak pernah menangisinya karena kini grafiknya sedang menaik: dari tidak ada terus dibikin formal, proforma FUD, lalu dibentuk sebuah lembaga tersendiri (DPD). Menurut saya kalau kita menarik diri secara objektif maka grafiknya naik terus dan hari ini pun telah menjadi pembicaraan publik. Jadi, marilah kita melihatnya secara optimistis.

Dalam menjaga optimisme itulah *public support* menjadi penting. Dukungan ini bisa datang dari kalangan akademisi, peneliti, mahasiswa, bisa pula lahir dari masyarakat di daerah yang merasakan ketidakadilan akibat tidak jumbuhnya kepentingan elit politik dengan konstituennya. Apalagi kini terlalu banyak persoalan yang mengaduk-aduk Indonesia dari lokal sampai pusat. Harus pula diingat, Jakarta atau Indonesia akan tetap kuat jika daerah-daerah yang mendukung, dan bukan sebaliknya.

Mengingat usia lembaga ini yang masih belia dan belum familiarnya istilah DPD di telinga publik, maka upaya untuk mendapatkan *public support* dan *recognize public* harus terus diperjuangkan. Dibutuhkan kesabaran ekstra agar *recognize public* segera diperoleh. Tapi ingatlah politik bukan sesuatu yang statis. Politik sejatinya adalah sebuah ruang di mana segala bentuk interaksi bisa terjadi. Teman-teman di daerah harus mengabarkan terus-menerus soal ini, termasuk teman-teman di Jakarta—baik itu yang di DPD, eksekutif maupun DPR.

Anthony Charles S

Kita bicara bagaimana memperkuat sistem bikameral. Pertanyaannya adalah tentang sistem bikameral itu sendiri karena dari pembicaraan kami dengan kawan-kawan di DPR dan juga PAH I memang tidak pernah dibicarakan masalah bikameral. Jadi, hanya formalisasi dari utusan daerah yang diberikan tempat. Mereka mengatakan, kalau kalian bicara bikameral maka kalian mencoba mencuri di tikungan dan itu tidak berdasar. Karena memang tidak pernah dimasukkan RUU Bikameral di dalam amandemen. Oleh karena itu pertanyaan saya apakah isi bikameral itu tepat sasaran?

Kalau ingin memperkuat bikameral itu sendiri, mungkin ada pilihan-pilihan lain. Bagaimana kalau anggota DPD tidak independen dalam arti berasal dari partai. Mungkin sangat mudah karena pada saat kita bicara di kamar yang lain (di DPR) kita tidak bicara DPR tetapi kita bicara isinya, sikap orang-orangnya dan sikap orang-orang itu dipengaruhi oleh fraksi dan partainya. Jadi, kalau anggota partai yang menjadi anggota DPD maka ini akan mempermudah penguatan DPD itu sendiri.

Piet Herman Abik

Mendengar sudah banyak sekali ide yang dilemparkan mulai dari peningkatan wewenang sampai ke *constitutional review*. Tetapi ada yang menarik kalau kita lihat unsur yang disampaikan untuk program jangka pendek menyangkut kinerja dan institusi DPD itu sendiri, sehingga mampu mengangkat opini publik yang mengarah kepada dukungan. Namun saya menganggap keperluan untuk memperkuat

kewenangan ini sebagai konsekuensi dari Pasal 22 UUD 45. Walaupun di situ hanya dikatakan membahas tetapi oleh Susduk Pasal 42 dan 43 dibatasi hanya pada pembicaraan tingkat pertama. Barangkali yang dimaksud jangka pendek itu kemungkinan untuk pembahasan sampai tingkat final dari satu rancangan undang-undang terutama menyangkut bidang DPD.

Hal yang kedua yang menurut saya penting adalah ide untuk *public opinion* tadi. Bagaimana pendidikan politik bagi masyarakat dapat dibuat agar masyarakat politik mendesak partai yang mereka pilih saat pemilu untuk memperjuangkan DPD agar kewenangannya lebih kuat. Pertanyaan untuk para ahli: mana yang mungkin lebih berhasil.

M. Kafrawi Rahim

Saya H.M. Kafrawi Rahim dari Sumatra Selatan, anggota PAH I yang juga banyak menggulirkan masalah ini. Pertama kami ingin konfirmasi bahwa yang penting menurut saya adalah membubarkan DPD atau amandemen karena dua alasan. Pertama membubarkan DPD tidak mungkin kalau tidak melalui amandemen dan kedua kalau DPD bubar, MPR juga secara otomatis bubar sebab MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Kedua saya juga minta bantuan kepada nara sumber bahwa sebenarnya DPD tidak mempunyai hak legislasi: yang ada hanya usul dan usul hanya di pintu saja. Kemudian hak mempertimbangkan juga di pintu, tidak masuk ke dalam. Hanya turut memperimbangkan tanpa kuasa apa-apa?

Saya sudah beberapa kali mewakili DPD hadir dalam sidang DPR mewakili PAH I. Yang pertama dalam rangka menjadikan Perpu. Nomor 3 Tahun 2005 untuk menjadi undang-undang yang kaitannya dengan masalah pilkada. Setelah kami diundang—undangannya hanya satu hari—kemudian kami harus membuat pertimbangan dan besok harus datang bersama PAH I. Setelah kami bacakan pertimbangan kami, mereka mengatakan: "Terima kasih kepada DPD dan sidang diskors, Saudara silakan kembali." Pengalaman pertama ini merupakan contoh gamblang betapa tidak berdayanya kami di hadapan anggota DPR.

Yang kedua kami juga diundang saat Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR) Aceh akan diperpanjang masa berlakunya. Setelah kami membacakan pertimbangan, mereka mengatakan: "Terima kasih banyak, kalau Bapak sekalian masih mau duduk, silakan duduk di atas. Kalau tidak, silakan kembali, terima kasih." Sakit rasanya hati ini mengalami perlakukan pahit semacam ini. .

Pengalaman ketiga pada waktu memberikan pertimbangan Undang-Undang Pemerintah Aceh yang baru. Kami diminta tanggal 15 Maret 2006 untuk memberikan pertimbangan. Jadi, pada waktu itu ada kemajuan sedikit, yaitu ikut mendengarkan penjelasan dari pemerintah (menteri yang menangani MoU) dan lain sebagainya. Ketiga pengalaman ini intinya tetap satu: kami tidak berdaya. Maka saya di PAH I, minta DPD dibubarkan saja karena apa yang disebut hak legislasi itu tidak ada. DPD sama sekali tidak memiliki hak ini, padahal sebagai anggota dewan yang mewakili daerah, DPD seharusnya memiliki hak setara dengan DPR yang mewakili rakyat.

Itulah konfirmasi dari saya untuk mendukung pembubaran DPD atau amandemen. Membubarkan DPD secara otomatis juga akan membubarkan MPR, dan itu tidak mungkin. Maka di depan mata kita hanya ada satu pilihan: melakukan amandemen.

Husein Rahayaan

Pada prinsipnya semua setuju amandemen, tapi saya lihat belum satu pun sampai membantu DPD di titik terakhir. Para pembicara tentu sudah membaca apa yang diinginkan Pimpinan DPD. Harus diakui DPD belum berhasil tapi banyak masyarakat yang mengharapkan DPD. Baru-baru ini saya baru pulang dari Papua. Dalam sidang adat, Majelis Rakyat Papua menganggap DPD adalah juru selamat. Kenyataan ini membuktikan betapa orang-orang daerah berharap banyak pada DPD.

Menyangkut usulan Pimpinan DPD saya menganggapnya over dosis: tidak mungkin hak veto diberlakukan di Indonesia. Negara kita menganut sistem presidensiil yang salah satu implikasinya presiden harus mempunyai hak veto, tapi tidak untuk DPD. Karena itu saya usulkan amandemen hanya dilakukan pada Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 itu ditambah menjadi: pembahasan oleh DPR, DPD, dan pemerintah. Lalu Pasal 20 UUD 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, kalau DPD tidak setuju maka tidak berlaku. Lalu Pasal 20D Undang-Undang Dasar 1945, itu sama dengan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945. Jadi, redaksinya DPD "berhak", bukan "dapat". Kemudian pengawasan, DPD berhak melakukan pengawasan seperti DPR.

Jawaban Nara Sumber

Denny Indrayana

Saya ingin menjawab beberapa pertanyaan secara teoretis dan historis. Pertama apakah bikameral dibicarakan pada perubahan 1999-2002 ataukah tidak. Sependek bacaan saya saat melakukan penelitian disertasi, soal ini dibicarakan dan terjadi tarik menarik yang sangat kuat, meski akhirnya terjadi kompromi sebagaimana *draft-draft* atau dokumen-dokumen politik lain. Misalnya bikameral yang kuat ditawar dengan sistem pemilihan presiden langsung. Golkar dan PDIP *trade off*: tolong pemilihan presiden langsung diterima, tapi DPD yang kuat kita kurangi. PDIP takut dengan DPD yang kuat karena bagi mereka ini sangat federal—sementara mereka salah satu pendukung NKRI. Oke pemilihan presiden langsung kalian terima dan kami (Golkar) akan menerima DPD yang lemah. Semua ini terangkum dalam risalah-risalah rapat. Singkatnya DPD sekarang merupakan hasil kompromi-kompromi politik elit partai.

Kedua saya ingin lebih masuk ke dalam ke masalah *public support* karena kalau bicara gerakan konstitusional formal itu agak teknis dan tampaknya cukup mudah membuat permohonan ke MK. Hal-hal semacam ini bisa dikerjakan oleh Bivitri Susanti, Indra J. Piliang, atau Saldi Isra. Tapi membangun dukungan publik lebih substantif, harus dibangun tipe konstitusi ke depan. Jadi, kalau bicara ideal

yang harus dibangun memang dukungan publik. Kalau Bapak dan Ibu membaca wawancara *Kompas* beberapa waktu lalu, saya dan Saldi bilang amandemen *yes* tapi perhatikan dulu kinerja karena kinerja itulah yang akan mengundang dan merangsang simpati publik. Itu yang menurut saya harus diformulasikan terlebih dahulu.

Menurut saya sekarang lawan DPD adalah DPR. Kira-kira secara formal serupa walaupun tak sebangun dengan MA yang sekarang ribut dengan Komisi Yudisial (KY). Sistem ketatanegaraan kita sekarang memang dalam keadaan tarik-menarik antara institusi lama yang sudah mapan dengan institusi yang baru muncul. Dalam hal MK dengan KY, yang satu bagi saya sangat bermasalah misalnya bagaimana bisa dan mungkin pedoman perilaku memberi izin atau melegitimasi pemberian hadiah. Ini merupakan pedoman yang koruptif dan ironisnya dikeluarkan oleh lembaga yang kerap disebut sebagai benteng terakhir pencari keadilan.

Yang satu lagi memang agak kebablasan rekomendasinya tapi punya semangat anti mafia peradilan yang tinggi sehingga bertemu di tengah. Itu yang terjadi pula dengan DPD dan DPR: nasibnya sama dengan KY yang memberikan lebih kurang delapan rekomendasi kepada MA tapi tidak satu pun digubris. Hampir sama dengan dua atau tiga kali duduk di hadapan DPR dan dipersilakan keluar seperti dialami salah satu anggota DPD tadi. Jadi, sekarang institusi-institusi atau lembaga-lembaga negara atau organ konstitusi lama ini agak enggan saat otoritas-otoritasnya diambil oleh lembaga baru.

MA dengan KY begitu. Memang biasanya lembaga baru fungsinya lebih rekomendatif: tidak memiliki kewenangan

eksekutorial. Secara formal (*rule of law*) memang biasanya mereka mempunyai kekuatan lebih. DPR harus diakui mempunyai kewenangan konstitusional yang lebih tinggi ketimbang DPD. Begitu pula dengan MA dan KY. Tapi ada satu titik di mana mereka memiliki kelemahan di mata publik: bukan *rule of law*-nya, tapi *rule of etics*. Etika bernegara lembaga-lembaga negara lama ini bermasalah.

Intinya adalah *rule of ethics* ini menjadi salah satu isu yang bisa dikapitalisasi untuk menarik simpati publik. Lembaga-lembaga negara lama mengidap persoalan moral yang serius: korupsi, kolusi, nepotisme, sementara lembaga negara baru—mudah-mudahan tidak. Maksud saya ini adalah satu *entry point* yang harus dikapitalisasi, dibesarkan dan di-*manage* oleh Humas (PR). Sekali-kali kalau ada anggota DPR yang melanggar nilai-nilai moral dikomentari dan dikritik. Harus dibangun *front* untuk menciptakan demarkasi bahwa di sana (DPR) begitu pola kerjanya: koruptif, sementara di sini bersih sehingga kalau DPD melakukan amandemen untuk mengontrol parlemen yang bersih ke depan masyarakat akan mendukung. Kalau ingin menarik *public support* saya sarankan masuk ke daerah yang miskin *rule of ethics*. Terima kasih.

Saldi Isra

Ada beberapa tambahan sebetulnya yang mungkin hari ini belum terpikirkan oleh DPD. Pertama, di daerah ada sekitar empat puluhan studi konstitusi yang basisnya ada di universitas-universitas. Kalau di Andalas namanya Pusat Studi Konstitusi atau PuSaKo—rekomendasi Pak Mochtar

Naim. Pusat studi ini ada di Universitas Andalas. Menurut saya wadah semacam ini bisa dipakai untuk menjual gagasan atau bisa menjadi modal kuat bagi DPD dalam mendorong isu amandemen.

Kedua, harus banyak melakukan turun ke bawah. Dalam konteks ini saya katakan harus ada gagasan yang disepakati bersama yang dibuat secara terstruktur tentang bagaimana parlemen ke depan, kemudian dijadikan bahan untuk disosialisasikan ke daerah. Menurut saya ada dua keuntungan: keuntungan untuk melakukan amandemen konstitusi ke depan dan kedua keuntungan kalau angota DPD periode sekarang ingin menjadi anggota lagi. Jadi, sejak awal sudah datang ke publik membawa isu ini.

Ketiga, menurut saya yang alpa disebut Denny tadi adalah semangat anti korupsi melemah. Buktinya begini; mereka dulu memanggil Jaksa Agung. "Jaksa Agung, tolong kasus-kasus korupsi di daerah dibuka semuanya". Kemudian mereka datang ke MA supaya kasus-kasus yang sudah sampai di MA ditutup karena aturan hukum begini dan segala macam. Saya kira di sini bisa diambil oleh DPD: bagaimana DPD mendorong semua kasus korupsi hari ini yang tidak jelas penyelesaiannya di daerah bisa didorong lagi. Menurut saya jika itu bisa dilakukan DPD maka akan mendapat *support* yang luar biasa di daerah.

Di luar semua itu, para anggota DPD kalau datang ke daerah jangan hanya mengunjungi media-media massa. Mereka seharusnya datang pula ke basis-basis massa. Dari sini publik bisa melihat bahwa wakil kita yang dipilih langsung ini teraniaya. Kita juga harus membantunya.

Bivitri Susanti

Saya akan mengomentari dua hal saja. Pertama soal legislasi yang kebetulan saya alami. Tadi Pak Rahayaan menyebutkan soal wewenang legislasi DPD. Menurut pendapat saya sebenarnya DPD tidak mempunyai hak legislasi, bahkan di dalam pemahaman saya DPD sebenarnya tidak mempunyai wewenang politik apa pun. DPD memiliki peran, fungsi dan segala macam, tapi wewenang politik tidak dimiliki karena ia tidak bisa mengambil keputusan sama sekali. DPD hanya bisa memberikan pertimbangan, mengajukan sesuatu yang boleh iya boleh tidak, tapi tidak bisa memutuskan lahirnya suatu UU atau keputusan politik apa pun.

Jadi, kira-kira begitu posisinya, dan bicara soal proses legislasi itu sendiri memang ada yang salah dalam proses legislasi di Indonesia. Dulu banyak sekali kita bikin makalah konstitusi tambal sulam, misalnya saja konsep persetujuan bersama. Saya ingin menyinggung ini karena tadi disebut bagaimana pertimbangan nanti harus diberikan. Konsep persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah saja menurut saya sudah menimbulkan keretakan dan kerancuan dalam sistem bernegara.

Misalnya dalam konteks Rancangan Undang-Undang Pemerintah Aceh. Yang terjadi sebenarnya bukan peperangan antara fraksi-fraksi, tapi juga antara fraksi-fraksi dan pemerintah. Repotnya kalau di akhir ada pandangan fraksi bagaimana jika ada yang tidak setuju dan bagaiman kalau pemerintah tidak setuju. Itu sebenarnya sudah terjadi. Ini yang menurut saya harus diperjelas lagi.

Karena tujuannya bukan hanya agar DPD dapat mengatakan iya atau tidak, tapi juga agar mekanisme konkretnya jelas. Misalnya bagaimana mekanisme pembahasan UU antara DPD-DPR dan presiden. Lalu konsep persetujuan bersama itu seperti apa. Kejelasan ini akan memperlempang jalan bagi munculnya *check and balances* dalam setiap proses legislasi sehingga kompromi bisa dihindari.

Komentar terakhir mengenai DPD yang tidak hanya independen. Wacana ini saya kira juga bisa kita kembangkan lebih jauh mengingat peluang untuk ini terbuka dan banyak teorinya. Misalnya ini akan membuat DPR dan DPD semakin asimetris. Dalam beberapa teori mengenai parlemen bikameral akan semakin baik karena *check and balances*-nya semakin kuat. Pun ada relasi politik antara anggota-anggota partai di DPR dan DPD.

Kalau kita ingin menguatkan DPD kenapa kita tidak membuat peluang munculnya afiliasi yang jelas antara anggota DPD dan partai politik. Oke independen bukan pengurus tapi afiliasi dengan partai-partai kenapa tidak. Pada akhirnya hal ini juga akan menjadi bagian dari penguatan DPD itu sendiri.

Ishak Latuconsina

Kalau tadi Bivitri mengatakan Komisi Konstitusi tidak sempurna dalam merancang kewenangan DPD karena tidak dikaitkan dengan mekanisme—seperti tadi disebut dalam pembahasan UU harus ada persetujuan bersama DPR dan pemerintah—saya setuju bahwa itu tidak benar. Dulu anggota DPR sebelum masa reformasi tidak begitu. Undang-undang dibahas oleh DPR, pemerintah tinggal datang

mendengarkan. Kalau pemerintah tidak setuju, presiden bisa mengatakan saya tidak mau tanda tangan.

Kita ini mau buat bikameral sudah ada contoh di dunia. Kalau Anda bikin bikameral tinggal milih sistem Amerika, sistem Filipina atau sistem Jepang. Negara-negara itu masih eksis sampai sekarang karena telah mengalami *trial and error* dan pengalaman.

Karena itu jangan coba-coba membuat sistem baru kalau itu menyangkut orang banyak dan menimbulkan biaya dan akibat di masa depan. Kalau sekarang kita bicara bikameral saya pikir kita tidak usah coba-coba. Bila DPD ingin tetap ada, tinggal pilih sistem negara mana yang cocok dengan sistem negara kita.

Kalau di Amerika ada *joint commission* antara komisi yang sama. Di DPD ada Panitia Ad Hoc yang menurut saya salah kaprah karena anggota DPD menjabat selama lima tahun seperti anggota DPR. Anggota DPD mestinya membuat komisi yang sama di DPR.

Tadi Denny Indrayana menyamakan konflik MK-KY dengan DPD. Saya tidak setuju. Ada sistem generik, sistem normatif dan sistem situasional. Artinya dia muncul karena keadaan. MA itu generik, kita tidak bisa membubarkan MA, tapi kita bisa membubarkan KY. MA ada kasus bukan berarti MA-nya yang jelek, tapi orang-orangnya yang tidak benar. Kalau ada kode etik yang tidak benar, maka bukan MA yang salah, Bagir Manan-lah yang salah. Sementara KY bisa dibubarkan karena dia dibentuk dan membuat masalah. Kelemahan kita adalalah kalau kita menyelesaikan masalah pasti menimbulkan masalah baru yang lebih besar.

Maksud saya kita harus hati-hati benar saat akan memperkuat DPD. DPD yang mana? Tolong kita cari strategi perjuangannya. Memang tidak bisa parsial. Kalau kita bilang DPD berubah boleh setuju boleh tidak; maka Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 harus berubah. MPR yang ada harus bubar. Dia harus jadi *joint session* dan tidak boleh alergi mempertemukan DPR-DPD setiap bulan rapat membahas sebuah UU.

Artinya kalau ada perubahan kewenangan DPD berarti MPR juga harus ada perubahan pasal: bahwa MPR itu jelas *joint session* supaya tidak ada lagi pimpinan permanen. Negara kita akan merugi jika kita membuat sistem yang coba-coba tanpa mempelajari yang telah ada atau belajar dari pengalaman negara lain.

Refly Harun

Jauh-jauh hari ketika reformasi konstitusi kita menginginkan bikameral yang kuat. Saya kira ada sebagian orang yang tidak setuju, tapi kemudian persoalannya adalah menyangkut pilihan strategi. Kalau kita sudah sepakat *strong bicameralism,* dalam pilihan strategi banyak yang sudah dikatakan mulai dari *public support*, pendekatan yang revolusioner, ada *formal amendment,* amandemen biasa, *judicial interpretation, constitutional convention*, dan sebagainya. Itu mungkin pilihan strategi yang bisa kita bahas dan pertajam.

Tapi saya ingin mengusulkan langkah yang barangkali lebih maju ke depan, yaitu DPD perlu berinisiatif membentuk draft konstitusi baru. Jangan alergi dengan kontitusi baru karena hasil amandemen adalah kontitusi baru. Namanya

saja Undang-Undang Dasar 1945. Bayangkan MPR yang tadinya lembaga tertinggi menjadi lembaga biasa, ada DPD, ada pemilihan presiden langsung. Tiga ratus persen perubahan konstitusi adalah baru.

Kenapa saya usulkan itu? Ini untuk menjawab keraguan tentang apa yang dimaui DPD dengan amandemen dan membuat *draft* yang komprehensif mengenai struktur yang kita inginkan. DPD harus menjawab, dan dalam jawaban itu ternyata DPD tidak bicara negara Islam, membubarkan Pancasila, mengubah Pembukaan dan lain sebagainya.

Dengan cara ini maka publik dan elit politik akan tahu tidak ada agenda tersembunyi dari usulan DPD yang menginginkan konstitusi baru. Sebab jika tidak fraksi-fraksi nasionalis akan bilang; ini nanti akan bicara lagi tentang pembubaran pembukaan, pembubaran Pancasila dan lain sebagainya.

Memang ini bukan mandat DPD untuk membuat konstitusi baru, tetapi ini bisa dilakukan secara *ad hoc*. Maksudnya tidak formal, tentu tidak ada PAH-nya. Jadi, saya kira salah satu langkah konkret yang harus dilakukan adalah seperti dikatakan Pak Jimly—ide ini memang dari beliau. Yaitu harus dilakukan konsolidasi terlebih dahulu perubahan UUD (hasil perubahan itu). Setelah dilakukan konsolidasi, ada naskah yang betul-betul komprehensif. Dari situ akan ketahuan di mana celahnya dan bagian mana yang harus diperbaiki. Di situ akan terjawab pula sistem parlemen apa yang kita inginkan, sistem kekuasaan kehakiman apa yang kita mau, termasuk juga hubungan pusat dan daerah yang ingin kita wujudkan, dan lain sebagainya.

Saya melihat perdebatan amandemen periode 1999-2002 sudah sangat kaya dan kita sebenarnya sudah mencapai kata sepakat mengenai beberapa agenda, tetapi kemudian ditelikung oleh apa yang disebut sebagai politik dagang sapi (*trade off*). Sebagai contoh, pemilihan presiden secara langsung atau *round system*; ada keinginan putaran kedua dikembalikan ke MPR, ada ide untuk *joint session*, ada DPD. Karena ada *trade off* dengan pemilihan presiden langsung antara Golkar dan PDIP, maka lahirlah *weak bi-cameralism*.

Itu terjadi karena MPR saat itu berbicara target-target politik jangka pendek. Saya kira kalau DPD mau memulai sebuah draft konstitusi baru yang secara komprehensif bisa meletakkan wajah ketatanegaraan kita ke depan dan disosialisasikan ke masyarakat, maka akan ketahuan Indonesia masa depan ini seperti apa.

Tommy Legowo

Saya hanya ingin mengggarisbawahi beberapa hal yang sudah disampaikan teman-teman. Yang pertama menurut saya penjelasan dari Saudara Denny mengenai bagaimana DPD ini akhirnya diputuskan menjadi lembaga yang lemah mengindikasikan bahwa sebetulnya yang memutuskan bukan anggota MPR, tapi PDIP dan Golkar.

Jadi, kalau mau mengubah saya kira kita juga harus memiliki peta kekuatan partai politik karena DPD merupakan *dependent institution*, yang tergantung pada kekuatan politik lain dalam proses legislasi. Kalau dulu Golkarnya masih Golkar Pak Akbar Tandjung, dan maunya DPD lemah,

mungkin sekarang Golkarnya Pak Jusuf Kalla menginginkan DPD yang kuat.

Kedua berkaitan dengan *public support*. Saya kira kita harus membedakan dua hal. Pertama, tipe dukungan dan kedua, *local government support*. Ini juga untuk membedakan konstituen DPD. Konstituen DPD menurut saya bukan *people*. Nah, masalahnya sekarang siapa yang mewakili daerah, apakah *local government* itu bagian dari institusi yang bisa dianggap representasi dari suara daerah ataukah tidak.

Karena itu menurut saya penggalangan *public support* harus dilakukan pada dua alasan ini: *people support* dan *local government support*. Meskipun untuk *local goverment support* juga memberikan satu pilihan yang tidak mudah. Apakah anggota DPD mewakili apa yang disebut pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota yang kadang-kadang memiliki pendirian dan pandangan yang berbeda-beda. Misalnya soal otonomi daerah, desentralisasi. Pemerintah provinsi bisa berbeda pandangan dengan pemerintah kabupaten.

Kita juga tahu, teman-teman DPD sudah melakukan banyak hal untuk pengalangan *public support* di daerah. Misalnya berkaitan dengan rumah aspirasi. Menurut saya ini harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk menggalang *public support* ini.

Terakhir, saya kira DPD dalam keadaan lemah tetapi mempunyai kemauan kuat untuk berubah dan berkembang tidak bisa semata-mata menerima apa adanya, tidak bisa semata-mata menerima perintah yang diberikan oleh konstitusi. Maksud saya selain menjalankan fungsi-fungsi

yang diberikan konstitusi, fungsi dan peran DPD harus digalang menjadi satu *political movement* untuk reformasi menyeluruh di Indonesia. Sebagai *political movement* DPD memang harus *consolidated* dalam hal ide, *interest* dan sebagainya. Peran pimpinan menjadi penting karenanya.

Siti Zuhro

Kenapa kita mendukung penguatan DPD? Ini karena kita tidak menginginkan terjadinya disfungsi kelembagaan. Kalau tadi disebut ada *rule of etics*, lebih jauh saya ingin mengusulkan kepada anggota DPD untuk juga menjamah apa yang dinamakan *build of government etics*. Itu yang harus dimulai kalau kita menginginkan *good local governance*. Sebetulnya tidak ada kata lain yang lebih indah dari harapan bahwa DPD ke depan menjadi efektif dengan kewenangan yang jelas dalam konteks D besar tadi (Daerah).

Pertanyaan saya kepada anggota DPD yang hadir saat ini: apakah dengan kewenangan yang sangat terbatas bahkan tidak ada, semua tugas yang berkaitan dengan D tadi tidak bisa dijalankan? Mohon nanti dijawab.

Isu lain adalah kenyataan bahwa kini telah terjadi perubahan perspektif di sebagian masyakarat. Kalau perubahan konstitusi semula dianggap tabu sekarang ternyata pandangan tersebut mulai banyak ditinggalkan orang. Kesadaran bahwa konstitusi bukanlah kitab suci mulai tumbuh. Apa yang tidak boleh terjadi adalah adanya upaya untuk mencabut akar. Maksud saya, kita tetap melaksanakan sistem bikameral tapi tanpa ada yang merasa tercrabut dari akar.

Mungkin ini satu langkah ke depan yang menurut saya strategis: DPD seharusnya mengklaim tugas pokoknya yang berkaitan dengan D tadi. Saya sangat optimistis bahwa barometer politik Indonesia tidak hanya di Jakarta, tapi sudah mendaerah. Dan dalam konteks itu pula daerah memang harus dikuasai oleh DPD. Ketika bicara daerah, DPD muncul. Kalau sudah seperti itu ada kebutuhan esensial bagi daerah untuk mengedepankan DPD. Saya pikir itu yang penting.

Tanggapan Floor

Mochtar Naim

Menanggapi pernyataan nara sumber; apakah mungkin penguatan peranan DPD tanpa mengubah Pasal 22?

Jawaban Nara Sumber

Siti Zuhro

Tanya dijawab tanya. Saya ingin bertanya tentang tugas, peran, fungsi yang ada sekarang tanpa kewenangan yang riil dari DPD. Ternyata DPD seperti dikatakan bapak yang ada di pojok, saya tidak melakukan apa pun nggak apa-apa. Artinya tidak bisa melakukan apa-apa. Kalau tidak artinya memang harus ada perubahan karena DPD dipilih secara legal melalui *free and fair election*. Dia bukan staf ahli, kalau saya staf ahli saya tidak memerlukan konstituen.

Menjadi relevan ketika ada kebijakan otonomi daerah. Ini yang harus ditangkap dengan sangat tangkas dan cerdas. Saya melihat hampir dua tahun ini kehilangan *event* itu, tidak bisa mendesakkan itu.

Tanggapan Floor

Ruslan Wijaya

Mohon maaf kalau seandainya ada kesan dari staf ahli bahwa DPD belum banyak berbuat. Saya sangat kecewa betul jika dikatakan oleh teman-teman di DPD bahwa dengan kewenangan yang lemah kita tidak mampu berbuat banyak. Bagi kami (dan bagi daerah-daerah lain), banyak hal yang telah diperbuat, baik itu pekerjaan daerah atau pekerjaan regional dan juga nasional. Sekarang saja kami di Sumatra Bagian Selatan, lima provinsi bergabung dalam rangka membangun kawasan ekonomi regional yang dinamakan BELANJASUMBA. Lima gubernur hadir, dan seluruh bupati kita kumpulkan di satu daerah di Bengkulu. Ini merupakan hasil perjuangan anggota DPD.

Hanya saja sekarang sudah mulai nampak di masyarakat bahwa apa yang diperjuangkan DPD di daerah tidak berhasil karena memang kewenangannya tidak sampai di ujung. Maksud kami, kita di DPD sudah berbuat banyak hanya saja tidak berhasil sehingga dalam dua tahun ini kami belum berprestasi. Kita masih berjuang terus untuk daerah tapi lama-lama kita khawatir apa yang dikatakan oleh staf ahli tidak jauh beda dengan apa yang dikatakan masyarakat.

Jawaban Nara Sumber

Siti Zuhro

Saya mau klarifikasi tentang staf ahli. Staf ahli itu dalam tanda petik, yang distempelkan ke DPD. Itu yang saya tidak setuju, jadi bukan staf ahli dalam arti yang sesungguhnya. Bagaimanapun dia wakil daerah, jadi itu harus ditonjolkan bahwa saya adalah wakil daerah, berperan membawa aspirasi daerah dan memiliki legitimasi tinggi.♦

Tentang
PARA PENULIS

Agus Haryadi, peneliti pada Universitas Paramadina/ mahasiswa pada RWTH Aachen, Jerman.

Bivitri Susanti, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta.

Ginandjar Kartasasmita, Ketua DPD RI.

Indra J. Piliang, peneliti politik dan perubahan sosial Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Irman Gusman, Wakil Ketua DPD RI.

Laode Ida, Wakil Ketua DPD RI.

M. Ichsan Loulembah, anggota DPD RI dari Provinsi Sulawesi Tengah.

Muhammad Qodari, pengamat politik.

Mochtar Naim, anggota DPD RI dari Provinsi Sumatera Barat.

Mooryati Soedibyo, Wakil Ketua MPR/Anggota DPD RI dari Provinsi DKI Jakarta.

Muradi, pengajar tetap Universitas Padjadjaran, Bandung/ peneliti dan program manager The RIDEP INSTITUTE, Jakarta.

Refli Harun, staf ahli Komisi Konstitusi.

Robert Endi Jaweng, Ketua dan Peneliti Institut of Local Development, Jakarta.

Saldi Isra, pengamat Hukum Tata Negara/pengajar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Padang.

Sarwono Kusumaatmadja, anggota DPD RI dari Provinsi DKI Jakarta.

Suyatno, mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Politik UGM/pengajar pada FISIP Unikom, Bandung.

Syamsuddin Haris, ahli Peneliti Utama Ilmu Politik LIPI.

Thomas Bustomi, dosen FISIP Unpas, Bandung.

Indeks

AAPP 185
Aceh 31, 73, 137, 150, 217, 232, 238
Afrika Selatan 67, 71, 141, 142
Agus Haryadi 53, 249
AIPO 185
Akbar Tandjung 243
Amerika (AS) 49, 50, 71, 123, 128, 129, 130, 132, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 145, 146, 151, 154, 166, 194, 239, 240
APBN 13, 23, 64, 68, 73, 89
APPF 185
Australia 7, 132, 139, 154, 166
Australian National University 7
Austria 132, 139, 141, 142

Badan Kerja Sama Antar Parle-men (BKSAP) 180
Badan Rekonstruksi dan Reha-bilitasi (BRR) Aceh 232
Bagir Manan 240
Barbados 141, 142
Belanda 28, 30, 130, 132, 137, 138, 139, 142, 144
bicameralism 35, 67, 68, 83, 140, 146, 151, 168, 169, 180, 181, 183, 210, 211, 214, 215, 221, 241, 243; *soft*— 83, 146, 183; *strong*— 35, 67, 140, 146, 151, 168, 169, 214, 215, 221, 241
bikameral 5, 7, 53, 54, 66, 67, 68, 70, 71, 80, 81, 83, 84, 85, 90, 99, 100, 101, 107, 112, 114, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 130, 131, 132, 136, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 154, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 177, 178, 194, 204, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 221, 222, 229, 230, 233, 234, 239, 240, 241, 245; —isme 54, 58, 70, 112, 114, 122
Bivitri Susanti 69, 77, 221, 234, 237, 249
BKSAP 180
Botswana 68, 141
BPUPKI 225

Brussel 180
Burkina Faso 68

California 143
Cecep Syarifudin 181
Ceko 141
Charles S, Anthony 229
Che Guevara 228
check and balances 4, 6, 7, 40, 43, 51, 54, 70, 71, 80, 82, 84, 93, 101, 108, 109, 110, 121, 132, 148, 151, 204, 213, 218, 238, 239
Chungong, Martin 180
civil society 65
conference committee 121
constitutional review 230
crime against humanity 38, 221

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 108
Denny Indrayana 35, 213, 233, 240
Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah 68
DPD 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 120, 124, 125, 131, 132, 133, 135, 136, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250
DPR 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 115, 120, 124, 125, 131, 132, 136, 139, 140, 142, 145, 146, 147, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 167, 168, 169, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181,

182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 197, 198, 201, 202, 204, 205, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 225, 226, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241; —*heavy* 57

efek domino 93
Ellis, Andrew 183
Evans, Kevin 5
executive heavy 27

federal; sistem negara— 138, 139, 211
federalisme 35, 53, 93, 94, 127, 128, 129
Filipina 123, 132, 139, 154, 166, 239
F-PD 111
F-PD 45, 46
F-PDIP 35
F-PG 35
F-PKB 111
F-PKS 45, 46
F-PPP 111
F-UD 173, 175, 228

genosida 38
Geovanie 127, 128
Gerakan Nurani Parlemen 53
Ginandjar Kartasasmita 105, 119, 141, 171, 249
Golkar 35, 52, 234, 243
Grange 123

hak veto 3, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 24, 43, 110, 146, 209, 210, 221, 222, 233
Harun Al-Rasyid 128
Hindia Belanda 28, 30
house of commons 5, 49, 55, 138, 139, 140, 151
house of lords 5, 49, 138, 139, 140, 151
House of Representative 49, 54, 140, 142, 151, 178
Husein Rahayaan 10, 19, 232

IDEA 87, 141, 142, 144
India 132, 139, 141, 142, 154, 166
Indonesia 7, 10, 15, 19, 24, 25, 35, 38, 40, 52, 53, 55, 65, 68, 77, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 89, 90, 91, 93, 99, 100, 101, 103, 109, 110, 119, 120, 122, 124, 127, 128, 131, 142, 144, 145, 146, 150, 155, 162, 165, 170, 176, 177, 178, 179, 181, 184, 185, 186, 199, 200, 203, 214, 218, 221, 222, 223, 225, 228, 229, 233, 238, 243, 244, 245; ketatanegaraan— 93, 100, 103, 109, 199, 203; parlemen— 90, 99, 101, 109, 181, 223
Indra J. Piliang 25, 63, 224, 234, 249

Inggris 5, 49, 68, 71, 130, 132, 138, 139, 140, 141, 151, 170, 194, 216
insentif politik 89, 96, 103
Inter Parliamentary Union (IPU) 180, 181, 185
Irman Gusman 10, 19, 199, 249
Ishak Latuconsina 211, 239
Italia 123, 132, 139, 154

Jakarta 27, 35, 36, 129, 137, 150, 181, 187, 189, 194, 217, 224, 226, 229, 245, 249, 250
Jamaika 141, 142
Jepang 132, 139, 142, 144, 154, 171, 172, 239
Jerman 71, 124, 132, 139, 154, 166, 222, 249
Jimly Asshiddiqie 183
joint session 43, 54, 82, 83, 153, 222, 240, 241, 243
judicial interpretation 37
judicial interpretation 37, 219, 220, 221, 241
judicial review 75, 109, 216, 220, 222, 227, 228
Jusuf Kalla 243

Kamerun 130, 132, 139
Kanada 124, 132, 137, 141, 154, 166
Komisi Konstitusi 87, 211, 212, 213, 214, 216, 220, 222, 239, 250
Komisi Yudisial (KY) 110, 235, 240
Kompas 4, 41, 44, 47, 61, 125, 234
Koran Tempo 31, 38, 140, 225

Laode Ida 179, 249
Lebanon 130, 132, 139
Lijphart, Arend 83, 123
lower house 5, 54, 67, 216
LSM 11, 19, 41, 96, 101, 102, 112, 116, 191, 227

M. Ichsan Loulembah 10, 19, 127, 135, 149, 209, 228, 250
M. Kafrawi Rahim 231
Mahkamah Agung (MA) 227, 235, 237, 240
Mahkamah Konstitusi (MK) 37, 51, 65, 75, 81, 110, 214, 220, 221, 223, 234, 235, 240
Malaysia 124, 128, 129, 132, 151, 154, 166
Marwan Batubara 105
Mastias 123
masyarakat sipil 30, 59
Mochtar Naim 165, 171, 226, 227, 228, 236, 246, 250
Mochtar Pabottingi 151
Mohammad Hatta 38
Mooryati Soedibyo 105, 187, 193, 250
MPR 3, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 21, 27, 29, 31, 35, 37, 38, 40, 41, 43, 45, 46, 48, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61,

63, 65, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 101, 106, 109, 115, 120, 131, 137, 148, 151, 153, 165, 167, 168, 169, 173, 175, 178, 182, 183, 184, 203, 209, 211, 212, 216, 220, 222, 223, 226, 227, 231, 232, 240, 241, 243, 250
Mughan, Anthony 121
Muhammad Fajrul Falakh 183
Muhammad Qodari 9, 250
Muradi 89, 99, 250

Namibia 141, 142
NKRI 120, 127, 150, 152, 154, 166, 204, 217, 218, 234

Oman 130, 132, 139
Orde Baru 70, 97, 136, 224
otonomi daerah 4, 9, 13, 18, 23, 41, 46, 60, 64, 73, 78, 79, 86, 87, 131, 150, 153, 172, 201, 205, 218, 244, 246

Pancasila 128, 242
Papua 31, 41, 137, 150, 224, 233
partycracy 68
Patterson, Samuel C 121
PDIP 52, 234, 243
Pemilu 2004 13, 39, 65, 91, 102
Pengadilan Hak Asasi Manusia 37
Perancis 108
Perpu. Nomor 3 Tahun 2005 231
Piet Herman Abik 10, 19, 230
Pikiran Rakyat 24, 52, 98, 148
Pilkada 27, 225, 231
PNS 41
power seeker 113
primary forces 37
Prof. K.M.A.M. Usop 227
PSHK 69, 77, 87, 222, 249
PUOCIM 185
Pusat Studi Konstitusi (PuSaKo) 236

Rahayaan 10, 19, 232, 237
Rebick, Judy 150
Refly Harun 33, 219, 241
Rieffel, Lex 183
Robert Endi Jaweng 111, 139, 250
Russia 67
RUU Bikameral 230

Saldi Isra 3, 215, 234, 236, 250
Sapta Marga TNI 128
Sarwono Kusumaatmadja 105, 157, 250
Seputar Indonesia 155
Sherlock, Stephen 7
Sinar Harapan 116, 127, 133
Siti Zuhro 217, 245, 246, 248
Slovenia 67
Soeharto 27, 70
Spanyol 141
Sri Soemantri 183
stakeholders 188

Suara Karya 8, 15
Suara Pembaruan 75, 186, 206
supreme body 54
Suyatno 45, 250
Swiss 123
Syamsuddin Haris 39, 250

Thailand 108, 141, 216
Thomas Bustomi 17, 250
TNI 110, 128
Tokyo 171, 173
Tommy Legowo 222, 243
trade off 35, 36, 234, 242, 243
Trias Politika 109
trikameral 29, 79, 83, 176

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 40
Universitas Andalas 236, 250
upper house 5, 55, 67, 121, 151, 216
UU Nomor 22 Tahun 2003 120, 151
UU Partai Politik 44
UU Pemerintahan Daerah 41, 44, 218
UU Pemilu 44
UU Pilpres 44
UU Susduk 41, 42, 43, 44, 75, 77, 78, 79, 82, 83, 86, 87, 151, 175, 216, 222
UUD 1945 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 33, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 47, 48, 50, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 102, 104, 107, 108, 109, 111, 112, 128, 131, 133, 135, 145, 146, 153, 166, 167, 168, 169, 172, 175, 184, 189, 193, 199, 201, 202, 203, 205, 209, 212, 219, 220, 221, 233; amandemen— 1945 5, 10, 18, 19, 47, 48, 50, 53, 92, 93, 94, 98, 102, 104, 107, 108, 109, 111, 133, 175, 199, 212
UUD 2002 66, 67, 68
UUD RIS 108
UUDS 1950 108
Uzbekistan 130, 132

Vermon 143
Volksraad 25, 28, 30, 225

Washington 129
Wheare 37

Yogyakarta 129