

Siasat Amandemen Konstitusi

Mohammad Fajrul Falaakh

Reformasi telah meniscayakan restrukturisasi mendasar parlemen Indonesia: Pengangkatan anggota parlemen dihilangkan, utusan golongan dihapus, utusan daerah dipilih berdasar sistem distrik dan dilembagakan ke Dewan Perwakilan Daerah, semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui sistem proporsional. DPD dan DPR merupakan dua kamar dalam parlemen Indonesia.

Akan tetapi, bikameralisme itu meminggirkan DPD: sistem pemilihan anggota lebih ketat (*winner takes all*) dan jumlahnya hanya sepertiga anggota DPR, wewenangnya hanya sektor tertentu dan sama sekali tidak ikut memutuskan bersama DPR. Anggota Bundesrat Jerman, Senate Canada, Dewan Negara Malaysia, Federation Council Rusia, yang tak semuanya dipilih seperti DPD, misalnya, masih memiliki kewenangan yang berarti.

Di 22 negara kesatuan penganut bikameralisme (seperti Filipina, Afrika Selatan, Spanyol, dan Inggris), khususnya di 10 negara kesatuan penganut sistem presidensial/semipresidensial (seperti Afrika Selatan, Filipina, dan Perancis), tidak dianut sistem bikameral seperti Indonesia.

Keterpinggiran DPD telah memicu sikap dan langkah politik yang beragam: DPD menggagas amandemen konstitusi yang belum terwujud, banyak anggotanya mencalonkan diri menjadi kepala daerah dan gagal, sekaligus ada yang tak memasalahkan pembubaran DPD.

Kini, partai politik menginginkan keleluasaan untuk mencalonkan anggota DPD dan, sebaliknya, kalangan DPD berminat menggunakan tiket perorangan nonpartai untuk masuk ke DPR (*Kompas*, 28/12/2007).

DPD dan bikameralisme dalam persimpangan: diperkuat melalui amandemen konstitusi atau dikooptasi parpol. Penguatan DPD membutuhkan penyempurnaan presidensialisme dan bikameralisme, kooptasi DPD oleh parpol menghasilkan parlemen unikameral. Pembubaran DPD akan menghilangkan utusan daerah dari MPR, dan tidak dibahas dalam tulisan ini.

Bikameral

Dewasa ini proses legislasi melibatkan Presiden, DPR, dan DPD. Hubungan ini dapat disebut model hibrida, yaitu proses legislasi tiga kamar (*three-chamber legislative process*). Hubungan legislatif antarkamar berlangsung saat DPR mengundang DPD untuk ikut membahas RUU yang terkait otonomi daerah ketika kepada DPR pihak DPD mengajukan RUU yang terkait otonomi daerah atau DPD memberi pertimbangan tentang RAPBN. Hubungan itu bersifat konsultatif (Pasal 22D UUD 1945), bahkan hubungan DPD-DPR hanya pada tingkat pertama pembahasan legislasi. Tampak, utusan daerah tidak diintegrasikan ke pengambilan keputusan legislasi nasional, sekaligus menjadi contoh mencolok keterpinggiran DPD.

Ketimpangan berlanjut. Meski DPD terlibat dalam legislasi pada sektor-sektor tertentu, tetapi keputusan legislasi di tangan DPR dan Presiden (Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945). Model ini seperti sistem

parlementer karena eksekutif ikut mengambil keputusan di parlemen (*fusion of executive and legislative powers*). Prosedur ini bahkan "lebih dari parlementer" dan berpotensi memacetkan legislasi karena suara Presiden dan DPR berimbang (pola 50:50).

Sistem legislasi itu harus dinormalkan menjadi legislasi dalam sistem presidensial: UU hanya membutuhkan persetujuan parlemen tanpa persetujuan Presiden (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 pra-amandemen).

Tidak benar mengartikan "Presiden bersama-sama DPR menjalankan *legislative power*", dalam Penjelasan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 pra-amandemen, sebagai keikutsertaan Presiden dalam pengambilan keputusan akhir legislasi.

Dengan demikian, dan dalam konteks bikameralisme, suatu RUU dapat bersumber dari DPD, DPR, atau Presiden, tetapi pengambilan keputusannya cukup dilakukan oleh DPR dan DPD. Presidensialisme tidak berarti, Presiden ikut memutuskan hasil akhir legislasi.

Unikameral berwajah dua

Namun, legislasi bikameral (*two-chamber legislative process*) akan terdistorsi kalau parpol dapat mengusulkan calon anggota DPD, sedangkan perorangan nonparpol dapat menjadi anggota DPR. Cara itu akan menggagalkan keterwakilan wilayah dan pelembagaannya di DPD. Daerah tidak diintegrasikan ke dalam sistem parlemen setelah bikameralisme menjauh dari kenyataan.

Gagasan ini membutuhkan amandemen UUD 1945 karena secara eksplisit Pasal 22E Ayat (3) dan (4) menegaskan, sumber keanggotaan DPR dan DPRD adalah (orang) parpol dan sumber keanggotaan DPD adalah perorangan (bukan parpol).

Tak jelas, apakah DPR akan mendorong amandemen konstitusi. Tampaknya DPR akan menyiasatinya melalui revisi UU Susduk 2003, misalnya membolehkan orang-orang parpol langsung mencalonkan diri dalam pemilu DPD dengan secara instan menanggalkan afiliasi kepartaiannya.

Langkah ini menghasilkan parlemen unikameral karena sumber keanggotaan DPD dan DPR sama persis. Keterwakilan daerah melalui DPD akan mengalami distorsi. Patut diduga, langkah berikut adalah mendorong utusan daerah nonparpol untuk bergabung ke fraksi-fraksi di DPR. Hasilnya, parlemen unikameral berwajah dua, atau bikameralisme yang semakin semu.

Padahal, sejumlah manfaat dapat dicapai melalui parlemen bikameral: kemampuan untuk mencerminkan konstituen yang beragam, distribusi tugas dan perimbangan antarkamar, menghindari legislasi tak berdasar dan meningkatkan pengawasan terhadap eksekutif.

Bikameralisme juga menampung kemajemukan (kebinekaan) politik daerah untuk dihubungkan dengan pusat.

Pengalaman berikut perlu dicermati. Hampir separuh dari negara-negara yang memiliki parlemen bikameral merupakan negara demokrasi yang mapan; hanya sedikit negara dengan parlemen unikameral merupakan demokrasi yang mapan.

Korelasi itu tidak menegaskan kausalitas, tetapi kebanyakan negara unikameral terjebak dalam otoritarianisme atau demokrasi semu. (Sumber: *Kompas*, 30/1/2008, Hal. 7)