



DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA

BIKAMERALISME DI INDONESIA

GINANDJAR KARTASASMITA

Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Jakarta, 2 Maret 2006

Pendahuluan

Sebuah aspek penting dalam proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Salah satu perubahan penting adalah dibentuknya sebuah lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral ke sistem bikameral.

Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR 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 pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta menjaga keseimbangan antar-daerah dan antara pusat dengan daerah secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses

pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, sehingga dapat membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR selama ini (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Harapan Terhadap DPD

Kelahiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan senantiasa sejalan dengan kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Keberadaan DPD diharapkan akan memperkuat sistem parlemen, dan dengan demikian memperkuat demokrasi di Indonesia.

Pertanyaan yang acapkali timbul dan sering mengemuka di masyarakat adalah: Apakah harapan-harapan tersebut dapat terwujud? Apakah ada keseimbangan antara harapan dan kemampuan yang dimiliki oleh DPD?

Pembahasan dalam Seminar sehari ini diharapkan dapat menjawab berbagai pertanyaan mengenai peran DPD dalam demokrasi di Indonesia. Setelah satu setengah tahun berjalan dirasakan perlu untuk menegaskan posisi lembaga ini, dan bagaimana agar berfungsi secara efektif dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Tinjauan Singkat Tentang Sistem Bikameral

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 (60%) disebut sebagai *Senate* (dengan berbagai variasinya seperti *sénat*, *senato*, *senado*, *senatui*).

Catatan:

- Kecuali Negeri Belanda yang sebutan untuk majelis pertama (*erste kamer*) adalah majelis tinggi, sedangkan majelis kedua (*tweede kamer*) adalah majelis rendah.
- Diberbagai negara majelis tinggi ini diberi nama yang khas seperti *House of Lords* (Inggris), *Dewan Negara* (Malaysia), *National Council* (Afrika Selatan), *Bundesrat* (Jerman), *Rajya Sabha* (India), *Sanggi-in* (Jepang).

Kecuali dalam periode yang pendek pada masa RIS di tahun 1950, Indonesia selalu menganut sistem unikameral. Maka 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.

Pertama, adalah sebuah kenyataan bahwa sebagian besar (dua pertiga) negara di dunia memang menganut sistem unikameral. Dari survei terakhir *International Parliamentary Union* (IPU), Parlemen di 122 negara adalah unikameral dan di 61 negara bikameral (ditambah Indonesia menjadi 62). Sebagian besar negara di dunia yang bersifat kesatuan menganut sistem unikameral, sedangkan semua negara federal menganut sistem bikameral.

Namun jika dilihat lebih dalam lagi yaitu diantara negara-negara yang menganut paham demokrasi maka konfigurasi itu menjadi agak berbeda.

Berdasarkan hasil penelitian IDEA mengenai sistem perwakilan di 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi (waktu itu belum termasuk Indonesia), diperoleh beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut:

- Sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok.
- Semua negara federal memiliki dua majelis; sedangkan di negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih sistem unikameral dan sebagian lainnya bikameral (dari sampel yang diteliti, 22 negara memilih sistem unikameral dan 20 negara memilih sistem bikameral, selebihnya tidak diperoleh datanya).
- Semua negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar (kecuali Bangladesh) memiliki dua majelis. Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas (kecuali Mozambique) memiliki dua majelis. Rupanya dalam “manajemen politik” seperti juga dalam bidang administrasi baik publik maupun bisnis, ada faktor rentang kendali yang perlu dipertimbangkan (*span of control*)

Maka Indonesia sebagai negara demokrasi baru, yang besar penduduknya dan besar wilayahnya adalah yang terakhir memilih sistem bikameral.

Sistem parlemen bikameral dimulai di Inggris pada abad ke 14, dan sejak itu diterapkan di negara-negara daratan Eropa serta di Amerika. Sistem bikameral di negara-negara yang disebut “dunia pertama” itu berlatar belakang sejarah dan tradisi yang panjang. Sedangkan di wilayah lain tumbuh bersama dengan konstitusi yang lahir dengan kemerdekaan atau yang lahir bersama reformasi setelah perubahan sistem pemerintahan menjadi demokrasi.

Sistem bikameral yang beraneka ragam itu tercermin juga dalam cara pemilihan dan status keanggotaannya (sudah termasuk Indonesia).

	Jumlah	%	Contoh
▪ Dipilih langsung	20	32	Amerika Serikat, Jepang, Australia, Swiss, Indonesia.
▪ Dipilih tidak langsung	12	19	Afrika Selatan, Pakistan, Perancis.
▪ Sebagian dipilih langsung, sebagian tidak langsung	3	5	Itali, Venezuela.
▪ Sebagian dipilih, sebagian	10	16	Malaysia, India.

diangkat

▪ Semua diangkat	17	27	Inggris, Canada, Thailand.
Jumlah	62	100	

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 keduanya. Namun ada pula yang dipilih secara nasional, tidak mewakili daerah tertentu (*National District* seperti Filipina) atau diangkat atas dasar pertimbangan lain. Keanggotaan majelis tinggi dibatasi dalam periode tertentu, ada yang sama dengan periode DPR namun banyak pula yang berbeda. Umumnya lebih panjang, seperti 6 tahun di Amerika Serikat, 9 tahun di Perancis atau bahkan seumur hidup seperti Inggris. (lihat Tsebelis dan Money 1997).

Mengenai kewenangan, kebanyakan senat atau majelis tinggi memiliki kewenangan tertentu dalam legislasi dan pengawasan, meskipun tingkat kewenangan tersebut bervariasi di satu negara dengan negara lainnya.

Argumentasi Sistem Bikameral

Selain lahir dari tradisi dan sejarah yang panjang, diterapkannya bikameralisme dalam sistem perwakilan diberbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan (lihat Patterson dan Mughan 1999):

- 1) *Representation*, perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah. Maka acapkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi populer (penduduk) sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial (Tsebelis dan Money ibid). Namun ada pula negara yang menerapkan azas keterwakilan berdasarkan keturunan, dan kelompok sosial, seperti agama, budaya dan bahasa, kelompok ekonomi, serta kelompok minoritas, yang dalam sistem yang menganut satu majelis, kepentingan-kepentingan tersebut dapat tenggelam karena tidak cukup terwakili.

- 2) *Redundancy*, perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting, dibahas secara berlapis (*redundancy*) sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara masak dan mendalam.

Menurut pendapat para ahli, sistem bikameral mencerminkan prinsip *checks and balances* bukan hanya antar cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Dengan demikian maka sistem bikameral dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas (Patterson dan Mughan 1999).

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.

Catatan:

Beberapa negara yang tadinya menganut sistem bikameral telah beralih ke unikameral yaitu Selandia Baru (1950), Denmark (1953), Swedia (1971). Namun ada juga yang tadinya unikameral berubah ke bikameral seperti Comoros (1992) dan tentunya Indonesia sendiri.

Maka 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 persoalan itu tidak dipandang lagi menjadi faktor penghambat.

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem bikameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah.

Catatan:

Dalam literatur dikenal kelompok ketiga yang disebut “*insignificant*” karena sama sekali keberadaannya tidak berarti (Lijphart 1984).

Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka 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.

Menurut survei IDEA, dari 32 negara demokrasi yang menganut sistem bikameral, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16. (Pada waktu survey itu dilakukan, Indonesia belum termasuk).

Namun banyak ahli berpendapat bahwa legitimasi dari majelis tinggi juga menentukan kuat lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan anggota majelis. Majelis tinggi yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Beberapa ahli (a.l Mastias dan Grange 1987) menemukan hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya (Contoh: Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina)

Jika temuan itu benar, maka Indonesia merupakan sebuah “anomali” karena dengan definisi legitimasi di atas, maka DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah.

Indonesia bukan satu-satunya negara yang majelis tingginya memiliki kewenangan formal yang sangat lemah; ada banyak negara dengan sistem bikameral yang memiliki kewenangan tidak lebih dari yang dimiliki oleh DPD. Namun Indonesia adalah satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Sementara ahli menggunakan kriteria tambahan untuk menentukan kuat-lemahnya sistem bikameral. Apabila majelis rendah dan majelis tinggi sama dan sebangun (*congruent*) komposisinya maka sistem bikameral menjadi lemah (Lijphart *ibid*). Dalam hal ini karena komposisi, persyaratan calon, dan cara pemilihan DPR dan DPD berbeda, maka faktor ini dapat menambah bobot sistem bikameral di Indonesia.

Sungguh merupakan ironi bahwa di beberapa negara yang legitimasinya lemah, majelis tingginya justru memiliki kewenangan formal yang tinggi. Beberapa contoh dapat dikemukakan, antara lain di Canada, di mana para anggota Senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul Perdana Menteri untuk seumur hidup. *Federation Council* Rusia terdiri dari dua anggota untuk setiap negara bagian, masing-masing satu orang diangkat oleh pemerintah negara bagian dan dewan perwakilan negara bagian. *Dewan Negara* Malaysia sebagian diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian, sebagian diangkat oleh pemerintah (Yang Dipertuan Agung atas usul Perdana Menteri). Di Jerman anggota

Bundesrat diangkat oleh pemerintah negara bagian. Namun dikeempat negara tersebut majelis tinggi memiliki kewenangan legislasi yang hampir sama kuat dengan majelis rendahnya.

Selanjutnya apabila dilihat dari sistem pemerintahan, yaitu parlementer atau presidensial, berdasarkan penelitian IDEA terhadap negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi seperti tersebut di atas, dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial (seperti Indonesia), 8 menerapkan sistem bikameral yang kuat.

Wacana yang Berkembang

Berdasarkan temuan dari sistem bikameral yang diterapkan berbagai negara seperti diuraikan di atas, dengan mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang amat besar terhadap DPD serta legitimasi politiknya yang tinggi, maka berkembang wacana dalam rangka lebih memperkuat demokrasi di Indonesia, untuk lebih memberdayakan peran (*empower*) DPD.

Indonesia adalah negara besar, baik penduduk maupun luas wilayahnya. Dengan beragamnya kepentingan yang dilahirkan oleh sifat multi-etnis dan multi-kultur bangsa ini, yang memerlukan keterwakilan (*representation*) yang tidak hanya atas dasar jumlah penduduk, sesungguhnya Indonesia membutuhkan sistem bikameral yang jangan terlalu lemah.

DPD telah berfungsi selama satu tahun setengah. Pada beberapa bulan pertamanya sebagai lembaga yang sama sekali baru, DPD mencurahkan perhatian kepada pengaturan intern, menyusun tata tertib, membangun organisasi, serta menetapkan mekanisme kerja, baik dalam berbagai tingkat persidangannya maupun kunjungan-kunjungan ke daerah dalam menjalankan fungsi pengawasannya.

Meskipun sejak awal fungsi legislasi dan pengawasan telah diupayakan oleh DPD, namun pelaksanaan tugas itu menjadi lebih mantap dengan makin mantapnya organisasi dan tata kerja DPD. Dalam waktu yang relatif singkat itu, dengan keterbatasan kewenangan, anggaran dan personel, yang selama ini “menumpang” pada anggaran dan personel MPR, kiranya telah cukup banyak yang dihasilkan, meliputi antara lain:

- mengajukan usul inisiatif RUU di bidang pemekaran daerah;
- membahas dan menyampaikan pendapat atas RUU di bidang otonomi daerah dan sumber daya alam;

- memberi pertimbangan atas RUU bidang pendidikan (1 RUU), keuangan (6 RUU), dan perpajakan (1 RUU);
- melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai Undang-undang
- memberi pertimbangan atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK (Hasil Pemeriksaan Keuangan Semester dan Hasil Pemeriksaan Keuangan Pemerintah Pusat).

Berbagai Prinsip Pemberdayaan DPD

Untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang kiranya perlu menjadi pegangan:

1. Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR.
2. Kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UUD, dan itupun tetap bersama (*share*) dengan DPR (tidak mengambil alih).
3. Kewenangan legislasi DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang telah berlaku di negara-negara lain, mulai dari hak menolak (*veto*), mengembalikan ke DPR atau hanya menunda.
4. Namun dalam hal kewenangan pengawasan (*oversight*) DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dengan DPR dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antara kedua lembaga tersebut. Misalnya, pengawasan DPD lebih terfokus di daerah dan DPR di pusat.

Opsi lain

Dengan sendirinya ada berbagai opsi lain yaitu membiarkan DPD dengan “biaya ekonomi” dan “biaya politik” seperti sekarang ini atau membubarkannya. Namun berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut di atas, yakni besarnya harapan masyarakat serta adanya kebutuhan akan sistem dua kamar di negara demokrasi yang demikian besar dan beragam penduduknya serta demikian luas wilayahnya, maka opsi

memberdayakan adalah yang paling menguntungkan serta paling kecil resiko dan ongkos politiknya.

Kesimpulan

1. Dengan perubahan UUD 1945 Indonesia memasuki barisan negara-negara demokrasi yang menerapkan sistem bikameral dalam lembaga perwakilannya.
2. Penerapan sistem bikameral tersebut bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya, namun semua berpijak di atas landasan kepentingan yang sama, yaitu (1) memaksimalkan keterwakilan (*representation*) dan (2) membangun sistem *checks and balances* dalam lembaga perwakilan, serta membuka peluang pembahasan berlapis (*redundancy*) untuk memperluas dan memperdalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang berdampak besar bagi rakyat.
3. Sistem bikameral yang diterapkan di Indonesia termasuk kategori lemah, berdasarkan kewenangan legislasi yang dimilikinya. Namun berdasarkan legitimasinya. Indonesia seharusnya termasuk dalam kategori sistem bikameral yang kuat.
4. Sistem bikameral yang kuat akan membuat kepentingan dan aspirasi daerah dapat terjembatani secara efektif oleh DPD dan mitranya dalam mempengaruhi kebijakan di tingkat pusat.
5. Pemberdayaan dalam bidang legislasi cukup dibatasi pada bidang-bidang tertentu, seperti yang sudah ada di UUD, sedangkan dalam pengawasan perlu ada penguatan untuk membuat fungsi pengawasan itu efektif, dengan menghindari duplikasi pengawasan dengan yang dilakukan oleh DPR.
6. Dengan pemberdayaan tersebut, maka keberadaan DPD diharapkan akan dapat lebih memperkuat pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

R E F E R E N S I

- Lijpart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- , 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Mastias, Jean, and Jean Grange. 1987. *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*. Paris: Economika.

- Patterson, Samuel C, & Anthony Mughan. 1999. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio: Ohio State University Press, Columbus.
- Riker, William H. 1992a. "The Justification of Bicameralism." *International Political Science Review* 13:101-16.
- . 1992b. "The Merits of Bicameralism." *International Review of Law and Economics* 12:166-68.
- Tsebelis, George, and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.