

LEMBAGA PERWAKILAN DAN CHECKS AND BALANCES DALAM KEKUASAAN NEGARA

HOUSE OF REPRESENTATIVE AND CHECKS AND BALANCES IN A STATE'S POWER

Oleh: Eddy Purnama *)

ABSTRACT

The amendment of the 1945 Indonesian Constitution since 1998-2002 was resulting in some remain problems on Indonesian constitutional system, it is relating to each authority of representative institution which does not reflect the principle of people's sovereignty yet as it is adhered. This study is aimed at giving solution from constitutional law perspective as an alternative thinking in order to resolve the principle issue according to legal imperative. Based on the review it can be stated that in order for representative institution refers to checks and balances system the power of people's representative and regional representative boards need to be reformed into balancing construction by reamendmending the 1945 Constitution.

Keywords: House of Representative, Checks and Balances, State Power.

PENDAHULUAN

Pergulatan reformasi konstitusi¹ 1998 – 2002 memiliki arti strategis dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebab, transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului oleh perubahan fundamental dalam aturan UUD/konstitusi yang memberikan dasar bagi berbagai agenda demokrasi lainnya.²

Hasil amandemen yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 sampai pada perubahan ketiga, diperoleh kesepakatan lembaga perwakilan dilaksanakan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³ Konstruksi yang demikian jelas bahwa lembaga perwakilan menuju kepada sistem dua kamar (*bicameral system*). Akan tetapi melihat rumusan Pasal 2 Ayat (1)

*) Orasi ilmiah yang disampaikan dalam Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar pada Rapat Senat Terbuka Universitas Syiah Kuala di Gedung AAC Prof. Dr. Dayan Dawood, MA, Kamis, 23 Januari 2014. Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.Hum adalah Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

¹ Sri Soemantri M, *Reformasi Konstitusi*, Dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol. 2 No. 2, 2001, hlm. 6, menyebutkan: "Reformasi konstitusi mempunyai dua macam pengertian. Yang pertama mengandung arti pembentukan konstitusi baru, sedangkan yang kedua mengandung arti perbaikan terhadap konstitusi yang telah ada".

² Eddy Purnama, *Konstitusi Negara Kajian Perspektif Hukum Konstitusi*, Pustaka Sutra, Bandung, 2010, hlm. 66 – 67.

³ Pasal 20A Perubahan kedua Jo. Pasal 22C dan 22D Perubahan ketiga UUD 1945.

hasil perubahan keempat dan Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga,⁴ dimana munculnya kembali MPR dengan anggota dan wewenang sendiri. Demikian pula DPR dan DPD. Hal semacam ini bukan lagi sistem dua kamar, tetapi malahan menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR).⁵

Sehubungan dengan keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu ditentukan tentang persamaan dan perbedaan di antara keduanya.⁶ Selain itu perlu juga suatu kejelasan tentang eksistensi MPR dalam sistem perwakilan yang dianggap baru. Hal ini penting karena fungsi organ-organ suatu negara berpengaruh kepada susunan organ itu dan perhubungan antara sesama organ tersebut. Dengan kata lain, susunan organ-organ negara harus diatur sedemikian rupa, sesuai dengan kegunaannya bagi pemerintahan. Jika pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka susunan organ pemerintahan disesuaikan dengan kepentingan rakyat yang akan ditanggulangi oleh organ-organ pemerintahan negaranya.

Ada beberapa ketentuan tentang DPD perlu dicermati secara lebih mendalam, yakni: ketentuan Pasal 22C Ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945 ditentukan : “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Dengan ketentuan tersebut apakah keanggotaan DPD yang direkrut lewat provinsi sudah akomodatif?

Dalam Pasal 22C Ayat (2) ditegaskan: “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”. Keputusan tentang jumlah DPR dan DPD yang demikian menjadi persoalan penyelenggaraannya dalam konteks bikameral. Masalahnya bagaimana menentukan *quorum* sidang MPR. Bila diterapkan ketentuan *one man one vote* (satu

⁴ Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan Keempat ditentukan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas **anggota** Dewan Perwakilan Rakyat dan **anggota** Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Selanjutnya Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga ditentukan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat **berwenang** mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. (cetak tebal penulis)

⁵ Bagir Manan, *DPD, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 4-5.

⁶ Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UII Yogyakarta, tanggal 4 Mei 2002, hlm. 17.

orang satu suara), berarti DPR dapat mengabaikan kehadiran DPD. Artinya, sidang MPR tidak memerlukan persetujuan DPD karena jumlah DPR yang mayoritas.⁷

Apabila diperhatikan secara seksama terhadap ketentuan UUD 1945 hasil amandemen MPR yang berkenaan dengan upaya pemberdayaan lembaga legislatif, maka keberadaan DPD merupakan upaya untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara khususnya pembentukan undang-undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, termasuk gagasan membentuk sistem dua kamar.⁸ Namun, apabila melihat MPR dari susunannya yang terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, maka hal ini menjadi tidak tergambar sistem dua kamar. Dalam sistem dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi organnya yakni DPR dan DPD.⁹

Selain itu, DPD sebagai unsur yang mewakili daerah diberikan kekuasaan di bidang legislasi dan pengawasan secara terbatas, yaitu hanya terhadap hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dengan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.¹⁰ Sekarang yang menjadi masalah lagi apakah persoalan-persoalan lain selain dari yang telah disebutkan itu Daerah tidak berkepentingan ?

Apabila DPD diikuti sertakan dalam tugas pembahasan terhadap rancangan undang-undang tertentu, bagaimana nantinya masalah tugas pengesahan terhadap rancangan undang-undang dimaksud. Karena hal ini akan sangat berpengaruh kepada eksistensi dari masing-masing kamar tersebut.

Perlu disadari bahwa untuk mendapatkan suatu tatanan kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, maka institusi rakyat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan instansi

⁷ *Ibid*, hlm. 19.

⁸ Bagir Manan, *DPD*,, *Op.Cit*, hlm. 3.

⁹ Konstitusi Amerika Serikat Article 1 Section 1 menyebutkan: “*All legislative Power herein granted shall be vested in a Congress of the United State, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”.

¹⁰ Perhatikan ketentuan Pasal 22D Ayat (1), (2), dan (3) Perubahan ketiga UUD 1945.

utama bagi terselenggaranya *Accountability*. Dikatakan demikian, karena melalui DPR-lah kekuasaan rakyat dioperasikan.¹¹ Sekarang setelah UUD 1945 diamandemen melahirkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wakil daerah, apakah DPD ini tidak dibebani dengan *Accountability* tersebut. Kalaulah demikian, DPD tidak lebih sebagai unsur komplementer dari DPR.¹² Oleh karena itu, sistem perwakilan dua kamar yang terbentuk bukanlah terdiri dari DPR dan DPD, tetapi MPR dan DPR.

Ketimpangan-ketimpangan tersebut di atas dapat dilihat sebagai suatu nuansa yang bersifat sangat politis, seolah-olah ada suatu kekhawatiran yang mendalam dari elite-elite (pusat) terhadap perjuangan aspirasi daerah lewat Dewan Perwakilan Daerah. Apabila hal ini dibiarkan maka akan terjadi suatu kemunduran (*set back*) bilamana dalam praktik ketatanegaraan negara yang lahir kemudian, dijumpai adanya pola pikir, perilaku politik dan tindakan ataupun kebijaksanaan sekelompok elit penguasa yang menegasi dan menafikan aspirasi yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang menghendaki perubahan terhadap UUD 1945.¹³ Oleh sebab itu, masalah keterwakilan daerah melalui DPD harus mendapatkan pola yang sesuai dan sejalan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia agar transparan dengan sistem perwakilan yang dianut oleh Konstitusi yang telah berubah.

Dalam setiap Pemilu, rakyat menaruh harapan, agar kekuasaan yang akan diemban oleh wakil-wakilnya di dalam wadah yang terbentuk dapat dilaksanakan dengan baik. Lembaga Perwakilan diharapkan dapat mengakumulasi berbagai kepentingan, serta dapat memenuhi kepentingan yang beraneka ragam. Dengan demikian, hubungan rakyat dengan wakilnya, baik di DPR maupun di DPD dapat dipandang sebagai suatu perjanjian untuk melaksanakan kepentingan rakyat, baik secara individu maupun secara territorial,¹⁴ bukan kepentingan kumunal dari si wakil.

¹¹ I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Unpad, Bandung, 2000, hlm. 22.

¹² Bagir Manan, *DPD,, Op.Cit.*, hlm. 56.

¹³ I Gde Pantja Astawa, *Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945*, dalam Jurnal Demokrasi & HAM (Reformasi Konstitusi), Vol. 1, No. 4 Edisi Sept. – Nop. 2001, hlm. 35.

¹⁴ Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 47 – 48.

PEMBAHASAN

1) Latar Belakang Perubahan Format Lembaga Perwakilan di Indonesia

Semua negara di dunia menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, yaitu negara yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, mulai dari pelembagaan sampai kepada sistem pemerintahan¹⁵ yang digunakan. Demokrasi pada umumnya mempunyai 2 macam pengertian, yaitu: dalam arti formal dan dalam arti material.¹⁶ Sebagai realisasi dari demokrasi dalam arti formal biasanya negara-negara menganut apa yang dinamakan *indirect democracy*; suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi selalu ada lembaga perwakilan rakyat yang diatur di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya¹⁷.

Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 telah diwujudkan melalui lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁸ Kedaulatan rakyat sering kali dipahami sebagai konsep politik semata. Hal ini membawa kepada pemahaman yang keliru. Karena ketika prinsip kedaulatan rakyat dikonstruksikan ke dalam konsep perwakilan, maka kekuasaan rakyat menjadi berpindah kepada lembaga perwakilannya. Secara teoretik pemahamannya bukanlah demikian, tidak berarti kekuasaan tertinggi dari rakyat menjadi hilang, beralih kepada lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan hanya organ yang melakukan, sedangkan hak/kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan rakyat.¹⁹

¹⁵ Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika Vol. 2, No. 2, Tahun 2001, hlm. 20 dan 21; mengemukakan Sistem Pemerintahan adalah sistem hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif di pihak lain. Dapat dilakukan dengan dua kemungkinan, yaitu Sistem Pemerintahan Parlemen dan Sistem Pemerintahan Presidensial.

¹⁶ Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 3.

¹⁷ Penulis juga mengikuti pandangan Sri Soemantri M. yang menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 2

¹⁸ Perhatikan Pasal 1 Ayat (2) Jo. Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan).

¹⁹ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 24.

Akibat pemahaman yang keliru tersebut, membawa dampak yang cukup besar dalam menjelaskan secara konseptual dari rumusan yang bersifat normatif. Hal demikian dijumpai ketika melihat MPR sebagai pemegang kedaulatan negara, sehingga kekuasaannya tidak terbatas.²⁰ Pemahaman yang demikian membawa konsekuensi bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang mengacu ke sistem demokrasi telah berubah kepada prinsip kedaulatan negara yang mengarah ke sistem totaliter. Padahal MPR sendiri bukan pemegang kedaulatan negara melainkan hanya melakukan sepenuhnya kedaulatan yang ada di tangan rakyat,²¹ dan kekuasaannya juga telah dibatasi oleh UUD 1945.²²

Ketimpangan tersebut di atas lahir sebagai suatu akibat dari adanya penafsiran yang tidak sesuai dan tidak sejalan antara ketentuan di dalam Batang Tubuh UUD 1945 dengan yang dituangkan ke dalam Penjelasannya. Secara hukum, ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945 jelas merupakan kaidah/norma hukum, sedang Penjelasan bukanlah kaidah/norma hukum. Jadi, jelas Batang Tubuh mempunyai kekuatan hukum yang jauh lebih kuat dan mengikat dibandingkan dengan Penjelasan.

Secara kelembagaan pun sulit untuk dipahami, karena tampak seperti ada dua lembaga perwakilan rakyat (MPR dan DPR). Tetapi sesungguhnya lembaga perwakilan rakyat seperti ini tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan rakyat dua kamar, dan sebaliknya, tidak dapat pula dengan mudah disebut sebagai lembaga perwakilan rakyat satu kamar.²³ Hal ini disebabkan oleh keberadaan masing-masing lembaga (MPR dan DPR) pada posisi yang tidak sejajar.

²⁰ Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) antara lain menyebutkan: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas...."

²¹ Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) ditentukan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

²² a) Menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3 UUD 1945), Memilih (mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 UUD 1945), mengubah UUD (Pasal 37 UUD 1945) ketentuan tersebut sebelum perubahan. b) Albert Hasibuan, "Masalah-masalah Hubungan Antar Lembaga Tertinggi Negara", Dalam Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 54, mengemukakan: "bahwa kekuasaan MPR adalah tidak tanpa batas. MPR, sekalipun merupakan Lembaga Tertinggi Negara, kekuasaannya dibatasi oleh hukum berdasarkan prinsip negara hukum UUD 1945 dan secara konstitusional tidak dapat melampaui ketentuan-ketentuan UUD 1945.

²³ Bivitri et.al., *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Repoisi MPR, DPR, Dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, PSHK, Jakarta, 2002, hlm. 27.

Selain itu, konsep MPR sebelum amandemen UUD 1945 dipahami sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang memegang kedaulatan negara, juga menimbulkan kerancuan. Karena keberadaannya sendiri tidak umum dikenal di dalam kajian Hukum Tata Negara. MPR yang seyogianya dianggap representasi seluruh rakyat, dengan diposisikan demikian dapat bertindak melampaui aturan yang ada, sehingga telah menjadikannya sebagai suatu lembaga yang “menggantikan” rakyat, bukan lembaga yang “mewakili” rakyat.²⁴ Oleh sebab itu, gagasan kedaulatan rakyat yang dilembagakan melalui MPR yang demikian tidak dapat dipandang sebagai prinsip yang demokratis.²⁵

Sebenarnya para pembentuk UUD 1945 menghendaki agar MPR mempunyai susunan yang benar-benar mencerminkan representasi dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga anggotanya terdiri dari wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara langsung (DPR), wakil-wakil dari daerah (Utusan Daerah) dan wakil-wakil dari golongan (Utusan Golongan).²⁶ Namun, sangat disayangkan bahwa kemudian di dalam praktik banyak terjadi penyimpangan.

DPR yang semestinya seluruh anggotanya diisi dari wakil-wakil rakyat melalui pemilihan umum, sebagian diisi oleh TNI dan Polri lewat jalur pengangkatan. Wakil utusan daerah yang seyogiannya dipilih oleh DPRD, sebagiannya diisi oleh Gubernur dengan dalih jabatan *ex officio*. Selanjutnya wakil utusan golongan, setelah dilakukan penafsiran terhadap “golongan-golongan” ini diperluas²⁷ sedemikian rupa agar dapat memperbesar dukungan politik kepada penguasa, mereka ini diangkat oleh Presiden berdasarkan usul dari golongan-golongan. Meskipun praktik yang demikian tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945 karena dilakukan berdasarkan undang-undang, tetapi motifnya jelas tidak sesuai dengan cita negara (*staatsidee*) yang tertuang dalam UUD.²⁸

²⁴ A. Hamid S. Attamimi dalam Bivitri Susanti et.al, *I b i d*, hlm. 3.

²⁵ Bivitri Susanti et.al., *I b i d*.

²⁶ Perhatikan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

²⁷ Penjelasan Pasal 2 (sebelum perubahan) antara lain menyatakan bahwa: “Yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat sekerja dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian....., maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi”.

²⁸ Bagir Manan, *DPD, Op. Cit*, hlm. 73.

Di samping secara konseptual terdapat kerancuan, dalam pelaksanaannya juga sejak rezim Orde Lama, Orde Baru dan sesudahnya telah membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang otoriter, korup, dan tidak demokratis.²⁹ Karena memberi peluang untuk membangun sistem politik yang memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*)³⁰ sehingga Presiden menjadi steril dari kekuasaan kontrol. Selain itu kekuasaan legislatif secara praktis didominasi oleh Presiden.³¹ Dengan demikian, Presiden, baik secara atributif maupun delegatif, memiliki kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan hal-hal penting yang ada di dalam UUD 1945 dengan peraturan pelaksanaan atau undang-undang organik.³²

Kecenderungan otoritarianisme pada rezim yang lampau yang bersumber pada kuatnya kedudukan Presiden, perlu dicegah melalui sistem *checks and balances* dan diperkuat dengan lembaga kontrol, baik dari parlemen maupun dari masyarakat.³³ Kenyataan tersebut antara lain mendorong keinginan untuk mengadakan amandemen secara bertahap terhadap UUD 1945, dimana salah satu agendanya adalah bagaimana melakukan pemberdayaan terhadap lembaga perwakilan.

Checks and balances system (sistem saling kontrol),³⁴ dipahami sebagai suatu cara menjalankan roda pemerintahan dengan cara menjaga keseimbangan melalui saling mengawasi diantara sesama lembaga negara. Pemahaman seperti ini bermakna bahwa agar setiap lembaga negara mampu saling mengawasi, sebelumnya harus dibekali dengan kewenangan yang dapat dipergunakan untuk melakukan kegiatan tersebut. Dengan demikian, setiap lembaga negara memiliki peran yang seimbang dalam menjaga akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara.

²⁹ Dahlan Thaib et.al., *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 169.

³⁰ Sri Soemantri M., *Reformasi Konstitusi*, Dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol. 2, No. 2, 2001, hlm. 6; mengemukakan: "Dari fenomena yang terjadi selama pemerintahan Soeharto seperti halnya dalam periode tahun 1959-1967, dalam kurun waktu 1967-1998, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik dikuasai oleh Presiden Soeharto. Hal ini membuktikan bahwa UUD 1945 adalah *executive heavy*."

³¹ Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan); Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

³² Mahfud MD, dalam A. Mukti Arsyad et.al., *Amandemen UUD 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. xi.

³³ Sri Soemantri M., *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002., hlm.vii.

³⁴ P.J. Soewarno, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Dalam *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Editor Bambang Widjayanto, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 34,

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangannya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Untuk memenuhi maksud tersebut kesepakatan semua unsur pada saat itu, baik yang ada di MPR maupun DPR menentukan pilihan bahwa lembaga perwakilan hasil amandemen diwujudkan melalui sistem yang mampu menjaga keseimbangan.³⁵

2) Format Lembaga Perwakilan Hasil Amandemen UUD 1945 Pada Tahun 1999-2002

Beranjak dari posisi UUD 1945 yang menggunakan ungkapan “suasana kebatinan”, yakni pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Suasana kebatinan itulah yang kiranya juga memberikan jiwa dan semangat untuk mencari dan menempatkan segala sesuatu pada proporsi yang semestinya.

Sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, baru beberapa tahun belakangan ini rakyat dihadapkan dengan berbagai persoalan kenegaraan. Mereka mulai berhadapan dengan persoalan yang relatif baru, yang selama ini belum mereka pahami dengan baik. Keharusan rakyat mengorbankan kepentingannya demi negara, kepentingan umum, dan pembangunan serta kesediaan rakyat memilih satu di antara Organisasi Peserta Pemilu (OPP) dalam pemilihan umum, seluruhnya secara serentak harus mereka ikuti. Pengalaman atas sikap rakyat dalam beberapa kasus yang dinilai oleh sementara pihak, telah menempatkan rakyat berhadapan dengan negara, pembangunan, dan ideologi Pancasila. Rakyat mulai bertanya secara kritis mengenai pembangunan, kehidupan negara, hukum, politik dan pancasila serta posisi mereka di dalamnya.

Beriringan dengan itu, perbedaanpun mulai muncul mengenai kepentingan rakyat di satu pihak dan pembangunan di pihak yang lain. Kenyataan tersebut menandakan perilaku rakyat mulai memasuki kehidupan politik nasional dan bersifat kenegaraan. Tuntunan ini berkembang menjadi persoalan umum, ketika rakyat dan pelaksana pembangunan sama-sama merujuk pada Demokrasi

³⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Pancasila. Oleh karena itu penjelasan definitif demokrasi yang bersumber pada ideologi Pancasila sudah merupakan tuntutan sejarah. Kecenderungan di atas tampak semakin hari akan semakin berkembang mencari sistem dan bentuk-bentuk kelembagaan, seperti format perwakilan, untuk dapat berperan menghadapi tuntutan yang lebih tajam untuk secara fungsional memperjuangkan kepentingan rakyat menurut apa yang telah dirumuskan di dalam konstitusi sebagai kerangka negara.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen keempat pada tahun 2002 merumuskan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Penentuan komposisi MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa konsep kedaulatan yang diwujudkan mengikuti sebagaimana biasa di dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial adalah dua macam saja, yaitu perwakilan politik (*political representation*) lewat lembaga DPR dan perwakilan daerah (*regional representation*) lewat lembaga DPD. Namun demikian, secara kelembagaan MPR yang memiliki keanggotaan, pimpinan dan wewenang tersendiri, merupakan lembaga yang mandiri. Oleh karena itu, sistem perwakilan yang demikian adalah sistem perwakilan dengan tiga lembaga negara sekaligus.³⁶

Ditiadakan perwakilan fungsional (*functional representation*) yang sebelumnya sebagai salah satu unsur anggota tambahan untuk mengisi kursi MPR merupakan suatu kenyataan yang harus diterima oleh semua pihak. Karena, dengan telah dikembalikan kedaulatan kepada rakyat untuk dilaksanakan sendiri secara langsung, maka pola rekrutmen terhadap unsur Utusan Golongan tidak dapat dilakukan lagi. Sistem dan pola rekrutmen selama ini yang cenderung kurang demokratis adalah salah satu kendala untuk beralih kepada hal yang baru sama sekali.³⁷

Di dalam sistem presidensial, keberadaan lembaga perwakilan adalah sebagai benteng yang dapat diandalkan, sebab di samping sebagai organ yang menentukan kebijakan yang tertinggi dalam

Tahun 1945, 2003, hlm. 11 – 12.

³⁶ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 236.

³⁷ *Ibid*, hlm. 235.

negara, dia juga menjadi pengawas terhadap segala gerak-gerik Presiden dalam melakukan tugas dan kewenangannya sebagai pengemban langsung amanat rakyat. Mengingat posisi lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan presidensial begitu menentukan, sedangkan setiap tingkah laku lembaga itu sendiri tidak ada yang mengawasinya. Karena itu, untuk menjaga agar ada keseimbangan dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya, maka lembaga perwakilan diselenggarakan melalui sistem dua kamar (*bicameral system*).³⁸

Meskipun di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas tidak dimasukkan lagi keberadaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi dalam perwujudan kemudian yang diatur oleh Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 seperti tersebut di atas, tampak bahwa lembaga MPR masih tetap dipertahankan, walaupun keberadaannya sudah menjadi sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Secara konseptual hasil perubahan UUD 1945 memang menggambarkan adanya pergeseran konsep kedaulatan yang diwujudkan ke dalam lembaga perwakilan. Tetapi secara normatif ketidak-setaraan kewenangan diantara lembaga legislatif yang terbentuk lebih menggambarkan representasi kehendak elit politik ketika amandemen UUD 1945 belangsung yang jauh dan berseberangan dengan kehendak rakyat (*volkgeist*) dan kebutuhan zaman (*zeitgeist*).

3) Kekuasaan Lembaga Perwakilan Indonesia Menuju *Checks and Balances*

Sudah menjadi suatu kewajiban bagi semua pihak, baik secara kelembagaan maupun secara individu untuk memperjelas kepada rakyat tentang hal-hal yang dianggap belum jelas, termasuk kekuasaan lembaga perwakilan yang sedang dilaksanakan. Mengingat UUD 1945 yang merupakan hasil karya masa lampau dan dibuat dengan sangat tergesa-gesa, sudah barang tentu materi yang diatur tidaklah sempurna. Di sinilah arti perubahan memegang peranan penting, bukan untuk menambah kekaburan tetapi memberi kesempurnaan.

³⁸*Ibid*, hlm. 234.

UUD 1945 pasca amandemen menempatkan dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD) untuk mewakili dua macam perwakilan, yaitu DPR mewakili rakyat dan DPD mewakili daerah. Meski demikian, UUD 1945 telah mengatur tentang keberadaan kedua lembaga perwakilan tersebut, namun jika diperhatikan tentang peran yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan kepada DPD yang tidak seimbang dengan DPR, maka akan memposisikan DPR sebagai satu-satunya lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan paling dominan karena posisi DPD hanya sebagai badan komplementer dari DPR. Sekalipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda.

Di Amerika Serikat yang menganut *checks and balances system* melalui lembaga perwakilan dua kamar (*Congres* yang terdiri dari *Senat* dan *House of Representative*) mempraktikkan adanya kesetaraan kewenangan diantara keduanya. Hal ini merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu kepada sistem presidensial, sehingga saling mengawasi setiap saat dapat dilaksanakan, baik secara intern maupun secara extern.³⁹

Perlu disadari, pola baru yang memposisikan DPR sebagai kekuasaan legislatif yang sangat kuat dan ditambah oleh UUD 1945 membekalinya dengan senjata yang ampuh,⁴⁰ maka DPR akan dengan mudah dapat memaksakan apa yang menjadi kehendaknya, karena tidak ada pihak yang dapat saling kontrol dengan lembaga tersebut, baik secara intern maupun secara extern. Dengan demikian, pada gilirannya nanti akan melahirkan *legislative heavy* dan “diktator legislatif”. Upaya-upaya ke arah itu kalau cermat dalam melihatnya, sebenarnya sudah mulai tumbuh sejak mulai amandemen terhadap UUD 1945, mereka dengan cerdik membuat skenario perubahan terhadap UUD 1945 yang seolah-olah hasil perubahan itu merupakan akumulasi segenap aspirasi yang tumbuh di dalam masyarakat. Padahal, merupakan konsep mentah yang datang dari mereka sendiri secara tambal sulam, karena mereka curiga untuk melibatkan pihak-pihak yang memiliki wawasan

³⁹ Eddy Purnama, *Negara....Op. Cit.*, hlm. 121.

⁴⁰ Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan tahap kedua tahun 2000, menetapkan “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

untuk itu, sehingga menghambat konsep mereka untuk memupuk kekuasaan di lembaga yang akan dibentuk.

Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan: (1) otonomi daerah; (2) hubungan pusat dan daerah; (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴¹ DPD hanya ikut membahas terhadap RUU yang diajukannya dan memberi pertimbangan kepada DPR atas RAPBN yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁴²Selebihnya, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang berkenaan dengan perannya, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk ditindaklanjuti.⁴³Tetapi anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, di mana syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan UU.⁴⁴Hal yang terakhir ini memiliki suatu pengertian bahwa DPR dan Presiden dapat mengatur perihal pemberhentian anggota DPD.

Prinsip ketidaksetaraan ini dapat juga dilihat dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur di dalam ketentuan Pasal 22C Ayat (3) UUD 1945 jo. ketentuan Pasal 227 Ayat (2) UU No. 27 tahun 2009; di mana jumlah anggota seluruh anggota DPD tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Dengan demikian, mengingat sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka secara praktis dalam penyelenggaraan peranan perwakilan hanya dijalankan oleh sebuah lembaga yang memiliki dua wajah.

Harapan satu-satunya dari DPD adalah jika sepertiga anggota MPR berasal dari DPD memiliki kesepakatan untuk memperkuat wewenang DPD, dan mampu mempengaruhi anggota-anggota DPR untuk mengamandemen kembali UUD 1945.⁴⁵ Tetapi hal ini akan jauh dari harapan

⁴¹Perhatikan kembali Pasal 22D Ayat (1) UUD1945 hasil perubahan pada tahap ketiga tahun 2001.

⁴² Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945

⁴³ Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945

⁴⁴ Pasal 22D Ayat (4) UUD 1945

⁴⁵ Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 menegaskan “Mejelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Dan Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 menentukan “Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh

yang diinginkan itu, karena bila melihat baik dari sudut kelembagaan maupun keanggotaan, DPD merupakan suatu komponen ketatanegaraan yang baru dan belum memiliki jam terbang yang memadai untuk berkompetisi dengan DPR yang sudah lama malang melintang dalam kehidupan politik kenegaraan. Selain itu, berhubung kepentingan masing-masing daerah yang tidak seragam, mengakibatkan ketidak seragaman visi dari masing-masing anggota DPD sehingga mereka akan berjuang secara sendiri-sendiri untuk kepentingan daerahnya yang beragam itu.

Kenyataan tersebut tampak kekuasaan DPR menjadi liar karena kunci ubah konstitusi ada pada tangan mereka, hal ini merupakan akibat dari salah pilih mekanisme perubahan terhadap UUD 1945. Perlu disadari bahwa perubahan UUD 1945 melalui tahapan amandemen mengandung banyak kelemahan. Selain menggambarkan kepentingan elit politik saja, perubahan UUD 1945 melalui amandemen akan memakan waktu relative lama dan biaya mahal, sebagai contoh Konstitusi India telah melakukan 82 (delapan puluh dua) kali amandemen, Konstitusi Amerika Serikat sampai tahun 1971 sudah 26 (dua puluh enam) kali amandemen.⁴⁶

Meski demikian, DPD masih memiliki kesempatan menjalin dukungan dari berbagai unsur berjuang untuk diamandemen kembali UUD 1945. Hal ini tentu butuh waktu untuk menjinakkan kekuasaan legislatif yang telah terlanjur terkonsentrasi pada DPR.

Pelaksanaan pemilihan umum dalam kurun waktu 1971 s/d 2009 secara periodik tiap 5 tahun sekali sesuai dengan kalender konstitusi merupakan salah satu bukti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Latar belakang sejarah, akar-akar kebudayaan dan jati diri yang menjamin eksistensi bangsa dan negara harus ditanamkan lebih dalam dan lebih luas. Jati diri itu kecuali menjamin eksistensi juga harus sanggup menjadi modal pokok bagi pekerjaan besar memperbaiki kehidupan rakyat serta membangun kemajuan bangsa dan negara yang berlandaskan demokrasi (Pancasila).

sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, korum anggota DPD seluruhnya cukup untuk melakukan hal tersebut.

⁴⁶ Uli Parulian Sihombing, Konstitusi Baru: Agenda Utama, Dalam *Konstitusi Op. Cit*, hlm. 245 -246,

Di semua negara, berkembang atau maju, selatan dan utara, fenomena masa kini ialah perubahan (pembangunan).Harus disadari bahwa pembangunan bukan sekedar perubahan terhadap suatu masyarakat, melainkan juga meliputi lingkungannya.⁴⁷Karena itu, perubahan-perubahan besar yang digerakkan oleh pembangunan nasional dan perubahan-perubahan besar sebagai akibat bahwa dunia semakin satu, semakin interdependen dapat diperhitungkan secara dini.Segala daya upaya itu, sudah barang tentu rangsangan dan pertimbangannya, adalah aspirasi yang hidup dan berkembang dari masyarakat, dari rakyat.Dalam kaitan itu, harus bisa ditangkap dan dipahami, bahwa aspirasi rakyat itu dalam kebudayaan, dalam ekonomi, dalam politik, dalam hukum, juga berhasrat semakin besar, semakin luas dan karena itu menghendaki iklim yang lebih sempurna.

KESIMPULAN

Perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999 s/d 2002 telah banyak terjadi pergeseran format ketatanegaraan Republik Indonesia. Munculnya DPD dalam sistem perwakilan Indonesia merupakan suatu pertanda bahwa penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya upaya saling mengawasi (*checks and balances*) tidak saja antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi juga antar sesama lembaga perwakilan yang terbentuk.Namun demikian, ketentuan UUD 1945 hasil perubahan menyangkut keberadaan DPD belum menempatkan lembaga tersebut sebagai lembaga yang setara dengan rivalnya dalam bidang perwakilan, yakni DPR. Hal ini dapat dilihat pada kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 untuk lembaga DPD yang masih sangat lemah sehingga tidak bisa eksis berperan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh semua pihak. Kenyataan ini telah menimbulkan fenomena tergolong ektrim dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif oleh DPR karena tidak ada lembaga yang mengawasinya.Sedianya diharapkan DPD dapat menjadi rem konsevatif bagi DPR, tetapi dalam praktik tidak dapat dilaksanakan.

⁴⁷ Lili Rasyidi, I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 172.

Oleh karena itu, untuk mengembalikan kepada suatu keadaan yang diharapkan tentang keberadaan DPD, perlu dilakukan reposisi kewenangan DPD melalui perubahan kembali terhadap UUD 1945. Upaya ini harus segera dilakukan agar penyelenggaraan pemerintahan tidak lari dari koridor yang telah disepakati.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2003, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2003, *DPD, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bambang Widjayanto, (Ed.), 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bivitri et.al., 2002, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, Dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, PSHK, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UII Yogyakarta, tanggal 4 Mei.
- Dahlan Thaib et.al., 2001, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, Nusamedia, Bandung.
- _____, 2008, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh.
- _____, 2010, *Konstitusi Negara Kajian Perspektif Hukum Konstitusi*, Pustaka Sutra, Bandung.
- I. Gde Pantja Astawa, 2000, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Unpad, Bandung.
- Lili Rasyidi, I. B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung.
- Martin H. Hutabarat, dkk (penyunting), 1996, *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Mukti Arsyad A.et.al., 2000, *Amandemen UUD 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen MPR RI, Jakarta.

Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.

_____, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

_____, 2002, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung.