

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sudah lebih dari sebelas tahun ini atau setelah pasca terjadinya gerakan reformasi yang menimbulkan adanya tuntutan reformasi dan memunculkan berbagai tuntutan salah satunya adalah otonomi daerah. Tuntutan itu muncul karena puluhan tahun sebelumnya kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah sangat besar dan sangat menentukan berbagai urusan dan kepentingan daerah ditentukan oleh pusat tanpa cukup mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah.

Kemajemukan dan kebhinekaan bangsa juga kurang dihiraukan sehingga banyak masyarakat di daerah merasa terabaikan dalam kehidupan nasional serta banyak daerah bahkan merasakan ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang bersumber dari daerahnya, termasuk dalam pembangunan infrastruktur fisik yang paling nyata dirasakan sangat kurang di berbagai daerah yang secara geografis berada jauh dari pusat pemerintahan nasional. Akibatnya muncul gerakan separatis di berbagai daerah seperti Aceh, Riau Papua; dan daerah lainnya kurang berkembangnya demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal, serta berkembangnya gerakan kekecewaan dan protes di daerah-daerah dan menurunnya semangat partisipasi masyarakat.

Berdasarkan kondisi dan permasalahan itu pada akhirnya terbangun konsensus politik untuk memperkuat suara kedaerahan sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat daerah meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta memperkuat negara kesatuan RI, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini dilakukan melalui Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)¹

Sejak perubahan itu maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di panitia Ad Hoc 1. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Dalam proses perubahan tersebut berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan lebih

¹ Ginandjar Kartasmita Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
<http://www.setneg.go.id>

mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Beberapa semangat perubahan konstitusi yang muncul antara lain berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu argumentasi yang digunakan untuk membentuk DPD RI perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Dengan kata lain, gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah

keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Pembahasan tentang DPD tidak dapat dilepaskan dari struktur ketatanegaraan di Indonesia pasca - amandemen UUD 1945 (amandemen keempat). Sedangkan ketata-negaraan itu sendiri merupakan konsekuensi hubungan dan kedudukan antar - lembaga tinggi dan tertinggi yang diatur dalam konstitusional suatu negara. Hubungan dan kedudukan lembaga tinggi dan tertinggi inilah yang mendinamisasi proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan suatu bangsa. Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang.

Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaanya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memilih hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional. DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI. Dengan demikian, dalam sistem ketata -negeraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga

perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan demikian dinamakan *bicameralism* (Rodee, 1967:214). Dalam perkembangan *bicameralism* yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain; Di Inggris terdapat Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*), Prancis dikenal *Upper Chambers* dan *Popular Chambers*. Dalam sistem bikameral,

DPD dan DPR memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan menetapkan produk per-undang-undangan. Hanya saja dalam realitas politik di Indonesia pasca pemilu 2004, peran DPD membahas dan menetapkan RUU menjadi UU bersama DPR belum maksimal. Menurut perkembangannya, bikameral cocok untuk model sistem federal.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem bikameral adalah demokrasi perwakilan yang membutuhkan kematangan dalam berdemokrasi dan kestabilan sistem politik yang didukung demokrasi prosedural yang melembaga. Masing-masing *chamber* yang mewakili konstituen tertentu (nasional atau daerah/regional) harus didukung oleh adanya konstitusi yang memberi kejelasan wilayah kerja masing-masing agar tidak terjadi *deadlock* dalam pengesahan suatu kebijakan.

Wilayah konstitusional antara DPR dan DPD menjadi isu politik yang makin memanas, karena adanya keinginan dari sejumlah anggota DPD untuk mengajukan inisiatif amandemen UUD 1945 pasal 22 D yang hanya memberi sedikit kewenangan bagi DPD untuk terlibat dalam proses legislasi jika kita

melihat kewenangan DPR yang memiliki kewenangan dalam proses pengesahan RUU menjadi UU.²

Dalam konteks kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dirasakan sangat tepat dilihat dari alasan strategis DPD sebagai fungsi penyeimbang kepentingan antara kepentingan legislasi nasional yang lebih makro dengan kepentingan daerah yang secara *sosio cultural* sangat majemuk. Sebab apa yang diperjuangkan DPR belum tentu sesuai atau cocok dengan apa yang menjadi perhatian dan perjuangan DPD. Karena itu, untuk menghasilkan proses *check and balance* yang efektif dalam proses penyelenggaraan sistem perwakilan kepentingan, dibutuhkan kehadiran DPD yang kuat secara kelembagaan dan mengakar dalam masyarakat yang diwakilinya.

Penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama pelaksanaan demokrasi menandakan bahwa rakyat sungguh-sungguh berperan dalam menentukan arah dan tujuan Posisi DPD sebagai lembaga perwakilan politik yang mewakili kepentingan daerah (provinsi) cenderung terpuruk. Di satu sisi, jaminan legitimasi politik dan moral yang mengesahkannya melalui pemilu tidak dengan sendirinya akan menguatkan posisi politiknya. Dengan kondisi pasar politik yang makin terbuka dan kompetitif, posisi DPD hanyalah salah satu aktor dari sekian banyak aktor politik lainnya. Munculnya kelompok-kelompok kepentingan yang menandai pluralisme politik.

²Pasal 22C
Pasal 22D
Pasal 22E

Pembentukan DPD sebenarnya tidaklah berdasarkan pada kajian politik bikameralisme rujuknya adalah nilai dan gagasan yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945 dan adanya kebutuhan sejarah yang mengacu pada realitas, empirik indonesia. DPD di bentuk karena adanya kebutuhan dalam masyarakat bangsa indonesia, bukan karena suatu keinginan. Hal ini harus di jamin di dalam konstitusi supaya tidak lagi muncul perasaan tidak diperhatikan, dipinggirkan, atau perasaan yang tidak adil oleh pusat. Konsep utusan daerah kemudian di ubah menjadi dewan perwakilan daerah (DPD) sebagai anggota perwakilan daerah yang anggotanya di pilih langsung melalui pemilihan umum, semata-mata supaya DPD agar memiliki legitimasi kuat dan memperjuangkan kepentingan wilayah dan daerah.

Penataan kelembagaan negara melalui amandemen konstitusi ketiga yang kemudian melahirkan DPD tidak serta merta muncul jatuh dari langit. Karena kecuali ia merupakan pengejawantahan dari ruh yang menjiwai lahirnya UUD 1945 seperti yang sedikit digambarkan di atas, ia juga merupakan produk sosiologi-politik setelah melalui proses pergumulan panjang dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di negeri ini, sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. kehadiran DPD merupakan produk dari refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan kita di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan

kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tatar-nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI.

Pada saat ini yang sering terjadi adalah kesenjangan dan ketidak sinkronisan antara aturan dalam konstitusi dengan peraturan perundang-undangan politik mengenai kedudukan antara DPR, DPD, MPR maupun DPRD antara lain pertama ialah distorsi menafsirkan ikut membahas “RUU” dalam UU susunan dan kedudukan yang kedua yaitu ketidak jelasan antara hubungan DPD dan DPR sehingga hasil pertimbangan dan pengawasan dari DPD menjadi tidak akuntabel dan yang ketiga yaitu ketidak jelasan mekanisme hubungan antara DPD dan DPR dalam kaitan pelaksanaan otonomi daerah yang luas.pada hal DPD dapat menjadi mediator kepentingan ekonomi politik pusat dan daerah.³

Keberadaan DPD diharapkan akan memperkuat sistem parlemen, dan dengan demikian memperkuat demokrasi di Indonesia. Namun karena pembuatan Undang-Undang Dasar merupakan proses politik, pada akhirnya kompromi-kompromi politiklah yang membuahkan hasil akhir. Antara lain seperti yang berkenaan dengan peran DPD yang sama sekali jauh dari pikiran awal yang datang dari gagasan-gagasan reformasi.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang muncul sebagai produk amandemen ke tiga UUD 1945 (pasal 22C dan 22D) merupakan lembaga perwakilan politik daerah provinsi yang dipilih melalui suatu pemilihan secara

³ IIMAS universitas indonesia kliping

langsung. Proporsi untuk keanggotaan DPD tiap provinsi jumlahnya sama yaitu empat orang tiap provinsi yang sifatnya non partisan. Jumlah seluruh anggota DPD adalah 128 anggota. Dilema DPD sebagai lembaga wakil rakyat daerah yang dipilih secara nasional, pamor politiknya makin tidak merakyat dan tidak jelas basis legitimasinya.

Tidak seperti para wakil rakyat yang mewakili suara partai politik, maka basis politis DPD serba tidak jelas. DPD tidak memiliki basis massa politik yang jelas dan tidak ditunjang adanya relasi emosional ideologis dengan para pemilihnya sebagaimana dimiliki partai politik. Artinya kehadiran DPD sebagai bagian dari delegatif demokrasi, bukan mewakili fragmentasi partisipasi ideologi politik kepartaian ditingkat rill massa politik lebih mengarah sebagai lembaga kuasa perwakilan politik daerah. Dalam ranah konstitusional, posisi DPD tidak sebanding dengan besarnya kewenangan politik yang dimiliki DPR. Hal ini semakin menguatkan posisi DPD justru sebagai lembaga perwakilan politik yang hanya berperan sebagai dewan konsultatif dalam setiap proses legislasi. Oleh karena itu DPD kalah pamor dibandingkan dengan DPR yang memiliki kewenangan lebih luas, jelas dan powerfull. Walaupun sama-sama dipilih melalui mekanisme demokrasi yaitu pemilu 2004. Kehadiran DPD dalam pentas politik nasional seakan hanya menjadi bumbu penyedap. Mengingat sentrum tarik-menarik dalam peta politik nasional pasca orde baru lebih berat antara DPR dan pemerintah (presiden). Kewenangan DPR sebagaimana dalam konstitusi sederajat dengan eksekutif. Bahkan posisi powerfull DPR terlihat dari kewenangan yang

dimilikinya untuk membentuk, menetapkan, dan mengesahkan UU bersama pemerintah.

Dengan kata lain, sesuai dengan UU no 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPD memiliki fungsi legislasi anggaran dan pengawasan secara langsung atas jalannya pemerintahan namun sistem realitas politik, implementasi hak normatif DPD belum maksimal.

Posisi DPD terkesan marginal, memngingat pasal-pasal yang melegemitasikan tugas dan kewenangan DPD hanya sebatas memberi usul, saran dan masukan kepada DPR baik menyangkut fungsi legislasi pengawasan dan anggaran pasal 41 UU tahun 2003 menunjukkan posisi politisi DPD yang lemah karena kewenangan politiknya sebatas memberi usul dan saran atau pertimbangan yang di ajukan kepada DPR⁴. Sedangkan DPR dapat menerima atau tidak menerima usulan masukan dari DPD.

Masalah kepercayaan politik massa terhadap anggota DPD juga tidak jelas sebagai konsekuensi ketiadaan basis riil politik anggota DPD. Ditambah kecenderungan model budaya politik kita yang dominan pada aspek pola kepengikutan (*partronase*), maka kecenderungan yang muncul adalah anggota DPD hanya dikenal di daerah tertentu saja.

Dari sekian banyak permasalahan tersebut pertanyaan mengenai pelaksanaan fungsi yang dijalankan DPD belum maksimal ada faktor-faktor yang

⁴ Pasal 22D
UU no 22 tahun 2003

melatar belakangi sehingga belum maksimalnya fungsi dan kewenangan DPD tersebut. Pertanyaan tersebut akan saya jawab dalam skripsi ini.

B. RUMUSAN MASALAH

Mengacu dari permasalahan fungsi DPD diatas yang tidak dapat bekerja maksimal yang membataskan kewenangan DPD dalam menjalankan tugasnya sebagai perwakilan daerah. Maka dapat duraikan rumus masalah dari penelitian ini

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi dan peran DPD di dalam sistem politik indonesia pasca amandemen ?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dan fungsi DPD RI 2004-2009

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Mengetahui bagaimana posisi DPD dalam sistem kelembagaan Indonesia
 - b. Mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi DPD di indonesia pasca amandemen ketiiga
2. Manfaat penelitian
 - a. Sebagai sarana untuk memperkenalkan salah satu bentuk badan legislatif indonesia yang baru yang menjadi sistem dua kamar. Yang sebelumnya hanya terdapat dua anggota legislatif yaitu

Musyawatan Perwakilan Rakyat (MPR) dan dewan perwakilan rakyat (DPR)

- b. Memberikan masukan kepada MPR dan DPR agar memberikan wewenang yang lebih kuat kepada DPD agar DPD dapat meningkatkan kinerjanya sebagai perwakilan daerah
- c. untuk memahami fungsi DPD di Indonesia setelah amandemen ketiga UUD 1945
- d. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana upaya DPD agar dapat memiliki wewenang yang sama dengan DPR
- e. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana ilmu pemerintahan.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel variabel dan hubungan antar variabel yang di dasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Unsur utama dan sangat penting dalam melakukan penelitian adalah teori. Definisi teori menurut Masri Singarimbun dan Soffian Efendi adalah Serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁵

⁵ Nasri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode penelitian Survei*.I.P3S, Jakarta, 1989, hal37

Sedangkan DR. Irawan Soehartono mengemukakan :Teori merupakan proposisi yang memberikan penjelasan atau suatu gejala.⁶

Dalam penelitian ini Berdasarkan konsep diatas dapat di paparkan kerangka dasar teori sebagai berikut:

1. Konstitusi

Akar masalah dari keterbatasan kewenangan DPD tidak dapat dipungkiri adalah pengaturan mengenai DPD dalam konstitusi. Sebagian pihak menunjuk pada UU no 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD (UU susduk), namun perubahan di tingkat UU susduk tidak akan dapat secara signifikan menguatkan DPD. Sebab pembatasan wewenang DPD diatur secara tegas di dalam konstitusi. Pada penguatan DPD sampai dengan tingkat pengambilan keputusan di dalam UU susduk tidak bisa dilakukan karena akan melanggar konstitusi.

keinginan untuk membentuk badan legislatif berkaitan dengan sistem politik yang sentralistik dan memerhatikan aspirasi dari daerah-daerah di Indonesia dalam menetapkan kebijakan pembangunan nasional. Lembaga legislatif pada masa-masa lalu cenderung pasif terhadap kebijakan pemerintah pusat. Walaupun Indonesia mengalami peningkatan ekonomi cukup pesat pada periode tersebut, namun hasil pembangunan

⁶ Soehartono, *Metode penelitian Sosial*, Remaja Rosdikarya, Bandung, 1995. hal 6

tidak terdistribusikan secara merata keseluruh daerah yang ada di Indonesia termasuk juga terhadap pembangunan antar pusat dan daerah⁷.

Ketimpangan ini kemudian muncul aspirasi untuk membentuk badan legislatif kedua yang semakin meningkat dari waktu ke waktu baik dari kelompok-kelompok masyarakat maupun dari pemimpin masyarakat khususnya dari provinsi kaya yang memiliki potensi untuk memperoleh pendapatan dari sumber daya alam untuk membangun daerahnya sendiri

Di dalam sejarah Konstitusi Indonesia, bentuk parlemen bikameral tidak hanya ada pada saat ini akibat dari sentralistiknya kekuasaan pada masa-masa sebelumnya tetapi juga pada masa negara berlaku konstitusi republik Indonesia serikat (RIS) walaupun pada masa RIS bentuk pemerintahan federalis bukanlah keinginan para *founding fathers* dan juga rakyat Indonesia juga berkeinginan dari pihak Belanda yang pada saat itu ingin menguasai Indonesia kembali pada saat itu merupakan ide dari Van Mook⁸

Menurut pendapat penulis, mengenai pendapat Van Mook perlu ditinjau lagi. Jika melihat pernyataan Prof. G. J Resink, dalam buku J.H.A. Logemann⁹. *Tentang Teori Hukum Tata Negara Positif* dikatakan bahwa

⁷ Bikameralisme dan perubahan konstitusi makalah seminar internasional dengan tema *bikameralisme dan perubahan konstitusi* . kerja sama forum rektor Indonesia dan NDI diselenggarakan di tiga tempat Jakarta, Makasar dan Medan 8-12 Juni 2001.

⁸ Nazaruudin Sjamsuddin *Mengapa Indonesia Menjadi Negara Federalis*, (Jakarta UI pres, 2002), hal 23-24

⁹ J.H.A Logemann (1892-1960) adalah satu-satunya sarjana yang pernah dapat menggantikan gurunya termasyur Cvan Vollemboven (1874-1933) dalam jabatannya sebagai guru besar dalam mata pelajaran Hukum Tata Negaradan Hukum Adat.

Van Mook dan Logemenn merupakan pembela-pembela politik yang bertujuan pada pembentukan suatu Indonesia merdeka.

Ada pihak yang berpendapat bahwa dengan menjadikan negara kesatuan Indonesia sebagai negara federasi akan memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa yang telah lama dibangun oleh pendiri negeri ini. Akan tetapi ada juga yang mengatakan bahwa Negara Federasi adalah cita-cita baru, terutama untuk mewujudkan terjadinya keseimbangan antara pusat dan daerah. Sebuah antitesis dari prinsip selama masa Orde Baru dijalankan sentralisasi kekuasaan lebih dari 30 tahun.¹⁰

Faktor yang paling mencolok dalam perkembangan konstitusi terhadap kepulauan Indonesia yang merupakan bagian pendudukan Belanda selama tahun 1945-1959 adalah pembentukan suatu bentuk pemerintahan Federal. Sekilas terlihat bahwa suatu struktur federal sangat berbeda dengan bentuk kesatuan dan karakteristik Hindia Belanda. Pemeriksaan yang detail menampakan bahwa ide federasi mempunyai latar belakang sejarah. Usul tersebut mungkin berisiko bagi pemerintah kolonis sendiri, dimana Hindia secara perlahan tetapi pasti berkembang menjadi suatu negeri federal dibawah politik belanda yang berlaku selama abad kedua puluh.¹¹

Negara federal bukanlah identik dengan disintegrasi bangsa dan negara kesatuan bukanlah satu-satunya untuk menjadi negara federal

¹⁰ A. Chaidar Zulfikar, Salahuddin dan Herdi SRS *Federasi atau Disintegrasi Telaah Awal Wacana Unitaris vs Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*. (Jakarta MadaniPress 2000, hal 173

¹¹ Aarthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia* (Bandung the Hagu, 1955), hal 14

sudah ada di Indonesia yaitu wilayah yang besar, penduduk yang besar dengan tingkat pluralistis bangsa yang tinggi.¹² Negara federal merupakan solusi untuk mencegah disintegrasi bangsa mengingat dengan cara tersebut memungkinkan setiap daerah untuk memelihara kekhasannya masing-masing dapat dipertahankan dan juga lebih memperhatikan keinginan daerah untuk mengatur keuangannya sendiri, terutama bagi daerah yang kaya dengan potensi sumber daya alamnya, walaupun harus begitu tetap diperhatikan kesatuan dan persatuan tanpa lepas dari Republik Indonesia. Dan sistem perwakilannya pun sesuai dengan perubahan ketiga dan keempat UUD 1945, yang merupakan sistem perwakilan bikameral walaupun masih bikameral setengah hati atau hanya untuk asesoris pelengkap demokrasi tetapi diharapkan dengan sistem bikameral dengan sistem bikameral yang setengah hati pihak DPR dan eksekutif tidak menghasilkan DPD sebagai suara aspirasi masyarakat daerah. di masa yang akan datang diharapkan DPD akan lebih besar kewenangannya terutama yang melibatkan daerah dan juga setara kekuasaannya dengan DPR terutama dalam proses legislasi.

2. Lembaga perwakilan

Proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh watak UUD 1945 yang

¹² Lihat Arend Lijphart, op cit hal 195.

bersifat multitafsir dan membuka peluang kepada pemerintah bersifat otoriter.

Perubahan UUD 1945 juga diharapkan dapat memunculkan suasana checks and balances. Perubahan UUD 1945 telah mengembalikan kedaulatan ditangan rakyat, yang selama ini dipegang oleh MPR sebagai lembaga tertinggi. Perubahan yang menonjol juga adalah presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung leh rakyat. Keanggotaan MPR juga mengalami perubahan, sesuai ketentuan pasal 2 ayat 1 “majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota dewan perwakilan daerah dan anggota dewan perwakilan daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dalam undang-undang”. Sebagai lembaga baru, DPD merupakan penjelmaan dari adanya wakil daerah di tingkat pusat guna menampung aspirasi rakyat sekaligus pluralitas daerah yang ada di Indonesia.¹³

Keberadaan DPD dituangkan dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan. Tetapi DPD memiliki fungsi yang tanggung apalagi jika dikaitkan dengan sistem dua kamar atau bikameral dalam sistem keparlemenan di Indonesia. Sebab, jika melihat konstruksi MPR pasca perubahan UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas

¹³ kedudukan dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia exfanda, deky veven (2008) *kedudukan dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia*. skripsi thesis, universitas muhammadiyah surakarta.

anggota DPR dan anggota DPD, maka sistem keparlemenan di Indonesia mengindikasikan penggunaan sistem dua kamar (bicameral). Namun akibat keterbatasan fungsi yang dimiliki DPD, maka DPD tidak dapat berfungsi sebagai kamar kedua secara optimal. Secara mendasar, Patterson dan Mughan menyatakan bahwa fungsi utama dari Senat atau nama lainnya adalah untuk menjalankan fungsi representasi (perwakilan) serta fungsi redundancy atau pemberian pendapat dalam proses pembentukan UU atau kebijakan. Sementara Lijphart menyatakan bahwa kehadiran kamar kedua diarahkan untuk meredakan agresifitas kamar pertama. Berdasarkan teori tersebut, maka dapat kita lihat bagaimana latar belakang terbentuknya DPD dalam UUD 1945 apakah sudah menggambarkan sebuah upper chamber atau belum. Pendapat Juniarto terhadap bicameral adalah dengan adanya kamar lain maka, akan dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin atau hendak dilakukan oleh badan atau perwakilan yang terdiri dari satu kamar saja, karena berkuasa tunggal. Menurut A. Dahl mengatakan bahwa pembagian kamar dalam parlemen yang demokratis akan melahirkan partisipasi publik yang signifikan. Sebagai kesimpulan dapat dinyatakan bahwa sistem keparlemenan yang berlaku di Indonesia setelah hadirnya DPD adalah sistem bikameral atau dua kamar, tetapi soft atau lunak. Keberadaan lembaga DPD merupakan wujud nyata kepada daerah terhadap penyaluran aspirasi daerah kepada pusat. Dimana pada era sebelumnya kepentingan dan hak-hak daerah sebagai bagian dari Negara kita sama sekali tidak

pernah di perhatikan. Walaupun pada saat itu ada juga utusan daerah, yang anggotanya dari tiap-tiap perwakilan daerah. Kedudukan Utusan Daerah juga sebagai bagian dari MPR yang memiliki wewenang menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 3 dan 6 ayat (2) UUD 1945). Dalam perumusan perubahan UUD 1945 yang kesatu, kedua, ketiga, dan keempat tidak menghendaki adanya koherensi antara perubahan-perubahan itu, dan memilih tidak untuk mengubah Pasal dalam UUD 1945 yang sudah pernah diubah.¹ Keberadaan DPD tidak dirancang sejak awal hal ini dapat dilihat dari perubahan pertama dan kedua UUD 1945. Dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945 perwakilan daerah berwujud utusan daerah yang merupakan bagian dari MPR. Salah satu kelalaian pada saat itu adalah tidak dibahasnya penguatan peran perwakilan daerah. Dalam gagasan perubahan UUD 1945 jelas terdapat kehendak hanya untuk memberdayakan dan menguatkan fungsi dan tugas MPR sebagai lembaga tertinggi Negara dan DPR sebagai lembaga legislatif Negara. Dalam perubahan ketiga terjadi pergeseran kekuasaan justru kekuasaan MPR dikurangi sehingga muncul DPD sebagai konsekuensi dari sistem Presidensial murni. Karena tidak ada perubahan UUD tentang ketentuan Pasal 20 ayat (1) tentang kekuasaan pembentuk Undang-Undang, maka untuk menjaga kohorensi internal menyebabkan DPD tidak diberikan kekuasaan yang sama dengan DPR sebagai badan pembuat UU. Artinya, dalam Pasal ini tidak dikehendaki terjadinya perubahan. Dalam sistem ketatanegaraan DPD merupakan kamar kedua dalam sistem

bikameral. Hal ini didasarkan pada besarnya populasi penduduk dan federalisme.² Kedaulatan rakyat dalam Negara Indonesia telah diwujudkan melalui kemunculan DPD dengan pemilihan secara langsung melalui daerahnya masing-masing. Tetapi keberadaan DPD malah tidak diberikan tempat sebagaimana mestinya. Keberadaan DPD lebih sesuai pada bentuk Negara federal. Sejak adanya DPD sistem perwakilan dan parlemen mengalami perubahan, tentunya dengan adanya perubahan itu mempengaruhi hubungan lembaga Negara yang lain. Dewan perwakilan daerah (DPD), secara fungsional berkaitan langsung dengan MPR, DPR, dan pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten maupun kota, dan BPK. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis merumuskan rumusan masalah guna mengetahui kedudukan DPD-RI yaitu, hubungan DPD dengan DPR dan MPR dalam sistem perwakilan Negara RI ? Faktor-faktor yang menyebabkan perumusan tugas dan wewenang DPD asimetris dengan DPR ? Penelitian ini menggunakan pendekatan Metode yuridis-normatif.

3. Sistem presidensial

Perbedaan mendasar antara sistem presidensial dan sistem parlementer adalah pada pemegang dan penentu kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem presidensial, pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden. Kekuasaan tersebut terpisah dari kekuasaan legislatif yang dipegang oleh parlemen. Sebaliknya, ciri utama sistem parlementer adalah pada kekuasaan pemerintahan yang ada pada parlemen itu sendiri. Oleh

karena itu, kabinet adalah bagian dan bergantung kepada parlemen. Dengan sendirinya, dalam sistem parlementer terjadi penyatuan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif.

Penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam parlemen tersebut merupakan salah satu konsekuensi dari prinsip supremasi parlemen. Dalam penyatuan itu dengan sendirinya tidak mungkin diterapkan prinsip checks and balances antara parlemen dan kabinet karena pada hakikatnya kabinet adalah bagian dari parlemen. Bahkan apa yang dilakukan oleh kabinet sepenuhnya bergantung pada keputusan parlemen. Dalam struktur parlementer yang demikian, terdapat potensi yang memungkinkan munculnya diktator mayoritas.

Pada titik inilah keberadaan partai oposisi sangat diperlukan sebagai instrumen checks and balances. Partai oposisi adalah partai yang tidak terlibat dalam kabinet karena kursi yang diperoleh tidak mencukupi untuk memenangi suara dalam pembentukan kabinet. Dengan sendirinya partai itu juga akan selalu kalah dalam proses pengambilan keputusan di parlemen. Oleh karena itu, posisi terbaik yang harus diambil adalah menjadi oposisi untuk meraih simpati rakyat demi kemenangan pada pemilu selanjutnya. Oposisi dalam hal ini tidak saja terhadap kabinet pemerintahan, tetapi juga terhadap kelompok mayoritas di parlemen. Pengawasan dan pengkritisan yang dilakukan partai oposisi tidak terbatas pada pelaksanaan kebijakan atau undang-undang, tetapi juga terhadap kebijakan dan undang-undang itu sendiri yang pada satu titik dapat

menjatuhkan kabinet dengan menyampaikan mosi tidak percaya. Adapun dalam sistem presidensial, mekanisme checks and balances telah dilembagakan dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan parlemen. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hubungannya dengan parlemen, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali karena alasan-alasan tertentu dan dengan mekanisme yang khusus pula. Dalam sistem presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Melalui fungsi legislasi, kekuasaan presiden dalam menjalankan pemerintahan dibatasi dan diimbangi melalui undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama-sama presiden dan untuk beberapa bidang tertentu juga melibatkan DPD sebagai representasi daerah. Pengimbangan terhadap kekuasaan presiden juga terjadi dalam proses pembuatan APBN sebagai acuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Setiap RAPBN harus disetujui DPR dengan masukan dari DPD untuk dapat ditetapkan sebagai APBN. Dengan demikian sesungguhnya DPR dan DPD juga ikut menentukan kebijakan program pemerintahan dan penganggaran yang tertuang dalam APBN. Melalui fungsi pengawasan,

DPR dan DPD akan senantiasa melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan.

Pengawasan ini dimaksudkan agar undang-undang dan kebijakan yang telah dibuat benar-benar dilaksanakan dan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menjatuhkan pemerintahan karena salah satu ciri sistem presidensial yang dibangun adalah menentukan masa jabatan presiden secara pasti (fix term) kecuali karena alasan pelanggaran hukum dan ketidakmampuan menjabat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.¹⁴

Menjadi kewajiban seluruh anggota DPR dan DPD untuk melaksanakan ketiga fungsi yang dimiliki untuk berjalannya mekanisme checks and balances tanpa memandang induk partai politik apakah memiliki tokoh dalam kabinet atau tidak. Bahkan, anggota DPR dari partai presiden pun harus melaksanakan ketiga fungsi tersebut.

Struktur kelembagaan presidensial yang demikian menjadikan ada atau tidak adanya partai oposisi tidak relevan dengan upaya menciptakan checks and balances. Semua anggota DPR, dari partai oposisi ataupun bukan, tetap harus menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki sebagai bagian dari mekanisme checks and balances. Bahkan, menjadi atau tidak menjadi partai oposisi dalam sistem presidensial sama-sama tidak dapat menjatuhkan pre-siden dan wakil presiden kecuali karena alasan

¹⁴ **Janedjri M Gaffar**
Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI

pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi melalui mekanisme impeachment.

4. Parleментар

Sistem pemerintahan parlementer terbentuk karena pergeseran sejarah hegemonia kerajaan. Pergeseran tersebut seringkali dijelaskan kedalam tiga fase peralihan, meskipun perubahan dari fase ke fase yang lain tidak selalu tampak jelas. Pertama, pada mulanya pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem ketatanegaraan. Kedua, Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Ketiga, mejalis mengambil ahli tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.[5] Oleh sebab itu keberadaan sistem parlementer tidaklah lepas dari perkembangan sejarah negara kerajaan seperti Inggris, Belgia dan sewedia.

Ciri umum pemerintahan parlementer sebagaimana dijelaskan S.L Witman dan J.J Wuest, yakni:[6]

1. It is based upon the diffusions of powers principle.
2. There is mutual responsibility between the the executive and the legislature; hance the executive may dissolve the ligislature or he must resign together with the rest of the cabinet whent his policies or no longer accepted by the majority of the membership in the legislature.

3. There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet.
4. The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular head of the State (Monarch or Presiden), according to the support of majority in the legislature.

Selain itu Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu: (i) Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlement. (ii) Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri. (iii) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir. (iv) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlement yang terpilih. (v) Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlement. (vi) Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

Berdasarkan ciri-ciri sistem pemerintahan tersebut. Pada hakekatnya kedua pendapat tersebut tidaklah berbeda, keduanya memiliki persamaan. Dalam kaitannya dengan kedudukan Presiden berdasarkan apa yang dijabarkan dalam ciri tersebut, kedudukan Presiden hanya ditemukan pada sistem parlementer yang berbentuk negara republik. Menurut S.L Witman dan J.J Wuest pada ciri yang keempat dan Jimly Asshiddiqie Pada ciri yang keenam, kedudukan Presiden hanyalah sebagai kepala negara sedangkan kepala pemerintahan diemban oleh Perdana Menteri.

Pada sistem parlementer kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara dimaksud bahwa Presiden hanya memiliki kedudukan simbolik sebagai pemimpin yang mewakili segenap bangsa dan negara. Di beberapa negara, kepala negara juga memiliki kedudukan seremonial tertentu seperti pengukuhan, melantik dan mengambil sumpah Perdana Menteri beserta para anggota kabinet, dan para pejabat tinggi lainnya, mengesahkan undang-undang, mengangkat duta dan konsul, menerima duta besar dan perwakilan negara-negara asing, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Selain itu pada negara-negara yang menganut sistem multi partai kepala negara dapat mempengaruhi pemilihan calon Perdana Menteri.

Sebagai mana dijelaskan di atas pada sistem pemerintahan parlementer terdapat pemisahan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Hampir seluruh negara yang menganut sistem ini dapat dipastikan seorang kepala pemerintahan dipilih dari keanggotaan parlemen. Bagaimanakah cara pengisian jabatan kepala negara pada sistem ini.¹⁵ Pada negara monarki dapat dipastikan kepala negaranya seorang raja menurut Duguit berdasarkan keturunan. Sedangkan pada negara yang bebebentuk republik dimana kepala negaranya diemban oleh Presiden pada setiap negara memiliki mekanisme yang berbeda-beda dan Presiden memiliki masa jabata yang telah ditentukan. Pengisian jabatan Presiden pada negara republik pada sistem parlementer di sebagian negara

¹⁵ sistem pemerintahan (presidensial, parlementer dan campuran [Blog pada WordPress.com](#). | Theme: Monochrome by [mono-lab](#).

diatur di dalam konstitusi mereka. Beberapa negara memilih secara langsung Presiden mereka, dipilih oleh parlement atau oleh suatu badan pemilihan.[10] Sedangkan untuk masa jabatan Presiden sekitar 5 (lima) sampai 7 (tujuh) tahun.

5. Amandemen UUD 1945

Secara estimologis, amandemen berasal dari Bahasa Inggris: to amend diartikan sebagai to make better, to remove the faults. Selanjutnya amendment diartikan sebagai a change for the better; a correction of error, faults etc. Sementara itu, dalam istilah pengertian ketatanegaraan (US Convention) amendment adalah an addition to, or a change of a constitution or an organic act which is a pendent to the document rather than intercalated in the text (Smith and Zurcher 1966:14)¹⁶

Menurut Sujatmiko, amandemen yang pokok itu tidak serampangan dan merupakan hal yang serius. Konstitusi itu merupakan aturan tertinggi bernegara. Beliau berpendapat bahwa konstitusi di negara kita belum sepenuhnya sempurna. Jika ingin menyempurnakan konstitusi satu-satunya pilihan ialah amandemen. Dari beberapa referensi di atas amandemen haruslah difahami sebagai penambahan, atau perubahan pada sebuah konstitusi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari naskah aslinya, dan diletakkan pada dokumen yang bersangkutan. Pemahaman lebih lanjut adalah amandemen bukan sekedar menyisipkan kata-kata atau perihal baru dalam teks.

¹⁶ Iskandar, E. (2005). *Kewarganegaraan SMA Kelas XI*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Di sisi lain, amandemen bukan pula penggantian. Mengganti berarti melakukan perubahan total dengan merumuskan konstitusi baru mencakup hal-hal mendasar seperti mengganti bentuk negara, dasar negara, maupun bentuk pemerintahan. Dalam amandemen UUD 1945 kiranya jelas bahwa tidak ada maksud-maksud mengganti dasar negara Pancasila, bentuk negara Kesatuan, maupun bentuk pemerintahan presidensiil.

Salah satu bentuk komitmen untuk tidak melakukan perubahan terhadap hal-hal mendasar di atas adalah kesepakatan untuk tidak melakukan perubahan atas Preambul/Pembukaan UUD 1945. Dari penjelasan tersebut jelas bahwa yang harus mendasari Amandemen UUD 1945 adalah semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan, dan melakukan koreksi terhadap pasal-pasal yang ada, tanpa harus melakukan perubahan terhadap hal-hal yang mendasar dalam UUD 1945 itu sendiri.¹⁷

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari amandemen UUD 1945 ialah untuk menyempurnakan UUD yang sudah ada agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman. Adapun amandemen yang dilakukan bertujuan untuk membawa bangsa ini menuju perubahan yang lebih baik di berbagai bidang dengan senantiasa selalu memperhatikan kepentingan rakyat.

Pada tahun 1998, suatu orde yang baru dimulai, yakni orde reformasi.

Hal tersebut dimulai dari pergerakan mahasiswa Indonesia telah berhasil

¹⁷ Sujatmiko.(2007). *Amandemen UUD 45 Jangan Serampangan*.<http://www.tempointeraktif.com>

mendongkel kekuasaan presiden Indonesia pada saat itu yakni Soeharto yang mendirikan dan menguasai orde baru. Soeharto bersama-sama kita ketahui telah berkuasa di republik Indonesia lebih kurang 32 tahun lamanya dalam kurun waktu tersebut Soeharto memerintah dengan cara-cara diktatoris. Tak ada ruang untuk tempat bagi publik berpendapat yang cukup, bahkan boleh dibilang tidak ada sama sekali. Kalaupun ada tetap nekat maka sudah bisa dipastikan terali besi adalah ganjarannya.¹⁸

Dibidang politik, perubahan dilakukan dengan mencoba untuk menciptakan suatu sistem, tatanan serta iklim politik yang lebih sehat dan demokratis, dibidang sosial, budaya pun demikian. Berbagai kebijakan diambil untuk perbaikan dan penanggulangan krisis moral yang pada saat itu juga terjadi di Indonesia bersamaan dengan krisis-krisis lainnya yang melanda sebagai akibat dari krisis ekonomi.

Demikian dilakukan pada saat ini adalah mengandemenkan UUD 1945 hal ini dilakukankarena diisanyalir UUD 1945 memiliki banyak kelemahan, sehingga rezim orde baru bisa menyalah gunakan kekuasaan sehingga bertindak secara diktatoris oleh karena itu diperlukan amandemenkan UUD 1945 menyempurnakan dan meminimalisasi celah-celah untuk penyelewengan yang terjadi.

Amandemen konstitusi sejak Amandemen 1 pada tahun 1999 hingga amandemen ke IV pada tahun 2002. Telah mengamanatkan perubahan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya perubahan tersebut berdampak

¹⁸ Ragawino, bewa,2003,pengantarilmu hukum ; fakultas ilmu sosial dan politik universias padjadjaran.

pada pengembangan/pembangunan hukum tanpa adanya haluan garis besar Negara. Yaitu MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dalam arti bahwa MPR tidak lagi menetapkan rencana pembangunan yang di oleh atur dalam garis haluan negara kontruksi baru akan berimplikasi penyusunan program pembengunan hukum yang selama ini ditetapkan oleh MPR akan beralih kepada DPR maupun DPD.

- a. Dari uraian di atas maka amandemen merupakan sebuah perubahan resmi dokumen resmi atau catatan tertentu, terutama untuk membenarkan atau membenahinya. Perubahan ini dapat berupa penambahan atau juga penghapusan catatan yang salah, tidak sesuai lagi. Kata ini umumnya digunakan untuk merujuk kepada perubahan pada konstitusi sebuah negara (amandemen konstitusional)
- b. Di alam demokrasi, politik adalah wahana yang hidup, oleh karena itu kehidupan konstitusional di dalamnya juga selalu bergerak dinamis. Konstitusi mencoba menangkap, mengikuti dan membekukan secara sementara politik yang hidup itu ke dalam rumusan-rumusan barunya, untuk kemudian bertahan secara sementara, menunggu waktu yang nanti akan mengubahnya lagi. Keadaan ini merupakan status alamiah dari kehidupan politik dan konstitusional manapun. Di titik ini penyusunan konstitusi selalu mensyaratkan visi jangka panjang dan tetapan-tetapan yang komprehensif bahkan universal. Ia tidak dibentuk secara *ad hoc* dan “gampang”. Ia tidak boleh bersifat *instan* sehingga bisa digoyang berdasarkan kepentingan-kepentingan remeh.

Dengan cara pandang semacam ini, maka setiap kali membicarakan amandemen maka kita perlu mempertimbangkan setidaknya tiga hal. *Pertama*, substansi apa yang mau ditambahkan di dalam konstitusi. Sejauh mana ia secara fundamental relevan bagi ciri kenegaraan yang hendak dibentuk oleh sebuah bangsa. Pertimbangan *kedua* adalah mengenai metode perubahannya. Karena konstitusi mengatur seluruh kehidupan bersama dan ia sendiri tunduk di bawah tujuan-tujuan umum/nasional sebuah bangsa, maka komprehensi, sistematisasi dan partisipasi menjadi kata kunci dalam amandemen. *Ketiga*, aspek pemeliharaan kehidupan konstitusional itu sendiri, yang menyangkut bagaimana ia dihayati dan hidup sebagai bagian dalam politik kewargaan pada bangsa itu. Konstitusi yang baik tidak akan berarti apabila ia tidak dilandasi kehidupan konstitusional yang aktif.

c. Secara umum terdapat dua macam konstitusi yaitu konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis hampir semua negara memiliki konstitusi tertulis atau undang-undang dasar yang pada umumnya mengenai pembentukan. Sudah terjadi empat kali amandemen yaitu ;

- 1) Amandemen pertama berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Oktober 1999.¹⁹

- 2) Didalam perubahan kedua ini Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Ditetapkan di Jakarta Pada tanggal 18 Agustus 2000²⁰
- 3) Pada perubahan ketiga ini berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4); Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 6A Ayat (1), (2), (3) dan (5); Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7); Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3) dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan (4); Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23F Ayat (1) dan (2);

¹⁹ Amandemen pertama 19 oktober 1999

²⁰ Amandemen kedua 18 agustus 2000

Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3) dan (4); dan Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 09 November 2001.²¹

- 4) berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menetapkan : (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan dekret Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat; (b) penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.” (c) pengubahan penomoran Pasal 3 Ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²¹ Amandemen November 2001.²¹

menjadi Pasal 3 ayat(2) dan ayat (3); Pasal 23E Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25 A (d) penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan perubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara; (e) perubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (5); Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2); Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5); Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III. Yang ditetapkan pada tanggal 12 januari 2009.²²

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 ditingkat pusat. Selain itu keberadaan DPD akan dapat lebih memperkuat pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Upaya menuju peran DPD yang efektif sedang dilakukan oleh kelompok DPD pada tanggal 9 mei 2007, sejumlah 238 orang anggota MPR dari kelompok dan fraksi/partai politik mengajukan usulan amandemen pasal

²² Amandemen 12 januari 2009

22D 1945. Dalam undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU susduk) di atur keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu antara DPD dan pemerintahan hanya pada awal pembicaraan. Tingkat 1 di DPR sehingga DPD tidak dapat berperan optimal dalam pembentukan legislasi. Usulan amandemen tersebut telah menjadi wacana dan dapat dukungan dari *stakeholders* dan para prominen dari seluruh daerah tanah air. Namun realitas dukungan yang luas tersebut tidak berbanding lurus dengan realitas politik di parlemen.²³.

Hal ini tentu saja membawa dampak yuridis tertentu, karena usulan DPD seringkali hanya berhenti sebatas di sampaikan di suatu acara yang bersifat seremonial antara pimpinan DPD dengan pimpinan DPR tanpa adanya tindak lanjut yang berarti secara yuridis konstitusional .

UUD 1945 merupakan sumber hukum yang tertinggi. Dan undang-undang merupakan produk hukum turunannya yang berisi aturan yang lebih teknis. Bila penguatan kewenangan DPD hanya dilakukan melalui revisi undang-undang, maka peran DPD tidak dapat optimal dengan mengingat kewenangan DPD yang sangat terbatas di dalam UUD 1945. Selain itu

- Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR
- Kewenangan legislasi DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum, dalam undang-undang itu pun ditetapkan bersama DPR (tidak mengambil alih).

²³ Pasal 22D 1945
Undang-undang no 22 tahun 2003 tentang susduk

- Namun dalam hal kewenangan pengawasan DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dengan DPR dapat di atur pembagian kewenang dan tanggung jawab pengawasan di antara kedua lembaga tersebut.

6. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

I. Utusan Politik

Momentum penerimaan gagasan atas perubahan UUD 1945 sejak Sidang Umum MPR 1999 dan berhasil dituntaskan pada Sidang Tahunan MPR 2002, telah melahirkan reformasi ketatanegaraan yang cukup fundamental. Implikasi perubahan tersebut bukan saja pada proses-proses politik, tetapi juga pada struktur formal ketatanegaraan. Maka tidaklah berlebihan jika ada yang menilai, bahwa kita sebenarnya telah meredesain format ketatanegaraan

Dari bergulirnya rezim yang di topang oleh berbagai elemen yang menginginkan agar rezim soeharto turun dari kekuasaannya yang sehingga adanya tuntutan yang mengingin di bentuknya sebuah otonomi daerah yang bukan hal baru yang telah di atur di dalam pasal Pasal 18 ayat (3) yang mengatur tentang DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Pasal 19 ayat (2) yang mengatur tentang susunan DPR, Pasal 22C ayat (4) yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD dan pasal 25E yang menegaskan tentang pemilihan umum sebagai proses pengisian keanggotaan DPR, DPD dan DPRD.

II. Fungsi DPD

Dalam kinerja hal yang dilakukan yaitu fungsi-fungsi 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. Jadi agak berbeda dengan DPR. Biar penanganan permasalahan-permasalahan daerah lebih fokus ditangani oleh suatu lembaga

DPD memiliki fungsi: Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu. Anggota DPD dari setiap provinsi adalah 4 orang. Dengan demikian jumlah anggota DPD saat ini adalah 128 orang. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah /janji²⁴

Lebih jauh lagi dijelaskan, sesuai dengan konstitusi kita, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu: legislasi, pertimbangan dan pengawasan. Tugas dan kewenangan untuk setiap fungsi adalah sebagai berikut:²⁵

- 1) Fungsi Legislasi. Tugas dan wewenang DPD dalam fungsi legislasi adalah mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR dan ikut dalam pembahasannya. Namun fungsi ini hanya dilakukan

²⁴ Kris nugroho jurusan ilmu politik FISIP, universitas air langga *problematika dewan perwakilan daerah, antara fungsional dan realitas politik* hal 5

²⁵ Markoff, John, "Transitions to Democracy," dalam Janoski, Thomas (ed.), *The Handbook of Political Sociology* (London: Cambridge University Press, 2005).

untuk bidang-bidang tertentu yaitu: Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; Pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya; Perimbangan keuangan pusat dan daerah.²⁶

- 2) Fungsi Pertimbangan . Tugas dan wewenang dalam fungsi ini adalah memberikan pertimbangan kepada DPR terkait RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; Pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.²⁷
- 3) Fungsi Pengawasan. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Selain itu DPD juga dapat menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK. Namun fungsi ini dilakukan hanya untuk bidang-bidang tertentu yaitu: Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah; Pengelolaan sumberdaya alam serta sumberdaya ekonomi lainnya; Perimbangan keuangan pusat dan daerah; Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN); Pajak, pendidikan, dan agama. Problem utama dari fungsi DPD adalah ketiadaan kewenangan untuk ikut mengambil atau menolak keputusan berkaitan dengan pembuatan UU, seperti

²⁶ Majalah Suara DPD RI Edisi Khusus 2008 Published on 4 Desember 2008

²⁷ Majalah Suara DPD RI Edisi Khusus 2008 Published on 4 Desember 2008

hak veto yang dimiliki oleh *upper house* di Slovenia, Russia dan Amerika. Selain itu, pelaksanaan fungsi-fungsi DPD dibatasi hanya untuk bidang-bidang tertentu terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah dan kepentingan-kepentingan daerah lainnya. Produk dari pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sebagian besar berupa usulan atau pertimbangan kepada DPR.²⁸

III. Pembentukan DPD.

Adapun pembentukan dewan perwakilan daerah (DPD) berdasarkan 1. Landasan filosofis, 2. Landasan politik, 3. Landasan sosiologis, 4. Landasan hukum.

a. Landasan filosofis

Secara filosofis, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama pelaksanaan demokrasi menandakan bahwa rakyat sungguh-sungguh berperan dalam menentukan arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah dengan cara memilih sendiri wakilnya yang akan duduk dalam, memerintah melalui, lembaga perwakilan rakyat dan daerah.²⁹

b. Landasan politik

²⁸ Majalah Suara DPD RI Edisi Khusus 2008 Published on 4 Desember 2008

²⁹ <http://www.setneg.go.id> sekretariat negara 9may, 2009, 01:25 hal 3

Sejalan dengan pemikiran filosofis di atas, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga diperlukan dalam rangka mengaktualisasikan prinsip one person one vote one value dalam proses rekrutmen politik, sebuah prinsip yang mengandung makna kesetaraan nilai suara dan pilihan setiap warga negara dalam mengisi keanggotaan lembaga perwakilan. Kehadiran UU ini juga sekaligus menjadi sebuah jaminan bahwa setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama untuk menggunakan hak memilih dan hak dipilihnya menurut ketentuan yang terkandung dalam UU. Dengan kata lain, melalui pembentukan UU ini, diharapkan dapat tercipta ruang kompetisi politik yang sehat, adil, dan tertib bagi semua aktor dan konstituen politik, dalam kerangka aktualisasi nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan politik kenegaraan dan pemerintahan.³⁰

c. Landasan sosiologis.

Pembentukan UU tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis dan politik, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan prakondisi bagi terwujudnya lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam

³⁰ <http://www.fpdiperjuangan.or.id/web> - Fraksi PDI Perjuangan Powered by Mambo Generated: 8 May, 2009, 19:00

memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan. Realitas sosial mengisyaratkan bahwa masyarakat senantiasa mengisyaratkan keharusan adanya ruang bagi keikutsertaan mereka dalam menentukan cara-cara penyelesaian persoalan mereka, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang secara formal duduk di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, masyarakat juga senantiasa mendambakan kehadiran lembaga-lembaga perwakilan yang mampu menangani sekaligus menjadi sumber solusi bagi berbagai persoalan dan kebutuhan mereka, yang hanya dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.

d. Landasan hukum

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang maupun sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan undang-undang. Khusus yang terkait dengan materi muatan undang-undang, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada pasal-pasal dalam UUD 1945 (Hasil Amandemen), khususnya Pasal 2 ayat (1) yang mengatur tentang MPR, Pasal 18 ayat (3) yang mengatur tentang DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Pasal 19 ayat (2) yang mengatur tentang susunan DPR, Pasal 22C ayat (4) yang mengatur

tentang susunan dan kedudukan DPD, dan Pasal 22E yang menegaskan tentang pemilihan umum sebagai proses pengisian keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD.³¹

7. Sistem Parlemen

a. Unikameral

Dalam struktur parlemen tipe unikameral satu kamar ini tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat ataupun majelis tinggi dan majelis rendah akan tetapi justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya populer karena sebagian besar negara besar negara dunia menganut sistem ini.³²

Dalam buku *parliament of the world* (1986) dikatakan meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya negara yang mengadopsi secara unikameral. Yang melebihi cakupan studi tentang parlemen.

Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa komplikasi-komplikasi penundaan dan biaya yang sedikit kompensasi yang menguntungkan. Selama abad ke 20 negara scannavia mengganti sistem bikameral dengan sistem unikameral, misalnya konstitusi Norway, pada awalnya disusun pada tahun 1814 terdapat contoh tentang parlemen yang mempunyai karakteristik yang jelas dari

³¹ <http://www.fpdiperjuangan.or.id/web> - Fraksi PDI Perjuangan Powered by Mambo Generated: 8 May, 2009, 19:00

³² Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of The world; A Comparative Reference Compendium* Vol. I, New York, Oxford, (1986), hal 13.
The Inter-Parliamentary Union, op.cit, hal 13

parlemen dua kamar. Parlemen Unikameral mendominasi sejumlah negara-negara yang memperoleh kemerdekaannya dengan perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan yang ada di Eropa pada saat pemerintahan parlemen di lahirkan.

Sistem legislatif dengan satu kamar akan membuat proses legislasi menjadi lebih sederhana dibanding dengan sistem bikameral. Dengan demikian, selain dapat menghindari *dead lock*, keputusan dapat diambil secara lebih efektif dan efisien

b. Bikameral

Sistem bikameral ialah struktur organisasi parlemen dua kamar atau lebih dikenal dengan bikameral. Beberapa definisi tentang bikameralisme dan *second chamber* adalah sebagai berikut

- *Bicameral system A term applied by Jeremy Bentham to the division of the legislative body into two chambers, as in the United States government (senate and house)*³³.
- *Bicameral the division of legislative or judicial body into two components or chambers. The US congress is a bicameral legislative, since it is divided into two houses, the senate and the house of representatives.*³⁴

³³ Hendry, Campbell Black, law dictionary, definition of the terms and processes and English jurisprudence. *Anchor and Modern*, Ed. VI, Minnesota West Group, 1991, hal 111.

³⁴ Jimli Asshidiqie, *op.cit.*, hal. 36

Brewer's political phrase and fable dictionary (London Nicholas Comlort hal 54

Saat ini lembaga perwakilan atau lembaga legislatif yang disebut dengan parlemen suatu negara yang menyatakan bahwa demokratis harus mempunyai lembaga struktur ketatanegaraanya. Dalam UUD 1945 sebelum di ubah dikenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dan dewan perwakilan rakrat (DPR).keduanya sering di anggap sebagai lembaga legislatif yang berdasarkan UUD 1945.

Akan tetapi perubahan struktur MPR menjadi bikameral dengan adanya dua kamar yaitu DPR dan DPD menjadi perdebatan dikalangan MPR dengan adanya sikap politik para anggota MPR RI pada tanggal 7 november 2001 yang di tandatangani oleh 190 anggota MPR yang menolak bikameralisme apa pun bentuknya. Dan pada akhirnya bentuk bikameralisme rancangan perubahan ke IV (empat) UUD 1945 alternatif ke dua merupakan bentuk yang disetujui oleh sebagian besar peserta sidang melalui voting anggota MPR dalam sidang paripurna pada sidang tahunan 2002.

Tinjauan singkat sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (Majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai House of Representatives. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai Senate.

Kecuali dalam periode yang pendek pada masa RIS di tahun 1950, Indonesia selalu menganut sistem unikameral, maka posisi dan konsep keberadaan majelis kedua dalam sistem perwakilan tidak mudah dapat dicerna dan dipahami oleh masyarakat termasuk banyak para elit politik dan kaum intelektual di Indonesia.

Seperti pemilihan presiden langsung, juga Pilkada langsung, yang pada awalnya banyak yang menentang dan meragukan apakah cocok untuk diterapkan di Indonesia, demikian juga dengan DPD. Banyak yang mempertanyakan apakah lembaga perwakilan seperti DPD cocok untuk negara kesatuan seperti Indonesia, bukankah sistem seperti itu hanya cocok untuk negara federal

Ada juga yang merasa khawatir bahwa proses pembuatan undang-undang bisa menjadi terhambat kalau harus melibatkan dua lembaga perwakilan. Karena selama ini kita tidak menganut sistem bikameral tentu jawabannya tidak bisa kita peroleh dari pengalaman kita sendiri. Jawaban yang paling mendekati dan obyektif adalah dengan mempelajari bagaimana selama ini sistem itu diterapkan di negara-negara lain.

Ada sebuah kenyataan bahwa sebagian besar (dua pertiga) negara dunia menganut sistem bikamneral. Dari survey dunia *International Parliamentary Union* (IPU), parlemen di 122 negara menganut sistem unikameral dan 61 negara menganut sistem bikameral. Sebagian besar

negara kesatuan menganut sistem unikameral, sedangkan sebagian besar negara federal menganut sistem bikameral.³⁵

Sebagai referensi, kita dapat melihat hasil studi yang dirangkum oleh IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). Diindikasikan bahwa dari 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi, sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok. Dari 32 negara yang memiliki sistem bikameral tersebut, 20 diantaranya adalah negara kesatuan.³⁶

Maka berarti bahwa sistem bikameral tidak hanya berlaku di negara yang menganut paham federal. Negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar umumnya memiliki dua majelis (kecuali Bangladesh). Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas juga memiliki dua majelis (kecuali Mozambique). Selanjutnya mari kita lihat pada spektrum negara-negara ASEAN. Tercatat dari 10 negara anggota ASEAN, diantaranya 7 negara menganut sistem demokrasi dan 3 negara (Brunei, Myanmar dan Vietnam) menganut paham yang berbeda. Dari 7 negara yang menganut sistem demokrasi tersebut, 5 negara menerapkan sistem parlemen bikameral, yaitu masing-masing Malaysia, Philipina, Kamboja, Thailand (sebelum kudeta militer), dan terakhir Indonesia. Sistem bikameralisme Indonesia memang mengalami perdebatan panjang selama

³⁵ Sekretariat jendral DPD RI 2006 hal 16

³⁶ Sekretariat jendral DPD RI 2006 hal 16

proses sidang MPR lalu, namun fakta menunjukkan bahwa telah lahir lembaga legislatif kamar kedua di Indonesia yaitu DPD yang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan satu di antara lima negara dengan sistem bikameral tersebut.³⁷

Dalam manajemen politik juga dalam bidang administrasi publik maupun bisnis, ada faktor rentang kendali yang perlu dipertimbangkan (span of control). Demikian pula dengan negara sebagai suatu unit manajemen negara, maka Indonesia sebagai negara demokrasi baru, yang besar penduduknya dan besar wilayahnya adalah yang terakhir memilih sistem bikameral.

Di sebagian besar negara para anggota mewakili negara bagian, provinsi atau wilayah perwakilan dengan jumlah yang sama. Di sebagian negara lagi jumlahnya proporsional terhadap jumlah penduduk, sedangkan di sebagian lainnya merupakan kombinasi dari kedua kriteria tersebut. Namun ada pula yang dipilih secara nasional (tidak mewakili daerah), atau diangkat atas dasar pertimbangan lain. Keanggotaan majelis tinggi dibatasi dalam periode tertentu, ada yang sama dengan periode DPR namun banyak pula yang berbeda.

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem bikameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka

³⁷ sistem bikameral dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas (Patterson and Mughan: 1999).

sistem bikameral di negara tersebut, disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah. Dari 32 negara demokrasi yang menganut sistem bikameral, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16 negara (belum termasuk Indonesia).

Pada umumnya, legitimasi dari majelis tinggi menentukan kuat lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan anggota majelis. Majelis yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Ada hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya, contohnya seperti Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina (Mastias dan Grange:1987). Dengan konsep tersebut, maka Indonesia merupakan sebuah anomal karena dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan demikian bisa dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem bikameral adalah efisiensi dalam proses legislasi, karena harus

melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan ongkos yang harus dibayar dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Untuk itu negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut antara lain dengan membentuk conference committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut, sehingga dewasa ini masalah tersebut tidak lagi menjadi faktor penghambat.

E. DEFENISI KONSEPSONAL

Konsep dalam penelitian digunakan untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak di teliti. Konsep merupakan istilah dan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak, kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Melalui konsep di harapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lain.³⁸

Adapun konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini adalah :

³⁸ Sinarimbun, Masri dan Sofyan Efendi, *Metodologi penelitian survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal

1. **Amandemen UUD 1945** merupakan penyempurnaan UUD yang sudah ada agar tetap menyesuaikan dengan perkembangan zaman
2. **DPD** ialah sebuah lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Pemilihan dilakukan di daerah yang di angkat menjadi dewan perwakilan daerah (**DPD**).
3. **Fungsi DPD** ialah sebuah lembaga yang akan memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah dipemerintah pusat

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif, yaitu berusaha memberikan gambaran yang jelas dan terperinci mengenai obyek yang dikaji atau diteliti, yang mana dalam hal ini penulis berusaha memaparkan tentang bagaimana, melakukan penelitian, sehingga diharapkan dari penelitian tersebut akan memperoleh gambaran yang jelas mengenai hal-hal yang terdapat dalam permasalahan yang ada. Menurut *Whitney* metode deskriptif adalah pencarian fakta, dengan interpretasi yang kuat dan tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah dalam masyarakat serta cara berlaku dalam masyarakat, pandangan serta proses sedang berlangsung pengaruh dari suatu fenomena.³⁹

2. Unit analisa data

³⁹ Muh. Nasir, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998 :hal 64

Unit analisa dalam penelitian ini adalah lembaga dewan perwakilan daerah (DPD) sebagaimana lembaga ini merupakan institusi politik wakil masyarakat daerah. dalam hal ini DPD, DPR yang merupakan bagian dari keanggotaan MPR. Para anggota DPD baik yang terpilih saat ini maupun yang terpilih pemilihan tahun 2004 yang lalu yang akan menjadi sumber data dalam penelitian ini melalui wawancara (interview) dan anggota DPD daerah Riau maupun D.I. Yogyakarta sendiri sebagai sumber data dalam bentuk dokumentasi.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer yang diperoleh dengan teknik wawancara dan data sekunder yang diperoleh dengan teknik dokumentasi. Wawancara atau *interview* merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan kepada responden atau sumber informasi.

Dalam penelitian ini ada beberapa responden yang kami perlukan guna mendapat informasi tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi terbentuk dan terlaksananya fungsi DPD di Indonesia. Adapun responden yang kami wawancarai untuk mendapatkan data primer tersebut, yaitu:

1. Mantan dewan perwakilan daerah Riau periode 2004-2009 : Drs. H. Soemardi Taher

2. Anggota dewan perwakilan daerah Riau periode 2009-2014 Dra. H. Maimanah Umar
3. Mantan dewan perwakilan daerah Riau periode 2004-2009 Dinawati. S. Ag.

4. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut Patton, yang dimaksud analisis kualitatif yaitu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam satu pola, kategori, dan satuan uraian dasar⁴⁰.

Proses analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang telah diperoleh dari berbagai sumber. Kemudian dilakukan reduksi data dengan jalan membuat abstraksi. Langkah selanjutnya adalah menyusun data dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorisasikan. Tahap terakhir adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah tahap ini selesai, maka baru dilakukan penafsiran data⁴¹. Sehingga tahap-tahap dalam teknik analisa data kualitatif meliputi: pemrosesan satuan data, reduksi data, pengkategorisasian data termasuk pemeriksaan keabsahan data, dan penafsiran data.

⁴⁰ Lexy Moloeng, Op.Cit, hlm. 103.

⁴¹ Ibid., hlm. 190.