

Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah

Frank Feulner

Perubahan penting dalam hal struktur kelembagaan pada sistem politik Indonesia berawal pada tahun 1999. Melalui empat kali amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, sistem politik Indonesia berubah secara fundamental dari sebuah sistem otoritarian dengan pembagian kekuasaan yang tidak seimbang menjadi sebuah sistem politik yang demokratis dan lebih seimbang, serta dari sebuah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik. Sistem lama pengorganisasian kekuasaan politik di Indonesia yang merupakan sistem campuran yang membingungkan, telah berubah menjadi sistem presidensial konvensional yang memisahkan kedaulatan di antara tiga cabang kekuasaan dan memiliki apa yang dikatakan Lijphart sebagai 'eksekutif tunggal'.¹

Sistem yang baru memuat perbaikan pola pemisahan kekuasaan horisontal dari tiga institusi kunci yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.² Salah satu

* Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bivetri Susanti dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) untuk komentarnya pada draf awal artikel ini.

¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

² Untuk pemisahan kekuasaan horizontal lihat juga, Frank L. Wilson, *Concepts and Issues in Comparative Politics: An introduction to comparative analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1996, hlm. 151-164. Pemisahan kekuasaan dibahas secara rinci dalam: Anthony King, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, 1990.

perubahan yang penting dilakukan pada tahun 2001 adalah ketika Panitia Ad-Hoc (PAH) I Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditugaskan untuk membuat rancangan amandemen ketiga UUD 1945.³ Rancangan Amandemen UUD dari PAH I tersebut mengusulkan sistem bikameral—atau sistem dua dewan—di badan legislatif, selain berbagai perubahan lainnya.⁴ Dengan menerima rancangan itu, mayoritas anggota MPR telah setuju untuk menciptakan sebuah badan legislatif baru selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sejak 1 Oktober 2004, 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memulai pekerjaannya sebagai lembaga legislatif sesuai dengan kompetensinya yang diatur dalam UUD dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk). Seberapa jauh DPD dapat menjalankan perannya dalam kerangka politik yang ada?

Sejauh ini, dan bila dibandingkan dengan “dewan kedua” lainnya di seluruh dunia,⁵ peran DPD dalam proses legislasi masih dibatasi. Peran DPD sendiri tercantum dalam Pasal 22D UUD. Menurut pasal ini, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang ke DPR untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan otonomi daerah; DPD juga bisa ikut serta membahas rancangan undang-undang yang terkait dengan isu-isu otonomi daerah; serta memberikan pertimbangan untuk soal keuangan negara dan rancangan undang-undang di bidang pajak, pendidikan, dan agama. DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan melaporkan hasilnya kepada DPR. Sebagai bagian dari MPR, bersama dengan DPR, DPD memiliki kewenangan untuk mengamandemen konstitusi. Namun, fungsi pengawasan yang lebih tegas, atau sebuah sistem penyeimbang dalam hubungannya dengan DPR, ternyata tidak dimiliki oleh DPD. Ini berarti bahwa tetap saja hanya DPR yang memiliki kekuasaan sebagai lembaga legislatif penentu berbagai keputusan. Karena itu, patut disimak lebih lanjut, seberapa jauh DPD nantinya

³ Dalam menjalankan tugasnya PAH I MPR dibantu oleh *Tim Ahli*.

⁴ Perubahan lainnya termasuk pemilihan presiden secara langsung, ketentuan-ketentuan pemilihan umum dan pendirian Mahkamah Konstitusi. Lihat, “Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 39-48.

⁵ Di negara-negara yang menerapkan sistem parlemen dengan dua dewan, dewan yang satu disebut “dewan pertama” atau “dewan tinggi” dan dewan lainnya disebut “dewan kedua” atau “dewan rendah”. Biasanya penamaan antara “pertama dan kedua” atau “tinggi dan rendah” didasarkan pada wewenangnya (lihat penjelasan mengenai perbedaan kedua dewan dalam bab selanjutnya). Dalam konteks ini, DPD bisa disebut sebagai “dewan kedua.”

bisa menjadi fasilitator bagi daerah-daerah untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan nasional.

Menyeimbangkan Kekuasaan

Kunci kelangsungan sebuah sistem politik modern adalah keseimbangan. Sejak berbagai sistem demokratis memulai proses evolusinya, para pembentuk konstitusi—sebagai sebuah dokumen yang menjelaskan bagaimana sebuah pemerintahan harus berjalan—telah melakukan langkah-langkah besar untuk menyeimbangkan satu institusi dengan institusi lainnya. Penyeimbangan kekuasaan antara tiga cabang kekuasaan di Amerika Serikat sangat jelas terlihat. Konstitusi Amerika Serikat menyeimbangkan kedudukan *Congress*, presiden, dan Mahkamah Agung. Kemudian, di dalam *Congress*, konstitusi juga menyeimbangkan kedudukan antara *House of Representatives* dan *Senate*, antara pemerintah federal dan negara-negara bagian dan antara negara-negara bagian yang berbeda luas, wilayah, dan kepentingannya. Konstitusi Amerika Serikat juga menciptakan keseimbangan antara kekuatan pemerintah dan hak-hak warga negara, melalui pernyataan mengenai hak asasi manusia, yang disebut sebagai *Bill of Rights*.⁶

Ide dasarnya, tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi lembaga lainnya. Artinya keputusan-keputusan diambil secara bersama-sama di dalam sebuah proses di mana setiap orang berhak berpartisipasi. Dan ini juga berarti bahwa setiap lembaga memiliki kewenangan dan legitimasinya masing-masing. Konstitusi menjadi suatu sistem *checks and balances* yang mencegah penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan. Pada saat *Congress* memiliki tanggung jawab untuk membahas undang-undang, tetap saja presiden dibutuhkan agar rancangan undang-undang dapat diundangkan atau di-veto (sehingga gagal menjadi undang-undang). Pengadilan kemudian bisa mengkaji ulang undang-undang yang disetujui oleh *Congress* tersebut. Pada saat presiden bisa menominasikan hakim-hakim untuk Mahkamah Agung, *Senate* tetap dibutuhkan untuk menyetujui nominasi tersebut. Pada saat pengadilan federal bisa menyatakan sebuah undang-undang yang dikeluarkan *Congress* bertentangan dengan konstitusi sehingga tidak sah, tetap saja *Congress* jugalah yang mendirikan dan membiayai pengadilan federal, menentukan yurisdiksi mereka, dan mengangkat serta memberhentikan hakim-hakim. Daftar penyeimbangan

⁶ Lee H. Hamilton, *How Congress works and Why You Should Care*, Indiana University Press, 2004, hlm. 6-7.

kekuasaan yang tampaknya cukup rumit ini sebenarnya hanya sebagian kecil dari daftar tanggung jawab yang ditanggung bersama. Tantangannya adalah bagaimana menciptakan sebuah pemerintahan yang memiliki kekuatan untuk bertindak, namun kekuasaan itu tetap dikontrol dan diawasi untuk menghindari tirani dan ancaman terhadap kebebasan dan kemerdekaan.

Kelebihan dan Kekurangan Sistem Bikameral

Pembahasan di atas membawa kembali isu struktur bikameral dan bagaimana penerapannya di setiap negara yang berbeda. Baik sistem parlementer maupun sistem presidensial bisa memiliki parlemen bikameral.⁷ Namun ada suatu kecenderungan yang agak terpola, yaitu kebanyakan negara dengan sistem federalisme biasanya memiliki perwakilan rakyat bikameral. Ada beberapa hal yang menentukan perbedaan antara kedua kamar:⁸ *pertama*, “dewan tinggi” —*House of Lords* (United Kingdom), *Bundesrat* (Jerman), *Senate* (Amerika Serikat), dan lain sebagainya— biasanya lebih kecil bila dibandingkan “dewan rendah”—seperti *House of Commons* (United Kingdom), *Bundestag* (Jerman), *House of Representatives* (Amerika Serikat). *Kedua*, masa jabatan anggota “dewan tinggi” biasanya lebih lama dibandingkan dengan “dewan rendah”. *Ketiga*, anggota “dewan tinggi” biasanya dipilih secara bertingkat dalam waktu yang berbeda-beda (*staggered system*).

Tetapi hanya ada dua hal yang menggambarkan kelebihan dan kekurangan sistem bikameral. *Pertama*, kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada setiap dewan. Ciri yang sering menandai sistem bikameral adalah kekuasaan kedua dewan yang tidak berimbang, di mana dewan tinggi selalu memiliki kekuasaan yang lebih lemah. Pada awalnya, konstitusi dibuat agar dewan tinggi memegang keputusan akhir dalam proses legislasi. Tapi saat ini dewan rendah lebih dominan dan sering mengajukan keberatan atas putusan dewan tinggi. Alasannya, barangkali karena pada awalnya berbeda dengan anggota dewan rendah yang dipilih langsung, anggota dewan tinggi biasanya tidak dipilih langsung oleh rakyat sehingga dianggap tidak memiliki legitimasi

⁷ Dalam studi bikameralismenya Tsebelis and Money menyatakan bahwa sekitar 1/3 negara di dunia menggunakan sistem bikameral dan sekitar 2/3 negara menggunakan sistem unikameral; lihat, George Tsebelis and Jeannette Money, *Bikameralism*, Cambridge University Press, 1997, hlm. 1.

⁸ Lihat, Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, hlm. 203-205.

yang kuat.⁹ Namun demikian, bahkan dalam sistem di mana anggota dewan tingginya dipilih secara langsung, dewan tinggi tetap saja lebih lemah. Misalnya di Jepang, walaupun *House of Councillors* dipilih secara langsung, *House of Representatives* tetap lebih berkuasa.¹⁰ Dari penjelasan di atas, terlihat adanya perbedaan antara bikameral simetris dan asimetris. Dewan-dewan dalam bikameral simetris memiliki kekuasaan yang sama atau hampir sama. Sementara dalam bikameral asimetris, kedua dewan memiliki ketidakseimbangan kekuasaan yang sangat kontras.

Aspek kedua yang menandai bikameralisme adalah karakter mereka sebagai lembaga legislatif. Setiap dewan bisa dibedakan berdasarkan kesamaan atau ketidaksamaan karakternya. Mereka dianggap serupa bila kedua dewan sama-sama dipilih langsung dan bila keduanya sama-sama mewakili populasi penduduk, dan bukan wilayah. Sebaliknya, mereka tidak serupa bila anggota dari salah satu dewan dipilih dan lainnya diangkat *atau* bila dewan yang satu mewakili populasi penduduk sementara yang lainnya mewakili wilayah.¹¹ Kedua aspek di atas (pemilihan dan perwakilan) yang menentukan kekuatan dan menunjukkan perbedaan antara kedua dewan tersebut, sama pentingnya untuk sistem bikameral karena keduanya mencegah diberikannya kekuasaan kepada satu lembaga legislatif saja. Selain itu, kedua aspek tersebut juga sangat kondusif bagi kelompok mayoritas dalam pembentukan kebijakan. Lebih lanjut, kedua aspek ini menjadi semakin penting bila kekuasaan di dewan tinggi bukan sekadar kekuasaan untuk menunda, seperti pada *House of Lords* di Inggris, tetapi menjadi kekuasaan untuk memveto.¹² Kekuasaan memveto menjadi lebih efektif bila kekuasaan untuk mengalahkan veto (*over-riding*) juga semakin tinggi.

Sistem bikameral dengan dewan-dewan yang memiliki kekuasaan serupa dalam proses legislasi bisa ditemukan dalam sistem parlementer Australia dan Italia. Namun, sistem parlementer pada umumnya menggunakan sistem bikameral asimetris, seperti di Belanda dan Jerman. Sistem presidensial dengan sistem bikameral kuat yang paling terkenal adalah Amerika Serikat. Di sini,

⁹ Pada awalnya parlemen bikameral terbentuk karena adanya dewan tinggi yang terdiri dari para bangsawan, misalnya saja *House of Lords* di Inggris.

¹⁰ Lihat juga: Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, second edition, 1997, hlm. 183-189.

¹¹ *Ibid.*

¹² Kekuasaan veto dari Dewan Tinggi bervariasi dari absolut tanpa jalan lain, hingga absolut dalam wilayah tertentu dan bisa mengajukan keberatan oleh mayoritas Dewan Rendah yang memiliki kualifikasi.

fungsi legislasi berada di tangan *Congress*, sebuah lembaga negara yang besar yang terdiri dari dua institusi, yaitu *House of Representatives* dan *Senate* yang masing-masing memiliki prosedur, tradisi, dan karakter yang berbeda. Setiap institusi memiliki sekumpulan agenda dari isu-isu yang kompleks. Berdasarkan pembagian tanggung jawab yang diatur oleh konstitusi, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk setiap hal, kecuali pajak yang hanya boleh diajukan oleh *House of Representatives*.¹³ Contoh lain mengenai perbedaan tugas adalah tanggung jawab *Senate* untuk menyetujui perjanjian-perjanjian internasional dan menyetujui nominasi kandidat presiden.

Walaupun demikian, anggota *Congress* dan pengamat mulai melihat bahwa pembagian tanggung jawab dan peran antara *House of Representatives* dan *Senate* menjadi semakin tidak terlihat jelas perbedaannya. Lebih dari 200 tahun yang lalu, perancang konstitusi Amerika Serikat tidak hanya membagi berbagai kewenangan kepada *House of Representatives* dan *Senate*, tetapi mereka juga melihat bahwa kedua lembaga memiliki dua peran yang berbeda dalam proses legislasi.¹⁴ *House of Representatives*, yang anggotanya dipilih setiap dua tahun, dirancang untuk menghubungkan kebutuhan dan tuntutan rakyat serta ditugaskan untuk menyuarakan opini publik. Di lain pihak, *Senate*, dengan anggota yang dipilih oleh negara-negara bagian dan memiliki masa jabatan enam tahun untuk setiap senator, dianggap sebagai institusi yang lebih berjarak dengan rakyat. Karenanya, *Senate* dianggap akan lebih independen dalam membahas undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representatives* dan yang memperhatikan opini publik semata.

Seiring dengan berjalannya waktu, peran awal *Senate* tersebut di atas sudah berubah dan sejak amandemen ke-17 konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1913, anggota *Senate* juga dipilih oleh rakyat sehingga membuat mereka lebih responsif terhadap opini publik. Saat ini, dengan pemilihan umum yang tidak berbeda jauh, anggota *House of Representatives* memiliki hubungan yang dekat dengan konstituen mereka dan pejabat setempat, sementara anggota *Senate* memandang diri mereka lebih sebagai tokoh nasional. Hal ini membuat *House of Representatives* dapat secara lebih cepat mengikuti perubahan opini publik sementara *Senate* masih berkonsentrasi pembahasan yang bersifat umum dari berbagai isu. Hal ini membuat para anggota *Senate* lebih menjadi generalis

¹³ Lihat, *Outline of U.S. Government*, Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000, hlm. 72.

¹⁴ Lee H. Hamilton, *How Congress works and why you should care*, Indiana University Press, 2004, hlm. 66.

yang membahas sedemikian banyak isu, sementara anggota *House of Representatives* menjadi ahli dalam wilayah tertentu di dalam komisi-komisi mereka.

Perbedaan antara *House of Representatives* dan *Senate* juga terlihat dalam prosedur. Misalnya, prosentase suara yang diperlukan oleh *Senate* untuk membawa sebuah rancangan undang-undang ke tingkat yang lebih tinggi, lebih banyak bila dibandingkan dengan yang diperlukan oleh *House of Representatives*. Perbedaan jumlah keanggotaan dari kedua dewan tersebut juga mempengaruhi adanya peraturan yang berbeda. Karena *House of Representatives* memiliki lebih banyak anggota, maka aturan utamanya lebih ketat dan lebih mengutamakan partai mayoritas dalam hal legislasi. Karena partai mayoritas dalam *House of Representatives* menguasai prosedur, maka ia juga menguasai hasil pemungutan suara dalam pembahasan berbagai isu dan legislasi. Bila partai mayoritas bisa menggalang suara yang bulat dari anggotanya untuk sebuah isu, kelompok oposisi atau minoritas pada dasarnya hanya memiliki sedikit pengaruh. Di pihak lain, setiap anggota *Senate* dari partai mayoritas maupun minoritas, memiliki kekuasaan individual yang luas dan tidak terkotak-kotakkan sebagai mayoritas maupun minoritas dalam proses legislasi. Mereka bisa mendebat panjang lebar dan mengusulkan amandemen untuk setiap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Untuk membuat pembagian kekuasaan legislatif menjadi lebih baik, prosedur di dalam *House of Representatives* berpihak pada mayoritas — sehingga keinginan rakyat bisa berjalan tanpa ganjalan dari minoritas— sementara prosedur di dalam *Senate* memberikan keuntungan kepada minoritas sehingga mereka bisa menghentikan mayoritas untuk bertindak terlalu cepat.¹⁵

Perbedaan antara setiap dewan menciptakan konflik yang sehat. Anggota dari tiap-tiap dewan melihat anggota dari dewan yang lain sebagai pihak yang bertanggung jawab atas masalah-masalah dalam proses legislatif dan sebagai pihak yang ikut campur dalam pembentukan legislasi yang baru. Meski begitu, ada kompetisi yang sejati antara keduanya, yang merupakan suatu hal positif. Kedua dewan berusaha menjadi yang pertama yang mendapatkan saksi-saksi penting dalam dengar pendapat, untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk isu-isu penting, atau untuk merespons masalah nasional. Inilah sistem bikameral yang sesungguhnya dengan dua dewan yang memiliki kekuasaan yang sama, yang membuat *Congress* Amerika Serikat berbeda dengan parlemen

¹⁵ *Ibid*, hlm. 67.

lain di seluruh dunia. Perbedaan peran dan prosedur meningkatkan keseluruhan kinerja *Congress*.¹⁶

Dibandingkan dengan sistem bikameral simetris Amerika Serikat yang kuat, sistem Jerman bisa dikategorikan sebagai sistem bikameral asimetris. Dewan tinggi atau *Bundesrat*, dianggap sebagai parlemen dari enam belas negara bagian yang ada di Jerman. Tanggung jawabnya diatur dalam undang-undang dasar (*Grundgesetz*) yang menyatakan bahwa negara bagian (*Länder*) bisa berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam legislasi dan administrasi negara federal serta hal-hal yang menyangkut Uni Eropa.¹⁷ Melalui partisipasinya dalam pembuatan kebijakan federal, *Bundesrat* menjadi rekan pemerintah dan dewan rendah atau *Bundestag*. *Bundesrat* terdiri dari anggota dari pemerintah negara bagian. Pemerintah negara bagian ini yang memutuskan siapa yang akan ditempatkan di *Bundesrat*. Anggota *Bundesrat* tidak dipilih secara langsung. *Bundesrat* adalah lembaga permanen tanpa periode jabatan lembaga legislatif, namun keanggotaannya berubah setiap kali negara bagian melakukan pemilihan umum. Para pemilih dalam pemilihan umum negara bagian hanya bisa mempengaruhi komposisi keanggotaan *Bundesrat* secara tidak langsung melalui hasil pemilihan di masing-masing negara bagian. Dengan demikian, pemilihan-pemilihan ini memiliki arti politik yang penting di tingkat nasional.

Seperti halnya dewan rendah dan pemerintah, *Bundesrat* berhak untuk mengajukan rancangan undang-undangnya sendiri. Namun, sebagian besar dari rancangan undang-undang diajukan oleh pemerintah. Dalam pembahasan tingkat pertama, *Bundesrat* melakukan kajian dan diskusi atas setiap rancangan undang-undangan, sebelum rancangan undang-undang itu diajukan kepada dewan rendah bersama dengan pengantar dari *Bundesrat* dan penilaian dari pemerintah. Rancangan undang-undang yang disetujui oleh dewan rendah kemudian dikritisi oleh *Bundesrat* dalam pembahasan tingkat kedua. Dan kesepakatan atau resolusi untuk rancangan undang-undang disetujui oleh suara terbanyak dalam sidang paripurna. Tetapi, dewan rendah dan *Bundesrat* tidak memiliki kekuasaan yang sama. Kekuatan *Bundesrat* terletak pada konteks dari berbagai rancangan undang-undang karena undang-undang dasar menyatakan dengan tegas rancangan undang-undang mana yang harus mendapat

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ See, GG Article 50, „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, in: *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*, 15th edition, Heidelberg, 1992.

persetujuan *Bundesrat*.¹⁸ Dalam rancangan undang-undang lainnya selain yang ditentukan oleh konstitusi, penolakan *Bundesrat* dapat dikalahkan (*overriden*) oleh dewan rendah. Fungsi utama dari *Bundesrat* adalah untuk mengajukan argumen baru dan argumen tambahan dalam proses legislasi. Badan tersebut memiliki hak untuk memveto setiap rancangan undang-undang, tetapi kepentingan utamanya adalah untuk mencapai kesepakatan atas penyelesaian terbaik.¹⁹

Bikameralisme dalam Negara Federal dengan Sistem Presidensial

Seperti telah kita lihat, fungsi ideal dari sebuah dewan tinggi dalam sebuah sistem presidensial adalah ketika badan tersebut diberikan kekuasaan yang hampir seimbang dengan dewan rendah. Tentu saja, kekuasaan tersebut jangan terlalu sama karena nantinya mereka hanya akan saling menduplikasi dan tidak menjalankan fungsi pengawasan. Di sisi lain, bila kekuasaan kedua dewan sangat jauh berbeda, mereka akan memastikan adanya kontrol yang lebih besar terhadap kekuasaan, namun perbedaan mayoritas di dalam tiap dewan juga akan menjadi membuat pemerintahan menjadi tidak efektif. Sistem Amerika Serikat telah terbiasa dengan kerumitan-kerumitan yang bersumber dari kelompok-kelompok mayoritas yang berbeda dan terbiasa menangani dan memecahkan masalah-masalah ini.²⁰ Secara umum, Sartori menyimpulkan bahwa bikameralisme mampu menghadapi lebih banyak perbedaan ketika kekuasaan antara dua dewan semakin tidak seimbang (asimetris) dan sebaliknya, semakin kuat bikameralisme, semakin harus dicari persamaan-persamaannya.²¹ Untuk menjamin agar sebuah sistem bisa bekerja, sebaiknya aturan-aturan utamanya dirancang secara jelas ke dalam kerangka konstitusional. Termasuk di

¹⁸ Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disebut *Consent Bills* ini terbagi ke dalam tiga kelompok: RUU yang mengamandemen konstitusi, RUU yang mempengaruhi kondisi keuangan negara, dan RUU yang mempengaruhi yurisdiksi administrasi dari negara bagian. Lihat, *The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany*, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002, hlm. 37.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 46.

²⁰ Dari 1955 hingga 1994, kecuali selama enam tahun, Demokrat terus-menerus mengontrol kedua dewan. Terlebih lagi, dari 1969 hingga 1992 pola 'pemerintahan terbagi' di mana presiden dari satu partai dan *Congress* didominasi oleh kekuatan besar lainnya dalam dua puluh dari dua puluh empat tahun. Lihat juga, James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, 1992, hlm. 92.

²¹ Lihat, Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, edisi kedua, 1997, hlm. 188.

dalamnya tingkat kekuasaan veto yang diberikan kepada dewan tinggi. Dengan demikian, merupakan suatu hal yang menarik, bahwa kekuatan dewan tinggi tidaklah berhubungan dengan fakta apakah anggotanya dipilih langsung atau tidak.

Menurut Lijphart, alasan utama untuk menciptakan bikameral dalam sebuah sistem federal adalah untuk memberikan tempat khusus kepada kelompok minoritas, termasuk negara bagian yang lebih kecil.²² Berdasarkan pandangan ini, kita akan menguji asumsi di atas, di mana dewan tinggi mewakili negara bagian—atau dalam kasus Indonesia mewakili provinsi—karena itu mereka dipilih berdasarkan wilayah, dan bukan populasi penduduk. Artinya, bila dewan tinggi ingin diposisikan memiliki kekuasaan tertentu, federalisme mengharuskan penerapan bikameralisme yang kuat dengan sifat yang berbeda. Dalam sistem presidensial, untuk memfasilitasi berjalannya pemerintahan, para perancang konstitusi harus memperkuat presiden dalam menghadapi masalah ini. Salah satu mekanismenya adalah kekuasaan memveto undang-undang yang sudah disetujui oleh dewan dan disampaikan kepada presiden untuk diundangkan. Dalam sistem parlementer seperti di Jerman, masalah ini diatasi dengan melemahkan dewan tinggi atau *Bundesrat* yang tidak memiliki pengaruh dalam pemilihan perdana menteri atau Kanselir (*Kanzler*) dan kekuasaan vetonya hanya bersifat absolut bila menyangkut undang-undang mengenai negara bagian atau *Länder*.²³

Bagaimana kekuasaan dibagi antara kedua dewan ini tergantung pada perancang konstitusi untuk menentukannya. Namun, bila idenya adalah untuk memiliki proses *checks and balances* dalam proses legislasi dan bila dewan kedua dibuat untuk memberikan tempat pada perwakilan daerah, maka kekuasaan dalam jumlah tertentu harus diberikan. Ini termasuk fungsi-fungsi legislatif dan kekuasaan veto dalam derajat tertentu. Bagaimana ketentuan konstitusional ini bekerja tergantung pada bagaimana mereka diartikan dan diberi bentuk dalam prakteknya. Rahasia dari suksesnya sistem presidensial yang demokratis bukanlah dengan menyeimbangkan kekuatan-kekuatan yang saling berkompetisi

²² Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, hlm. 39. Lijphart membedakan antara Westminster Model dan US model. Dalam Westminster model, menurutnya, alasannya bukan memberi perwakilan khusus untuk minoritas melainkan sebagai hasil 'evolusi' dari raja kepada dewan.

²³ *The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany*, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002.

secara terus menerus. Melainkan dengan memiliki forum pembahasan dalam parlemen –baik unikameral maupun bikameral– lembaga eksekutif, maupun yudikatif, di mana setiap warga negara dapat memberikan pendapatnya dalam proses dan mempunyai keterwakilan dalam produk. Kemampuan untuk bekerja sama dan menyelesaikan perbedaan sangat penting.

Di Indonesia, diperkenalkannya dewan kedua (DPD) dipengaruhi oleh beberapa faktor: *pertama*, sebuah langkah untuk mempertegas sistem presidensial dengan mempelajari konsep *Senate* Amerika Serikat; *kedua*, tradisi-tradisi dari MPR terdahulu; dan *ketiga*, proses desentralisasi yang berlangsung. Paragraf berikut akan memperdebatkan faktor-faktor ini dengan lebih rinci.

Dengan berpindah dari sistem yang otoriter menjadi sebuah sistem politik yang demokratis, Indonesia mereformasi pola pembuatan keputusan yang terinstitusionalisasi. Kebutuhan akan efisiensi, efektivitas, serta kebutuhan akan adanya kondisi yang dapat diprediksi berdasarkan langkah-langkah yang diambil (*predictability*), telah mendorong para pemimpin negara untuk mengubah pola-pola reguler dari pemerintah dan berbagai institusi serta melengkapi mereka dengan kekuasaan baru untuk membuat dan menerapkan kebijakan. Indonesia secara formal menjadi sebuah negara berdasarkan hukum dan kedaulatan diletakkan di tangan rakyat.²⁴ Konsekuensinya, kekuasaan legislatif diberikan kepada DPR dan perlu ada perubahan yang jelas bagi sistem presidensial yang dianut Indonesia dengan adanya pemilihan presiden langsung di mana eksekutif diawasi oleh legislatif. Ini juga artinya mengurangi kekuasaan MPR yang tadinya sangat dominan menjadi terbatas pada tugas-tugas tertentu seperti kekuasaan mengamandemen UUD dan melantik presiden. Awalnya, ada keinginan untuk memberikan DPD kedudukan dan wewenang yang serupa dengan *Senate* di Amerika Serikat. Namun, dalam pembahasan amandemen konstitusi ketika itu, anggota MPR sedari awal berusaha untuk tidak memberikan DPD kekuasaan yang sejajar dengan DPR.²⁵

Dalam UUD 1945 sebelum diamandemen, MPR terdiri dari DPR, utusan daerah, serta utusan golongan, yang berasal dari kelompok-kelompok

²⁴ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; Lihat, UUD Pasal 1 (2), “Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 39-48.

²⁵ Lihat juga, Monika Arnez, “Der DPD als Vertreter der Regionen. Anspruch und Wirklichkeit”, makalah pada seminar “Indonesien nach den Parlamentswahlen – Perspektiven für die junge Demokratie”, Freiburg, 1 May 2004, p. 4.

masyarakat seperti koperasi dan buruh.²⁶ Para perancang konstitusi sudah mengasumsikan bahwa anggota DPR saja tidak cukup untuk mewakili kepentingan daerah. Namun sejak 1999, keanggotaan utusan daerah diusulkan oleh partai-partai politik melalui DPRD sehingga tidak mewakili kebutuhan daerah melainkan mewakili kepentingan partai-partai politik.²⁷ Dalam pemungutan suara, anggota utusan daerah biasanya sejalan dengan fraksi-fraksi partai politik di dalam MPR. Dalam MPR periode 1999-2004, anggota utusan daerah memutuskan untuk membuat fraksi sendiri, yaitu Fraksi Utusan Daerah. Tetapi, 83 dari 130 anggota menolak untuk melepaskan keanggotaan mereka di partai politik, seperti ditentukan dalam Tata Tertib MPR. Dengan pembaruan yang terus bergulir, adanya utusan daerah yang ditunjuk pun berakhir, ditandai dengan pelantikan MPR yang baru pada Oktober 2004. Untuk mengantisipasi perubahan peran dan komposisi MPR, Fraksi Utusan Daerah pada MPR periode 1999-2004 mengadvokasikan transformasi fraksi mereka menjadi DPD. Tetapi akhirnya diputuskan bahwa anggota DPD yang baru dipilih secara langsung dan partai politik tidak diperbolehkan untuk mengajukan calon-calonnya.

Penerapan sistem bikameral ini juga berjalan bersamaan dengan pembicaraan mengenai pembagian kekuasaan secara vertikal. Sejak 1999, pemerintah melalui program desentralisasinya masih berupaya untuk menentukan bagaimana kekuasaan akan dibagikan antara setiap lapisan vertikal pemerintahan —nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah yang berlaku pada 2001.²⁸ Tetapi setelah pemisahan Timor Timur dan konflik separatistis yang meminta pemisahan di Aceh dan di daerah lainya, serta perubahan yang memberikan lebih banyak kekuasaan kepada daerah memunculkan kekhawatiran akan perpecahan dalam “negara kesatuan”, sebuah prinsip yang disakralkan dalam konstitusi. Sementara pihak-pihak yang mengaku sebagai kekuatan penjaga konsep negara kesatuan,

²⁶ Lihat juga, UUD 1945 Pasal 2, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 4.

²⁷ Lihat juga, Pratikno, “Sistem Pemilihan DPD dan Presiden 2004”, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm. 17-24.

²⁸ Kedua undang-undang ini sekarang telah diubah menjadi masing-masing UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.

seperti militer dan beberapa partai nasionalis, berhasil mencegah federalisme dan desentralisasi yang kuat di tingkat provinsi serta mendorong desentralisasi di tingkat kabupaten/kota, perwakilan provinsi di dalam DPD tidak bisa dihindari lagi. Namun kekuatan ini sukses dalam meredam suara-suara daerah dan melemahkan dewan kedua sekaligus.

Kerangka yang dihasilkan, dalam pandangan banyak pengamat dan ahli, bisa dikategorikan sebagai bikameralisme lemah atau sistem bikameral asimetris. Kekuasaan DPD menjadi terbatas pada peran pertimbangan atau memberikan saran ketimbang menjalankan fungsi-fungsi legislatif yang nyata. Perwakilan dalam dewan kedua ini dibatasi menjadi perwakilan daerah yang berbasis pada formula bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga dari anggota DPR dan setiap provinsi harus memiliki jumlah wakil yang sama. Kekuasaan dan kompetensi yang tidak seimbang ini hanya bisa diubah dalam amandemen konstitusi di masa mendatang. Terlebih lagi, DPD tidak terintegrasi dan terhubung secara baik dengan institusi politik lainnya, terutama DPR. Di sinilah anggota DPD harus mendorong adanya perubahan melalui kerja-kerja yang lebih baik dan membuka wacana untuk isu tersebut.

Tantangan Dewan Perwakilan Daerah

Apa yang bisa dilakukan untuk mengubah kerangka yang ada sekarang? Sejak pelantikannya, anggota DPD sibuk dengan struktur institusi internalnya dan berfungsinya lembaga legislatif baru. Mereka berhasil mempersiapkan tata tertib, kode etik, dan mengorganisasikan diri dalam komite-komite serta pengelompokkan politik. Aktivitas di luar meliputi pendirian sekretariat atau kantor bagi para anggota dan membuat jaringan komunikasi dengan daerah. Pertanyaan-pertanyaan seputar masalah daerah dan koalisi kedaerahan dijadikan agenda diskusi, demikian pula aktivitas lobi-lobi untuk meningkatkan kekuasaan DPD. Walaupun mereka dipilih secara langsung dan ini memberikan reputasi dan kedudukan yang sangat jarang dalam tataran politik Indonesia, tetap saja ada persepsi umum bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan yang sebenarnya.

Alasannya, DPD memiliki kekuasaan formal yang terbatas pada pengusulan undang-undang yang berhubungan dengan isu-isu kedaerahan.²⁹ Bahkan kewenangan ini juga memiliki cacat, karena walaupun mereka bisa mengusulkan rancangan undang-undang mereka sendiri ke DPR, tidak ada jaminan bahwa itu akan diterima dan dibahas. Walaupun Tata Tertib DPR

²⁹ Pasal 42 UU Susduk.

mengatakan adanya kajian terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi komisi terkait di DPR dan Badan Legislatif DPR bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan untuk mencrimanya.³⁰ Karena itu, agar peran awal DPD untuk berpartisipasi dalam pembuatan hukum nasional yang berhubungan dengan kebutuhan dan kepentingan daerah bisa berjalan, mekanisme pengusulan rancangan undang-undang ke DPR harus diubah. Menurut UU Susduk, DPR harus mengundang DPD dalam pembahasan RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan masalah-masalah yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³¹ Namun sejauh ini, DPD masih tidak bisa berpartisipasi dalam pengambilan keputusan melalui pemungutan suara. Perlu didorong adanya mekanisme baru, di mana setelah pembahasan tingkat pertama sebuah RUU yang relevan dengan wilayah kerja DPD di DPR, DPD kemudian membahasnya tersendiri. Adanya pembahasan kedua di DPD ini akan membuat DPD memiliki waktu cukup untuk mengusulkan tambahan atau perubahan dalam RUU.

Masih ada lagi bentuk-bentuk pembatasan kekuasaan DPD lainnya. Sampai sejauh ini pertimbangan kepada DPR mengenai RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama hanya bisa diberikan melalui pernyataan tertulis dan tidak diberikan waktu untuk presentasi atau diskusi.³² Dibandingkan dengan dewan kedua di berbagai negara, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk menunda atau memveto. Kekuasaan memveto rancangan undang-undang yang berhubungan dengan kekuasaan dan wilayah provinsi mungkin bisa menjadi sebuah pilihan. Apalagi, sama halnya seperti DPR, DPD bisa lebih diperkuat untuk menjalankan fungsi pengawasannya untuk proses legislasi yang akan mempengaruhi daerah-daerah atau kepentingan mereka. Seperti halnya dengan wewenang pengajuan rancangan undang-undang, DPD tidak memiliki kekuasaan formal untuk melakukannya. Saat ini DPD juga tidak memiliki hak untuk memanggil secara paksa sebagaimana halnya DPR³³ dan temuannya pun tidak mengikat DPR.

³⁰ Peraturan tata tertib DPR tidak secara eksplisit menyatakan bahwa RUU yang diusulkan harus dibahas dan disetujui. Lihat, Pasal 132 (5), *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

³¹ Pasal 43 UU Susduk.

³² Pasal 44 UU Susduk.

³³ Pasal 30 UU Susduk

Akhirnya, cara untuk menyeimbangkan kekuatan antara kedua lembaga legislatif ini adalah memperbolehkan DPD untuk berperan dalam pengangkatan kedudukan nasional seperti hakim-hakim Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan juga duta besar.

Dengan alasan di atas, tuntutan yang sering digaungkan oleh analis dan anggota DPD adalah penguatan DPD dengan memberikan kekuasaan yang lebih besar. Tetapi perubahan dalam UU Susduk atau Tata Tertib DPR dan DPD saja tidak akan membuat DPD memiliki kedudukan yang seimbang maupun lebih berkuasa. Perubahan tersebut berpotensi melanggar pasal-pasal dalam konstitusi mengenai DPD. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah amandemen konstitusi mengenai kedudukan dan tanggung jawab DPD. Sementara itu untuk meningkatkan pengaruh dan membuktikan bahwa lembaga tersebut mampu mewakili daerah, DPD perlu memanfaatkan secara maksimal mandat yang dimilikinya sekarang serta fungsinya sebagai pemberi pertimbangan, yang tidak bisa diremehkan dalam hal pembuatan kebijakan.³⁴ DPD harus membuat publik mengetahui dengan baik tindakan-tindakan ini sehingga ada tekanan dari luar bila DPR terbukti mengabaikan saran dari DPD. Yang penting adalah menjaga hubungan DPD dengan daerah-daerah agar mereka termotivasi untuk memberikan sumbangan dalam pembuatan kebijakan nasional. Kerja sama antara pemerintah daerah dan DPD tersebut membutuhkan sebuah mekanisme tersendiri.

Untuk meningkatkan persamaan antara kedua dewan dan mengurangi konflik bila DPD diperkuat, karakter DPD mungkin perlu diubah. Untuk mencapai kesamaan yang lebih besar, kandidat partai politik harus diperbolehkan untuk dipilih menjadi anggota DPD. Ada dua pilihan yang diusulkan. *Pertama*, anggota DPD dipilih secara tidak langsung oleh legislatif daerah, seperti di Belanda atau India. Ini mungkin pilihan sulit karena publik di Indonesia sudah sangat kritis terhadap partai politik dan keterlibatan mereka dalam kekuasaan politik di daerah. Lagipula, DPD yang tidak dipilih secara langsung tidak memiliki legitimasi demokratis dan karenanya juga tidak akan memiliki pengaruh politik yang nyata, seperti yang dijamin oleh pemilihan umum. Sebagai gantinya, pemilihan langsung akan memberikan kompensasi sampai batas tertentu bagi ketidakseimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD.

³⁴ Seperti yang tercantum dalam Pasal 50 UU Susduk. Lihat juga, Christina Murray, "The Role of a Regional Council and the Challenges that it Faces", makalah dipresentasikan pada konferensi "Why is DPD of Importance for the 2004 General Election?", Jakarta, 27 January 2004, hlm. 7.

Kedua, dalam pemilihan langsung yang akan datang, tidak hanya calon independen yang dapat maju dalam pemilihan, tetapi calon dari partai politik juga diperbolehkan. Memperbolehkan partai politik mengajukan calonnya akan meningkatkan kompetisi di antara mereka dan membuat mereka lebih responsif secara politik terhadap isu-isu regional, sehingga akan menguji komitmen mereka dan meningkatkan kinerja mereka secara umum.

Penutup

Tulisan ini dimulai dengan menggarisbawahi keseimbangan kekuasaan sebagai prinsip pokok yang memungkinkan sistem-sistem pemerintahan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi. Selanjutnya, kerangka dasar demokrasi perwakilan juga mengandung prinsip-prinsip pokok lainnya seperti negara berdasarkan hukum, kekuasaan mayoritas yang juga menghormati hak-hak minoritas, dan pembuatan hukum nasional yang sangat fleksibel dan bisa disesuaikan menurut waktu. Tetapi tidak ada satupun model pemerintahan yang menjamin demokrasi. Dampak-dampak dari kerangka konstitusional tertentu kurang penting dalam membangun demokrasi yang efektif bila dibandingkan dengan budaya dan tradisi politik, perilaku elite politik, struktur partai politik, dan kondisi sosio-ekonomi. Seperangkat institusi terbaik pun tidak akan bisa menerapkan demokrasi dalam kondisi yang tidak bersahabat. DPD, beserta struktur bikameral yang menyertai keberadaannya, dianggap memiliki peran yang penting. Sebagai dewan kedua dalam parlemen, DPD diharapkan menyeimbangkan kekuasaan dalam DPR. Badan ini juga berfungsi untuk mewakili daerah-daerah di pusat dan memperdalam demokrasi. Dengan mengembangkan kerja sama yang baik antara dewan legislatif, kompetisi yang tidak sehat bisa dihindarkan. Mengembangkan kemitraan yang konstruktif melalui komunikasi dan sering melakukan pertemuan bersama akan membantu dalam hal ini. Amandemen konstitusi di masa yang akan datang diperlukan, namun merekayasa konstitusi untuk mengatasi persoalan dan bermain-main dengan isu lembaga negara patut dihindari.

Daftar Pustaka

Arnez, Monika, "Der DPD als Vertreter der Regionen. Anspruch und Wirklichkeit", paper presented at the seminar „Indonesien nach den Parlamentswahlen – Perspektiven für die junge Demokratie“, Freiburg, 1 May 2004.

The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002.

“Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, in: *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*, 15th edition, Heidelberg, 1992.

Hamilton, Lee H., *How Congress works and why you should care*, Indiana University Press, 2004.

King, Anthony, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, 1990.

Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

Murray, Christina, "The Role of a Regional Council and the Challenges that it Faces", paper presented at the conference "Why is DPD of Importance for the 2004 General Election?", Jakarta, 27 January 2004.

Outline of U.S. Government, Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Pratikno, "System Pemilihan DPD dan Presiden 2004", Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, second edition, 1997.

Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, 1992.

Tsebelis, George and Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, 1997.

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945“, in: *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.

“Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Susduk)”, in: *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta, 2003.

Wilson, Frank L., *Concepts and Issues in Comparative Politics: An introduction to comparative analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1996.