

## URGENSI PERUBAHAN KELIMA UUD 1945 : MENUJU PARLEMEN BIKAMERAL MURNI

Ahmadi<sup>1</sup>

### Abstrak

Tulisan ini berkaitan dengan kajian yuridis terhadap kondisi lembaga legislatif dibawah rezim UUD 1945 hasil amandemen dan urgensi kelanjutan perubahannya. Fakta menunjukkan Restrukturisasi parlemen atas kehendak UUD menciptakan tiga pilar utama dalam kamar legislasi Indonesia yakni MPR-DPR-DPD. Secara konstitusional MPR bersifat incidental, DPR bersifat legislatif, sedangkan DPD bersifat co-legislatif. Pelaksanaan peran ketiga lembaga parlemen tersebut menimbulkan dinamika yang tidak seimbang. Diskriminasi peran, fungsi dan kewenangan dirasakan sangat mempengaruhi kualitas legislatif secara umum. DPR mendapat mandat penuh dari konstitusi sebagai lembaga legislatif, MPR secara fungsional lebih bersifat *ad hock*, sedangkan DPD tidak memiliki keistimewaan berarti selain hak saran dan usul. Keberadaan lembaga Negara yang setara secara eksistensial dan sejang secara fungsional itu merupakan anomaly dalam praktik parlemen Indonesia sehari-hari. Berbagai problem kenegaraan tidak dapat diatasi secara baik dalam kaitannya dengan hegemoni DPR sebagai pemilik hak veto parlemen. Pilihan sistem *soft bicameralism* telah mengaburkan sistem parlemen yang ada. Amanat reformasi untuk mempercepat pembentukan sistem parlemen yang kuat dan berimbang tidak dapat terwujud sebagai konsekuensi logis dari amandemen konstitusi setengah jadi. Kenyataan itu penting untuk disadari, agar menumbuhkan keyakinan akan pentingnya melakukan penataan dan perbaikan sistem bernegara dengan pendekatan konstitusional. Sebagai Negara hukum, Indonesia telah memasuki fase kelima sejak proklamasi kemerdekaan. Proses perubahan harus didorong dengan kuat dan cepat, agar peluang menata Negara kembali terbuka lebar. Pintu perbaikan yang sangat relevan adalah melakukan kelanjutan perubahan UUD 1945. Perubahan adalah keniscayaan harus dilakukan secara sungguh – sungguh dan substansial dalam rangka mewujudkan sistem parlemen yang memadai yakni terbentuknya lembaga legislatif dengan sistem *strong bicameralism*.

**Kata Kunci : UUD 1945, Parlemen, Amandemen, Soft Bicameralism, Strong Bicameralism**

### Abstract

*This paper deals with the study of the state legislature juridical regime under the 1945 amendment and continuation of urgency changes. The evidence suggests that the will of parliament Restructuring Constitution creates three main pillars in the room Indonesian legislation MPR - DPR - DPD. MPR is incidental constitutionally. Parliament is the legislative, while the Council is co-legislative. Implementation of the third role of the parliamentary cause unbalanced dynamics. Discrimination roles, functions and authority greatly affect the perceived quality of the legislative in general. Parliament received the full mandate of the constitution as the legislature, the Assembly is functionally more ad hock, whereas DPD has no meaning other than the rights privileges suggestions and proposals. The existence of an equivalent state agency is existential and functional gaps that are*

<sup>1</sup> Dosen Syariah dan Ekonomi Islam STAIN Sultan Qaimuddin Kendari

*anomalies in the Indonesian parliamentary practice everyday. Various state problems can not be addressed in relation to the hegemony of both the House of Representatives as the owner of the parliamentary veto. Options of soft bicameralism system has been blurred the existing parliamentary system. Mandate reform to accelerate the establishment of a strong and balanced parliament can not be realized as a logical consequence of the intermediate constitutional amendment. That fact is important to realize, in order to foster belief in the importance of structuring and improvement of the state system to the constitutional approach. As a state law, Indonesia has entered the fifth phase since the proclamation of independence. The process of change must be driven by a strong and fast, so that the State re-arrange the opportunities are wide open. Relevant door repair is the changes continuation of the Constitutions of 1945. The changes are necessary to do it substantially in order to realize an adequate system of parliamentary legislature with the formation of strong bicameralism system.*

**Keywords:** UUD 1945, Parliament, Amendment, Bicameralism Soft, Strong Bicameralism

#### **A. Kontemplasi Awal**

Setelah Perubahan UUD 1945 untuk pertama kalinya, yang dilaksanakan dalam empat (4) fase disepanjang tahun 1999-2002 selesai, tidak lantas problem ketatanegaraan kita khususnya penyelenggaraan kekuasaan legislatif berakhir. Amandemen tersebut masih menyisakan berbagai masalah penting terutama dalam lembaga perwakilan. Sebagaimana pengalaman menunjukkan bahwa Bagaimanapun juga suatu konstitusi yang disusun dalam suasana kehidupan politik yang cukup panas dan juga jangkauan materi perubahan yang serba terbatas akan mengalami masa ketertinggalan oleh ilmu pengetahuan serta situasi yang terjadi pada suatu Negara. Amandemen UUD 1945 dilakukan dalam rangka menata sistem hukum dan ketatanegaraan yang dirasakan tidak lagi memadai untuk memayungi bahtera kehidupan berbangsa dan bernegara. Penataan tersebut diorientasikan pada sistem kinerja, bentuk dan struktur lembaga – lembaga Negara. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi lembaga legislatif mengalami perubahan drastis terutama pada aspek struktur parlemen. Salah satu objek utama penataan dalam struktur lembaga legislatif adalah terbentuknya unsur – unsur lembaga legislatif yang lebih ramping, hal ini mengisyaratkan adanya upaya penguatan parlemen dari multi perwakilan menjadi hanya ada dua unsur perwakilan yakni perwakilan rakyat melalui partai politik dan perwakilan daerah. Seolah mengadopsi sistem parlemen Amerika yang hanya terdiri dari *The Reprsentatif of House* dan *Senat* yang berada dalam payung kongres , UUD 1945 menganut sistem *soft Bicameralism* dimana Forum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di isi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah,

dengan kewenangan yang tidak seimbang antara kedua lembaga negara (DPR dan DPD).

Dalam teori hukum tata Negara tidak ada organ Negara yang secara hukum lebih tinggi atau lebih rendah. Setiap organ Negara memiliki kedudukan dan wewenang yang sesuai dengan aturan hukum yang mengaturnya<sup>2</sup>. Setiap organ Negara yang memiliki kewenangan dapat melaksanakan kewenangan itu secara konsisten karena pemegang kewenangan itu secara implisit merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan dalam suatu Negara. Secara kelembagaan prinsip kedaulatan yang dianut oleh UUD 1945 hasil perubahan diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan. Secara teoritik Montesquieu membagi kekuasaan Negara dalam tiga (3) cabang kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislative dan kekuasaan yudikatif, teori ini dikenal luas dalam istilah teori *Trias Politica*. Tiga cabang Kekuasaan Negara harus dipisah-pisahkan dan masing-masing dilaksanakan oleh organ tersendiri, hal itu dimaksudkan untuk mencegah supaya kekuasaan Negara tidak berada pada satu tangan/organ saja untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh organ tersebut<sup>3</sup>. Meskipun dalam praktiknya dewasa ini mengalami pergeseran namun hampir seluruh Negara di dunia termasuk Indonesia masih dipengaruhi oleh ajaran Trias politica tersebut. Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak saja berkaitan dengan eksekutif-legislatif-yudikatif, namun juga secara internal dalam cabang legislative itu sendiri. Sistem dua kamar merupakan pasangan ideal dalam lembaga legislative atau lebih dikenal dengan sistem *bicameralism*.

Penataan Struktur Parlemen melalui amendemen UUD 1945 ini dengan tegas menggeser Supremasi MPR<sup>4</sup> menuju pada supremasi Konstitusi dengan mengadopsi sistem bicameral. Sistem ini dimaksudkan untuk memperbaiki struktur, kinerja dan

---

<sup>2</sup>Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003)h. 214

<sup>3</sup>Maria Faridah Indrati Soerapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998) h. 61

<sup>4</sup>Pelaksanaan kekuasaan legislative selama pemerintahan orde baru (sebelum amendemen) dilaksanakan dengan memberikan kekuasaan penuh pada MPR, dimana MPR membagi-bagikan kekuasaan pada lembaga – lembaga negara sehingga MPR berposisi sebagai lembaga tertinggi Negara membawahi lembaga- lembaga tinggi Negara lainnya dengan kata lain MPR memiliki supremasi yang tak terbatas.

kualitas produk perundang - undangan yang lebih berpihak pada kepentingan nasional. Konstelasi kelembagaan di dalam parlemen sepereti ini mengakibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menentukan dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini. Meskipun secara struktur kelembagaan legislatif dengan jelas mengadopsi tiga (3) lembaga yakni MPR, DPR dan DPD atau sebagian ilmuwan dibidang Hukum Tata Negara menyebutnya sebagai *Tricameralism sistem*, namun pada kenyataannya lembaga yang memiliki kewenangan penuh hanya ada pada DPR, sedangkan MPR dan DPD lebih bersifat *the second body*. Sehingga Praktik ketatanegaraan dalam badan legislatif lebih dekat pada sistem *soft bicameralism*. Sistem tersebut tidak cukup memadai jika dibandingkan dengan Sistem *bicameralism* sebagaimana dimaksudkan oleh Montesquieu. Dimana dalam teori dan praktiknya di beberapa Negara memastikan sebagai suatu mekanisme *cheks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan<sup>5</sup>. Dalam sistem Indonesia tidak sepenuhnya terwujud karena kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak seimbang dengan kewenangan yang dimiliki DPR. Bahkan saat ini cenderung terjadi pelemahan peran dan fungsi DPR baik dalam konteks Undang-Undang maupun dalam hubungan fungsi antar lembaga Negara dengan DPR.

Hasil amandemen UUD 1945 fase ketiga yang menghasilkan restrukturisasi parlemen kita saat ini memilih upaya penerapan sistem dua kamar yang tidak seimbang, sehingga hal ini menjadi poin penting dalam kajian ketatanegaraan saat ini. Dinamika antar lembaga di parlemen bergerak begitu cepat sehingga kelemahan dari penerapan sistem ini semakin jelas dan semakin terasa menyesakannya khususnya dikalangan DPD. Perbedaan peran dan fungsi yang begitu senjang pada dasarnya berpotensi untuk menjadi bom waktu bagi harmonisasi kedua lembaga Negara yang melaksanakan fungsi legislasi ini secara berbarengan. Faktanya dapat dilihat dari upaya - upaya yang dilakukan oleh anggota DPD untuk memaksimalkan fungsi, baik melalui komunikasi efektif dengan DPR maupun langkah - langkah Judicial yang ditempuh untuk memperkuat dukungan secara hukum, agar tercipta fungsi dan kewenangan yang seimbang dan sejajar.

---

<sup>5</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI : Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), h. 337.

## B. Hakikat Perwakilan dan Arah Penataan Parlemen

Perdebatan di awal penyusunan rancangan amandemen khususnya pada Pasal 22C dan 22D UUD 1945 tidak dapat dihindari, sebagai konsekuensi atas perbedaan pemikiran dan pemahaman dalam rangka memilih sistem yang akan digunakan dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif. Situasi ini berimplikasi pada perlunya mempertimbangkan langkah untuk merestrukturisasi parlemen yang sejak orde baru di isi dengan berbagai komponen/ unsur. Disamping melakukan perampingan unsur juga dilakukan penataan organ secara lebih tegas dan jelas. Upaya perbaikan struktur maupun sistem kelembagaan di legislatif merupakan manifestasi dari harapan rakyat untuk membentuk lembaga yang lebih kredibel, konstruktif dan berkualitas dalam menopang pelaksanaan pembangunan nasional sehingga semua potensi kebangsaan dapat diarahkan pada kemajuan nasional.

Terbebas dari apapun bentuk perdebatan tentang model restrukturisasi parlemen yang akan dianut pada saat itu, amandemen konstitusi sudah usai dan format kelembagaan parlemen telah ditetapkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu untuk melihat fakta yurisdiksi tersebut, penulis menganggap penting untuk menguraikan beberapa sudut pandang kesamaan dan perbedaan (baik dalam konteks *election sistem*, kedudukan, maupun fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRRI) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPDR). Berikut ini dapat kita lihat beberapa indikator kesamaan dan perbedaan kedua lembaga ini, yang menurut hemat penulis atas fakta ini dapat menjadi alat ukur dan pembanding untuk meninjau ulang corak lembaga legislatif kita demi perbaikan dimasa depan.

Persamaannya antara lain :

- 1) Dipilih secara bersamaan dalam Pemilihan Umum
- 2) Dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum
- 3) Memiliki perodesasi yang sama
- 4) Sama-sama menjadi anggota MPR

Perbedaannya antara lain :

- 1) DPR diajukan oleh Partai Politik sedangkan DPD adalah Perseorangan
- 2) DPR dipilih dengan menggunakan sistem Proporsional sedangkan DPD melalui sistem Distrik

- 3) DPR mewakili rakyat sedangkan DPD mewakili wilayah atau daerah
- 4) DPR dilengkapi dengan kewenangan *Vote* sedangkan DPD tidak memiliki kewenangan

Simulasi dan pemetaan tersebut di atas, secara jujur sesungguhnya dari aspek mekanisme perekrutannya DPR dan DPD memiliki Hakikat perwakilan yang harus diletakkan pada kepentingan masing-masing yang diwakilinya. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah mewakili territorial atau daerah - daerah<sup>6</sup>. Memahami Hakikat Perwakilan kedua lembaga Negara ini akan menghindarkan dari pengertian lembaga *double-representation*<sup>7</sup>. DPR dan DPD secara substansial memiliki focus atau objek yang berbeda, dengan perbedaan ini melahirkan ekspektasi akan terbangunnya sistem legislasi yang memadai dalam koridor demokrasi.

Semula kebanyakan para ahli menyarankan agar dikembangkan sistem bicameral yang kuat (*Strong bicameralism*) dalam arti kedua lembaga ini di lengkapi dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain (dalam arti positif). Usulan semacam ini difahami sebagai upaya pengimbangan terhadap sistem pemerintahan daerah yang sedang diterapkan. Wacana seperti ini sebenarnya memiliki akar ilmiah dan politik yang relevan, sebab perubahan struktur tanpa penegasan fungsi dan kewenangan secara riil sudah pasti akan mengurangi hakikat perubahan itu sendiri. Oleh sebab itu rumusan final perubahan UUD 1945 berkaitan dengan kekuasaan legislatif yang lebih bersifat 'diskriminatif' sangat mengecewakan masyarakat khususnya para ilmuwan. Sistem *soft bicameralism* seperti ini sudah dapat diduga akan menciptakan hegemoni kekuasaan pada lembaga tertentu yang

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, ( Yogyakarta : FH UII Press, 2005), h. 50

<sup>7</sup> *Double-representation* atau keterwakilan ganda diartikan fungsi parlemen dijalankan oleh kedua lembaga tersebut. Misalnya saja rakyat yang hidup dan berkembang di daerah – daerah yang sudah mengikuti pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dianggap telah diwakili kepentingannya oleh wakil rakyat yang terpilih, kepentingan politik dalam pemilihan umum kita harus diletakkan pada perspektif kepentingan politik daerah dan kepentingan politik konstituen. Sehingga akan ada garis jelas yang menjadi kepentingan politik kedua lembaga ini. DPR lebih focus pada kepentingan Politik rakyat karenanya disebut sebagai perwakilan rakyat, sedangkan DPD lebih focus pada kepentingan politik daerah, dengan demikian dapat dihindari pengertian keterwakilan ganda.

diperkuat. Sebaliknya sistem *strong bicameralism* menunjukkan efektivitas kinerja dan sistem *checks and balances* yang memadai, paling tidak melihat pengalaman yang terjadi pada Negara - Negara lain di dunia. Sebagai alat pembanding jika melihat pengalaman Negara - Negara lain di dunia, Negara dengan karakter *federalistic*. Pada umumnya cenderung untuk menerapkan sistem *strong bicameralism* sedangkan di Negara - Negara yang berbentuk kesatuan cenderung menerapkan sistem *soft bicameralism*.

Konteks ketatanegaraan Indonesia ada problem konsepsional yang dihadapi berkaitan dengan tatanan bernegara. *Pertama*, Konstitusi normatif menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik"<sup>8</sup>, artinya pilihan bentuk Negara ada pada bentuk Negara kesatuan. Secara teoritik sistem parlemen yang lebih umum digunakan di kebanyakan Negara kesatuan adalah sistem *soft bicameralism*. Fakta normative dan praktik sistem berlegislasi kita dalam konteks tersebut telah berkesesuaian. *Kedua*, sistem tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia dianut sistem pemerintahan otonomi daerah. Dalam faktanya, pelaksanaan pemerintahan dengan sistem otonomi daerah lebih dekat pada faktualisasi Negara dengan karakter federalistik. Daerah - daerah yang dibagi dalam propinsi - propinsi dan kabupaten/kota tersebut mendapat kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Banyak kalangan yang menilai terutama para ilmuwan politik dan hukum bahwa kebijakan otonomi daerah di Indonesia di masa depan cenderung bersifat federalistik dan karenanya lebih tepat dikembangkan struktur parlemen yang bersifat *strong bicameralism*. Hasil sidang tahun MPR tahun 2001 atau fase perubahan ketiga pada akhirnya mengadopsi gagasan parlemen *soft bicameralism*, dimana kedua kamar parlemen tidak memiliki kewenangan yang sama dan tidak berimbang sehingga DPR lebih memiliki kekuasaan mutlak dalam berbagai fungsinya, sedangkan DPD hanya dilengkapi dengan beberapa fungsi dan kewenangan yang sangat lemah serta bersifat terbatas. Dalam kaitannya dengan itu, DPD sesungguhnya tidak lebih dari sekedar pelengkap DPR atau 'alat Pelengkap' DPR. Secara substansial DPD tidak memiliki kewenangan legislatif karena norma - norma dalam perubahan UUD 1945 sangat jelas

---

<sup>8</sup> Republik Indonesia, *Undang - Undang Dasar NKRI 1945 (Pasal 1 ayat (1))*, (Jakarta : Sekjen & Kepaniteraan MKRI, 2009) h. 5

memberikan kewenangan legislatif secara penuh kepada DPR. Kenyataan konstitusi tidak mutlak harus dipertahankan sepanjang waktu, apalagi jika semangat bernegara yang dikandungnya tidak lagi memadai atau dapat memenuhi kehendak rakyat. Kondisi tersebut, kelanjutan amandemen patut diperhitungkan agar menciptakan kesempatan bagi semua warga Negara untuk memperbaiki sistem parlemen secara lebih modern.

### C. Problem Parlemen Di Indonesia

Upaya untuk menerapkan sistem parlemen yang berimbang pada kenyataannya belum dapat terwujud. Padahal kesepakatan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 adalah untuk meminimalisir penyelenggaraan Negara yang bersifat sentralistik, termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif. Sistem rekrutmen yang sama ketatnya sama sekali tidak berimplikasi pada peran dan fungsi serta kewenangan yang sama kuat antara kedua lembaga perwakilan ini, yang diharapkan dapat menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi. Jika melihat perkembangan Negara – Negara yang menganut sistem Dua Kamar yang bersifat sederhana, terdapat banyak fakta yang menunjukkan bahwa suatu majelis tinggi<sup>9</sup> sangat memiliki kedudukan yang tinggi sekaligus fungsi dan kewenangan yang tinggi pula. Hal tersebut tidak terjadi dalam Praktik ketatanegaraan di Indonesia, justru memiliki fakta terbalik dengan memperhatikan kedudukan, fungsi dan kewenangan DPD, yang mendapat legitimasi yang kuat tetapi tidak lengkapi kewenangan yang kuat (lemah).

Sistem parlemen bicameral ala Indonesia sangat relevan dengan teori Arend Lijphart,<sup>10</sup> yang mengkategorikan sebagai *medium-strength bicameralism* dengan konstruksi *Asimetris* dan *incongruent*. *Asimetris* dalam arti bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari kamar pertama (lihat Pasal 22D). Dikatakan mempunyai konstruksi *Incongruent* karena kamar pertama merupakan perwakilan

---

<sup>9</sup> Majelis tinggi yang terdapat dalam struktur parlemen di Negara-negara eropa, asia maupun dibenua lainnya disamakan dengan senat atau DPD (dalam parlemen Indonesia). Tetapi justru majelis tinggi itu memiliki kewenangan yang sangat kuat meskipun tidak mendapatkan legitimasi yang kuat, sebab mekanisme pengangkatan anggota Majelis tinggi tidak melalui Pemilu seperti di Indonesia.

<sup>10</sup> Arend Lijphart, *Democracies pattern Of Majoritarian and consensus government In Twenty one Countries*, (New Haven and London :Yale University Press, 1984) hlm 211, dalam Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bekameral Dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005) h. 324



politik dengan cara pemilihan yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Sementara itu DPD yang mewakili territorial direkrut dengan menggunakan sistem distrik berwakil banyak.

Perubahan Struktur dan Fungsi Lembaga Legislatif Indonesia atau reformasi parlemen di antaranya adalah telah menggeser supremasi MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan 'pemilik' kekuasaan legislatif (*Unicameral*)<sup>11</sup> menjadi 'supremasi DPR' dalam konteks pelaksanaan fungsi kekuasaan legislasi ditambah dengan DPD yang bertindak sebagai "Senator" dan dipilih dari tiap-tiap propinsi melalui pemilu<sup>12</sup>. Permasalahan kemudian datang mendera pada pembagian kerja dan kewenangan dengan lembaga legislatif lainnya yang diakui oleh UUD 1945 yakni Dewan Perwakilan Daerah yang memiliki legitimasi yang sama kuatnya dengan DPR. Ada proses yang berjalan secara tidak sehat, dan sangat terlihat dari upaya - upaya dominan DPR dalam seluruh rangkaian kebijakan legislasi. Sebaliknya DPD menjadi lembaga yang seolah-olah sedang mencari otoritas yang hilang karena disabotase secara 'konstitusional'. Kondisi ini sangat tidak menguntungkan bagi perkembangan demokrasi dan pendidikan politik kita. Bagaimana mungkin sebuah lembaga Negara yang berkedudukan tinggi, mendapat legitimasi rakyat yang sangat kuat kemudian dalam praktik fungsionalnya tidak bisa memutuskan apa-apa untuk kesejahteraan nasional. Saat ini dirasakan begitu dilematis, secara konstitusional lembaga DPD diposisikan sebagai Lembaga tinggi Negara, tapi pada sisi yang lain konstitusi mengurung DPD dalam peta politik kebijakan legislasi yang sangat terbatas. Gagasan tentang parlemen yang baik dan sama kuat sebagai jaminan prinsip *checks and balances* pada akhirnya menjadi tenggelam karena kompromi - kompromi politik dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amendemen, meskipun kedudukannya sejajar dengan lembaga - lembaga Negara lainnya seperti DPR, MPR, Presiden MA, MK dan BPK, DPD dalam Konstitusi tetapi DPD hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti apa-apa jika dibandingkan dengan biaya

---

<sup>11</sup> Titi Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, ( Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2006), h. 139

<sup>12</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung : Mizan Pustaka, 2007), h. 277

politik dan proses perekrutannya yang demokratis<sup>13</sup>. Tidak terwujudnya sistem parlemen bicameral yang kuat dalam lembaga legislatif menjadikan harapan untuk membangun keseimbangan dan saling mengawasi antar lembaga Negara tidak berjalan baik, hal ini menjadi prioritas untuk dituntaskan dalam waktu yang tidak terlalu lama ke depan.

#### **D. Masa Depan DPD dan Sistem Parlemen Bikameral**

Meninjau sekilas sejarah yang telah lewat disaat amandemen UUD 1945 dilaksanakan, yang akhirnya merestrukturisasi lembaga – lembaga Negara termasuk masuknya DPD dalam materi UUD 1945. Pada awal proses perubahan tersebut, sebenarnya menghadirkan secercah harapan untuk segera memiliki lembaga parlemen yang memadai dari dimensi sistem. Sebagaimana diakui secara luas bahwa masalah krusial dari pemerintahan Indonesia sejak lama adalah masalah sistem. Namun pembentukan DPD melalui Konstitusi dibarengi dengan Kewenangan yang sangat terbatas menyebabkan lembaga ini hanya menjadi formalitas konstitusional belaka\_ disebabkan oleh kompromi yang melatari pelaksanaan amandemen. Pergesekan secara ekstrim kelompok yang menghendaki perubahan UUD 1945 dengan kelompok yang tidak menghendaki, melahirkan kesepakatan dasar<sup>14</sup> yang akhirnya menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa dan tidak sesuai dengan ilmu konstitusi. Kesepakatan dasar inilah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga Negara tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Pada saat mengamandemen pasal – pasal yang berkaitan dengan DPR, justru mengalami penguatan dan menjadi pemegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Oleh karena itu, DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyerta di antara lembaga-lembaga Negara yang ada. Selain dari lemahnya kewenangan dan terbatasnya fungsi-fungsi DPD terutama dalam keterlibatannya dalam membentuk

---

<sup>13</sup> DPR dalam Konstitusi diatur dalam 7 Pasal dan secara tegas disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, sedangkan DPD hanya diatur dalam 2 Pasal dan tidak memiliki fungsi-fungsi secara penuh seperti DPR., lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011) h. 69

<sup>14</sup> Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal penting, *pertama*, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 ;, *kedua*, tetap mempertahankan Negara kesatuan Republik Indonesia ;, *Ketiga*, mempertahankan system Presidensial; *Keempat*, Penjelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normative dimasukkan dalam pasal-pasal; *kelima*, perubahan dilakukan dengan cara andum

UU, DPD juga mengalami kekalahan dalam hitungan jumlah keanggotaan. Secara tegas UUD 1945 membatasi jumlah anggota DPD dalam jumlah yang tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR. Keadaan DPD yang terus diperlemah tidak berhenti sampai disitu saja, bahkan kewenangan DPD semakin dipacung setelah kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu dikurangi melalui UU Susduk, sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahap awal pembicaraan tingkat I saja. Dengan fungsi dan wewenang yang sangat terbatas itu maka sesungguhnya DPD tidak memiliki kewenangan ketatanegaraan yang berarti. Secara substansial fungsi - fungsi DPD tidak bersifat spesial atau khas seperti lembaga - lembaga Negara lainnya yang tugas mereka tidak dapat dilakukan oleh lembaga lain. Lain halnya dengan Peran - peran DPD dapat dilakukan oleh Ormas-ormas, LSM atau media Massa. DPD hanya dapat memiliki hak dan kewenangan mutlak ketika berposisi sebagai anggota MPR, tetapi peristiwa itu akan sangat jarang terjadi dan sifatnya insidental<sup>15</sup>.

Kondisi yang sangat terbatas atau dibatasi oleh konstitusi, justru DPD diharapkan dapat mewakili aspirasi masyarakat di daerah dalam menentukan kebijakan nasional. Dengan tidak adanya fungsi legislasi bersifat otonom DPD dalam melaksanakan fungsinya hanya bertindak sebagai *co legislator* bagi DPR yang menjadi legislator utama. Dinamika ini menunjukkan terjadinya penyimpangan atas tujuan dari amandemen itu sendiri yang menghendaki parlemen yang bersifat *strong bicameralism-horizontal - fungsional*. Terhadap kenyataan tersebut berkembang wacana seputar DPD yakni dibubarkan, dipertahankan seperti sekarang atau diperkuat. Pilihan yang pertama sulit dilakukan dengan beberapa alasan. *Pertama*, secara historis membubarkan DPD berarti mengingkari amanat reformasi yang menghendaki perluasan peran daerah dalam pembangunan nasional yang salah satunya diperankan oleh DPD, dan juga DPD sebagai penyeimbang aspirasi pusat dan daerah serta penyeimbang dalam pembentukan UU di Parlemen. *Kedua*, membubarkan DPD sama halnya membubarkan MPR karena DPD merupakan salah satu Unsur pengisi keanggotaan di MPR. Pilihan yang kedua juga sulit untuk dipertahankan karena

---

<sup>15</sup> Yakni jika terjadi perubahan atas Undang - undang Dasar 1945 dan jika terjadi *Impeachment* terhadap Presiden/Wakil Presiden yang prosesnya sampai di MPR. lihat, UUD 1945 Hasil Amandemen Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 7B ayat (5), (6) dan (7) dan lihat Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Di Ubah oleh MPR*, (Jakarta : UI Press, 2004) h. 79 dan 84.

beberapa alasan antara lain; *pertama*, membiarkan DPD seperti sekarang ini sama halnya dengan mendukung pemborosan anggaran Negara. *Kedua*, mempertahankan DPD seperti sekarang berarti melanggengkan anomaly dalam sistem parlemen Indonesia, DPD secara Hakiki adalah lembaga Negara yang tidak memiliki kewenangan. Pilihan ketiga, memperkuat DPD merupakan pilihan yang tepat karena beberapa alasan yaitu ;

*Pertama*, kecendrungan public dan feasibilitas. Pada umumnya Negara yang memiliki wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar dan memiliki suku bangsa dan agama yang beragam parlemennya menganut sistem bicameral (dua kamar yang sama kuat), tidak masalah apakah negaranya berbentuk kesatuan atau federal, sistem pemerintahannya Presidensial ataupun Parleментар. *Kedua*, memperkuat sistem *cheks and balances*. Sistem keseimbangan dan pengawasan tidak hanya terwujud antar lembaga Negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) tetapi juga dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri. Sehingga dapat terlaksana apa yang disebut dengan *double chek*<sup>16</sup>. Yakni terbukanya peluang pembahasan berlapis *redundancy* setiap produk legislatif yang berdampak pada rakyat. DPD dalam hal ini dapat menjadi *revising chamber* yang bertugas mengoreksi keputusan DPR. *Ketiga*, memperjelas sistem Parlemen Indonesia dengan memperkuat DPD akan meninggalkan kerancuan dan menuju pada bikameralisme murni. Arus masyarakat untuk Memperkuat DPD sudah dimulai dalam konteks ketatanegaraan, selain DPD sendiri yang berjuang untuk mendapatkan kewenangan yang sama, juga diharapkan komisi konstitusi mengusulkan perubahan dengan mensejajarkan kewenangan DPD dan DPR.

Usulan yang dikemukakan DPD berkaitan dengan Perubahan Kelima pada dasarnya cukup beralasan, namun secara politik DPD harus berkerja ekstra untuk menerobos gerbang kesakralan UUD NKRI tahun 1945. Banyak yang telah menyadari bahwa sistem parlemen yang diatur oleh konstitusi Negara republik Indonesia

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi berbagai Negara*, (Jakarta : UI Press, 1996) h. 40., keunggulan system *double chek* semakin terasa apabila majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dengan Majelis rendah, misalnya dalam, Usia, Pendidikan, Pemngalaman, latar belakan politik dan budayanya, kaenggotaan MAjelis Tinggi lebih berorientasi nasional daripada kedaerahan. Sehingga antara dua kamar dalam Parlemen saling melengkapi.

memiliki banyak celah dan kelemahan. Meskipun demikian tidak mudah untuk melakukan perubahan UUD NKRI tahun 1945. Apalagi jika DPD tidak mengusulkan isu – isu perubahan pasal lain yang berkaitan dengan kepentingan politik nasional, maka akan kekurangan dukungan. Secara ilmu ketatanegaraan, UUD 1945 hasil perubahan ini menyimpan banyak masalah yang belum selesai. Harus diakui bahwa amandemen yang terjadi diwaktu yang lalu lebih pada ketergesa-gesaan dalam menyusun materi, dan juga mengandung unsur – unsur kesepakatan yang sangat bersifat politis. Sehingga atas dasar itu perubahan UUD 1945 Amandemen Kelima patut dilaksanakan demi masa depan politik Negara Republik Indonesia.

#### **E. Kesimpulan**

*Pertama*, setiap bangsa memiliki perjalanan panjang dalam memprtimbangan penataan sistem ketatanegaraan secara sendiri-sendiri. Atas dasar pengalaman tersebut momentum amandemen konstitusi sebagai akar perubahan konkrit harus dilakukan pada tahap – tahap tertentu dan materi-materi yang sangat mendesak untuk perbaikan sistem bernegara.

*Kedua*, momentum perubahan konstitusi harus dilakukan secara murni tanpa ditumpangi oleh kepentingan golongan bangsa tertentu, sehingga dapat bermanfaat secara lebih luas dan jangka waktu yang lama. Kegagalan yang pernah terjadi harus semaksimal mungkin untuk tidak diulangi demi eksistensi bangsa yang besar.

*Ketiga*, secara objektif setiap komunitas perlu mempertimbangkan secara bijak bahwa bentuk parlemen di Indonesia menyimpan sejumlah masalah krusial yang harus segera diselesaikan dengan pendekatan mekanisme yang proporsional.

*Keempat*, harus disadari secara utuh bahwa DPRRI dan DPDRI merupakan institusi Negara yang menjadi milik semua bangsa, sehingga harus ditata secara adil demokratis dan non diskriminatif. Tuntutan terhadap peran DPD tidak dapat dilakukan sepanjang tidak diberikan kewenangan dan fungsi yang utuh sehingga dapat menerjemahkan sebagai sebuah peran, amanah dan tanggungjawab.

#### **F. Rekomendasi**

Berdasarkan kajian pemaparan tersebut di atas, penulis dapat menyajikan beberapa catatan penting sebagai rekomendasi, antara lain ;

*Pertama*, rakyat dan elit-elit politik harus secara sadar memprioritaskan penataan konstitusi secara lebih baik agar dasar-dasar bernegara dapat diletakkan dalam konteks yang memadai.

*Kedua*, DPD melakukan sosialisasi secara luas dan efektif untuk mendorong dilaksanakannya amandemen UUD 1945 yang kelima.

*Ketiga*, segenap anggota MPR (DPD-DPR), ahli Hukum dan Politisi untuk membangun sistem Parlemen yang bersifat *Strong Bicameralism*, sebagai ikhtiar logis, realistis dan konstruktif untuk menciptakan lembaga legislatif yang lebih akomodatif, bersih dan bermanfaat untuk kesejahteraan.

### KEPUSTAKAAN

- Lijphart, Arend, *Democracies pattern Of Majoritarian and consensus government In Twenty one Countries*, New Haven and London :Yale University Press, 1984.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press, 2003.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945 antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung : Mizan Pustaka, 2007.
- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Di Ubah oleh MPR*, Jakarta : UI Press, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press, 2005.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 1996.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2011.
- *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010.
- Purnomowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bekameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005.
- Nazriyah, Riri. *MPR RI : Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta : FH UII Press, 2007.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2006.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Indonesia ,Republik. *Undang – Undang Dasar NKRI 1945*, Jakarta : Sekjen & Kepaniteraan MKRI, 2009.
- , *Undang – Undang RI Nomor 27 tahun 2009 : MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)* Bandung : Fokusmedia, 2009.
- Dewan Perwakilan Daerah, *Draft RUU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tahun 2009*.
- , *Draft Perubahan Kelima UUD NKRI Tahun 1945*.