

PERAN DPD DAN GAGASAN AMANDEMEN KELIMA UUD 1945

Nuruddin Hady

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang
Jl. Semarang 5 Malang

Abstract: Regional Representative Council (PRC) is a new state institution based on the third amendment of the Constitution 1945. It is regulated in the Stipulation of Article 22 C and Article 22 D of the Constitution 1945. This institution is the substitute of regional and assembly delegations, as we know before. It is only a weak party; however, it has a quite strong power. Therefore, it emerges criticisms that PRC is no more than a group of staffs who are sub ordinate to the Parliament. As a result, it leads to the idea of the next amendment of the Constitution 1945, particularly on the power of PRC. In the reality, there are many disregarded cases dealing with regional autonomy that should be the attention of PRC. Take, for example, managements of regional finances from public allocation funds, as well as from natural resources of the regions. Other cases are poor nutrition, starving, and floods as the result of bad space managements. These cases get only minor attention from PRC. In this case, PRC is considered insensitive to the issues and developments of the regions. Therefore, the Fifth Amendment needs to be taken into account. However, before we go further, we need to prepare the grand design. There should be clear what are being improved. In the end, the amendment will not be the process of mending or patching only. Yet, the peoples can take the benefits of it.

Abstrak: Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang merupakan lembaga negara baru berdasarkan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya diatur dalam ketentuan Pasal 22 C dan pasal 22 D UUD 1945. Lembaga ini merupakan pengganti utusan-utusan daerah dan utusan golongan-golongan seperti yang pernah kita kenal sebelumnya. Namun, kewenangan yang dimiliki oleh DPD tersebut terasa oleh sebagai pihak masih cukup lemah, sehingga memunculkan banyak kritikan bahwa DPD tidak lebih dari staf ahli yang sub ordinat terhadap DPR, sehingga memunculkan gagasan perlunya amandemen kembali terhadap UUD 1945, khususnya terkait dengan kewenangan untuk memperkuat kewenangan DPD. Tetapi berdasarkan realitas empirik, sebetulnya banyak persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang seharusnya menjadi fokus perhatian dari DPD menjadi terabaikan, baik dari sisi pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU), maupun potensi-potensi sumber daya alam yang ada di daerah. Belum lagi persoalan kesejahteraan masyarakat di daerah yang akhir-akhir ini cukup memprihatinkan, dengan adanya kasus gizi buruk, kelaparan, dan terjadinya banjir yang terjadi di beberapa daerah akibat buruknya pengelolaan lingkungan dan penataan Tata ruang wilayah, belum mendapatkan perhatian dan menjadi isu-isu yang sangat serius dari DPD untuk ditarik pada ditingkat nasional, sehingga kita menganggap DPD belum dan bahkan tidak sensitif terhadap isu-isu yang bersentuhan langsung dengan kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Untuk itu, gagasan amandemen kelima harus dipikirkan dan dikaji secara serius, karena perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan gagasan perlunya amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 patut diapresiasi dengan terlebih dahulu menyiapkan *grand design* yang jelas atas materi konstitusi yang perlu diamandemen, sehingga amandemen tidak hanya sekedar tambal sulam, dan yang paling urgen lagi adalah rakyat dapat secara langsung menerima manfaat dari amandemen tersebut.

Kata Kunci: DPD, amandemen, UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali berturut-turut, sejak Sidang Umum MPR pada tahun 1999 hingga tahun 2002, berimplikasi pada perubahan sistem

ketatanegaraan Indonesia yang mengalami perkembangan signifikan. Mengingat perubahan yang dilakukan meliputi hampir keseluruhan materi muatan UUD 1945, kecuali Pembukaan dan

Prinsip-prinsip bernegara tertentu yang disepakati untuk tidak diubah. Meskipun hasil perubahan tersebut telah mengubah secara mendasar tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan berarti gagasan perlunya untuk melanjutkan proses amandemen UUD 1945 tidak ada. Karena tidak bisa dipungkiri bahwa UUD 1945 hasil amandemen yang sudah ada sekarang ini telah membawa kemajuan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, bahkan mungkin amandemen sekarang ini terlalu radikal dan terlalu cepat untuk diterapkan terutama berkaitan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun demikian, hal itu sudah menjadi kesepakatan politik yang dilakukan oleh MPR, meskipun seiring dengan berjalannya waktu masih mengalami kekurangan-kekurangan.

Dalam kaitannya dengan hal ini, Moh. Mahfud MD, mengemukakan bahwa isi konstitusi itu merupakan pilihan politik, maka upaya mengubah konstitusi tidak harus selalu diartikan bahwa yang sudah ada itu salah atau jelek, karena yang pokok dari upaya perubahan konstitusi itu adalah membuat kesepakatan politik (*resultante*) baru karena ada perkembangan, ada pemikiran baru yang relevan, dan ada hal-hal penting yang terlewatkan, atau karena ditemukan masalah (*kekurangan*) pada konstitusi yang sudah ada atau sedang berlaku. (Mahfud MD; 2008, 17). Oleh karena itu, perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan gagasan perlunya amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 patut diapresiasi dengan terlebih dahulu menyiapkan *grand design* yang jelas atas materi konstitusi yang perlu diamandemen, sehingga amandemen tidak hanya sekedar tambal sulam.

POSISI DAN PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM KONSTITUSI

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), merupakan lembaga negara baru berdasarkan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya diatur dalam ketentuan Pasal 22 C dan pasal 22 D UUD 1945. Lembaga ini merupakan pengganti utusan-utusan daerah dan utusan golongan-golongan seperti yang pernah kita kenal sebelumnya, dimana keduanya merupakan unsur keanggotaan MPR. Sedangkan DPD, sesuai dengan ketentuan Pasal 222 Undang-undang Nomor: 27 tahun 2009, tentang MPR, DPR, DPD

dan DPRD, menyebutkan, bahwa DPD merupakan lembaga Perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), berdasarkan ketentuan Pasal 22 C ayat (1) UUD 1945, maka terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, hal ini berbeda dengan utusan daerah dan utusan golongan yang pada saat itu pengisian keanggotaannya melalui pengangkatan.

Keanggotaan DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama untuk masing-masing provinsi yaitu 4 (empat) orang atau kursi tidak mempertimbangkan luas daerah dan penduduknya, artinya penentuan jumlah anggota DPD ditentukan berdasarkan administratif kewilayahan. Hal ini berbeda dengan penentuan alokasi kursi untuk DPR RI dari masing-masing Daerah Pemilihan yang mempertimbangkan luas wilayah dan kepadatan penduduknya. Di Amerika Serikat, keberadaan DPD ini mirip dengan Senator yang merupakan wakil-wakil dari negara bagian, dan jumlah senator sama yaitu 2 orang untuk masing-masing negara bagian. Kemudian, jumlah seluruh anggota DPD tersebut tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR.

Apabila dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh DPD dan dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, maka kewenangan DPD tersebut sangat kecil dan lemah. Secara teoritis, konstruksi parlemen dua kamar (*bicameral*) memang bervariasi, dari yang kuat (*strong bicameralism*) seperti di Amerika Serikat hingga yang lunak atau lemah (*soft bicameralism*) seperti di Austria. Oleh karena itu, lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD tersebut memunculkan banyak kritikan bahwa DPD tidak lebih dari staf ahli yang subordinat terhadap DPR, sehingga memunculkan gagasan perlunya amandemen kembali terhadap UUD 1945, khususnya terkait dengan kewenangan untuk memperkuat kewenangan DPD (Asshiddiqie, 2007: 77).

Terkait dengan hal ini, saya sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Asshiddiqie (2007:77), dimana seharusnya DPD tidak perlu mempersoalkan dulu kewenangan atau kekuasaannya yang dianggap sangat terbatas itu, tetapi seharusnya dijalankan saja terlebih dahulu dan dioptimalkan peran-peran yang ada. Banyaknya persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang seharusnya menjadi fokus perhatian dari DPD

menjadi terabaikan, baik dari sisi pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU), maupun potensi-potensi sumber daya alam yang ada di daerah. Belum lagi persoalan kesejahteraan masyarakat di daerah yang akhir-akhir ini cukup memprihatinkan, dengan adanya kasus gizi buruk, kelaparan, dan terjadinya banjir yang terjadi di beberapa daerah akibat buruknya pengelolaan lingkungan dan penataan Tata ruang wilayah, belum mendapatkan perhatian dan menjadi isu-isu yang sangat serius dari DPD ditingkat nasional, sehingga kita menganggap DPD belum dan bahkan tidak sensitif terhadap isu-isu yang bersentuhan langsung dengan kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Selain itu, persoalan pelaksanaan otonomi khusus yang diikuti oleh anggaran dana yang cukup besar di beberapa daerah misalnya papua, aceh, dll juga sebetulnya perlu pengawalan dan pengawasan. Pengawasan pelaksanaan otonomi khusus yang diikuti dengan anggaran yang begitu besar tersebut dapat berjalan sesuai dengan harapan dan digunakan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan bagi daerah. Begitu juga dengan kebijakan pemekaran daerah yang tidak pernah ada evaluasi terkait dengan efektivitas pelaksanaan dan manfaat dari kebijakan pemekaran daerah bagi kesejahteraan masyarakat serta untuk mempercepat pembangunan di daerah. Demikian juga dengan kondisi daerah yang berada di perbatasan dengan beberapa negara, terutama yang berada di perbatasan dengan negara jiran Malaysia, juga perlu mendapatkan perhatian yang sangat serius dari DPD, dimana infrastruktur, sarana pendidikan, kesehatan, dan pasar yang dibutuhkan masyarakat di perbatasan kondisinya masih sangat minim. Akses mereka pada fasilitas pendidikan, kesehatan, dan pasar, justru lebih dekat jangkauannya ke negara Malaysia. Persoalan-persoalan di atas sebetulnya menjadi lebih urgen bagi DPD untuk dipikirkan, dikaji dan diawasi pelaksanaannya, dari pada hanya 'ribut dan sibuk' mempersoalkan kewenangan mereka yang dianggap terbatas itu. Perlu dioptimalkan terlebih dahulu kewenangan yang ada, jangan sampai keberadaan DPD menjadi tidak ada artinya bagi daerah hanya menjadi simbol dan formalitas kelembagaan atas nama daerah, tanpa diimbangi dengan visi, dan komitmen untuk membangun daerah.

SISTEM PEMILIHAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

Berbeda dengan sistem Pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka sistem pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilaksanakan dengan menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan sistem distrik berwakil banyak ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 84 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yang menjelaskan "Pemberian suara untuk pemilihan anggota DPD dilakukan dengan mencoblos satu calon anggota DPD dalam surat suara". Artinya dalam memberikan suara untuk pemilihan umum anggota DPD ditentukan bahwa: (i) pemilih mencoblos salah satu foto, dan atau nama calon pada kotak segi empat yang disediakan dalam surat suara, (ii) hasil coblosan harus berada di dalam kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama calon. Apabila hasil pencoblosan yang berada di luar kotak segi empat yang telah disediakan dalam surat suara, maka suaranya dinyatakan tidak sah. Selain itu pemilih tidak boleh membubuhkan tulisan dan/ atau catatan lain pada surat suara, karena surat suara yang terdapat tulisan dan atau catatan lainnya, maka dinyatakan tidak sah.

Dalam konteks ini, sebetulnya sistem pemilihan anggota DPD yang menggunakan sistem distrik ini juga belum tentu dapat menjamin mendapatkan calon-calon anggota DPD yang berkualitas sesuai harapan dan keinginan dari masyarakat yang diwakili. Hal ini karena masyarakat tidak mengenal sosok maupun rekam jejak dari calon-calon yang ada. Kondisi tersebut berbeda dengan utusan daerah dan utusan golongan yang pernah dipraktekkan di era orde baru, dimana mereka betul-betul tokoh yang cukup dikenal dan dekat dengan masyarakat di daerah. Perbedaannya, di era orde baru utusan daerah diangkat, sedangkan DPD yang sekarang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah. Pada masa mendatang sebaiknya ada kombinasi ketokohan anggota DPD, yaitu memiliki rekam jejak yang jelas dan visi yang jelas untuk membangun daerahnya disatukan dengan model pemilihan secara langsung dengan sistem distrik. Pada pelaksanaan Pemilu 2014 diharapkan mampu mendapatkan anggota DPD yang berkualitas.

Untuk mewujudkan hal tersebut tidak perlu mengamandemen UUD 1945, tetapi cukup merubah UU pemilihan umum saja.

DAERAH PEMILIHAN & PENENTUAN CALON TERPILIH DPD

Pada Pemilihan Umum tahun 2004, berdasarkan dalam ketentuan Pasal 51 Undang-undang No. 12 tahun 2003, tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, maka daerah Pemilihan anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) adalah Provinsi, dan jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang. Begitu juga dengan pelaksanaan Pemilu tahun 2009, berdasarkan ketentuan Pasal 31 Undang-undang No.10 tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, maka daerah Pemilihan untuk anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) adalah Provinsi, dan Pasal 31 Undang-undang No.10 tahun 2008 menentukan jumlah kursi anggota DPD untuk setiap Provinsi ditetapkan 4 (empat) orang.

Dalam hal penentuan atau penetapan calon terpilih untuk anggota DPD, mengingat sistem pemilihannya dengan menggunakan sistem distrik berwakil banyak, maka Pasal 109 Undang-undang No.12 tahun 2008 menentukan bahwa penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. Hal ini juga sama dalam pelaksanaan Pemilu tahun 2009, berdasarkan ketentuan dalam pasal 215 Undang-undang No.10 tahun 2008, yang menentukan; Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. KPU menetapkan calon pengganti antar waktu anggota DPD dari nama calon yang memperoleh suara terbanyak kelima,

keenam, ketujuh, dan kedelapan di provinsi yang bersangkutan.

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

Adapun kewenangan dari DPD adalah: (i) mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta ikut membahas RUU tersebut, (ii) memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, (iii) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, Undang-undang pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam, dan sumberdaya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan untuk ditindaklanjuti, (iv) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK, (v) menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK. Untuk menunjang pelaksanaan tugas, maka Dewan Perwakilan Daerah dilengkapi dengan alat kelengkapan DPD, yaitu: (i) pimpinan, (ii) panitia Ad Hoc, (iii) Badan Kehormatan, dan (iv) panitia-panitia lain yang diperlukan.

Kewenangan-kewenangan tersebut di atas sebetulnya cukup strategis bagi DPD, terutama untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, Undang-undang pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam, dan sumberdaya ekonomi lainnya. Tetapi DPD tidak jelas arah kerja yang sudah dilakukan, perhatian terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi daerah mulai dari pemekaran daerah, terkait dengan otonomi khusus di beberapa daerah, evaluasi pilkada yang sering terjadi konflik di beberapa daerah, kasus-kasus gizi buruk, kelaparan, dan kasus-kasus yang terkait langsung dengan kesejahteraan masyarakat di daerah masih terabaikan.

GAGASAN AMANDEMEN KELIMA USULAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

Dalam kaitan dengan hal ini, setidaknya DPD yang telah menggulirkan gagasan perlunya melanjutkan proses amandemen UUD 1945 dengan menyiapkan naskah akademik usulan amandemen komprehensif. Menurut Fadjar (2011, 1) paling tidak ada 10 pokok usulan dari DPD, yaitu: (i) memperkuat sistem presidensial, (ii) memperkuat lembaga perwakilan, (iii) memperkuat otonomi daerah, (iv) calon presiden perseorangan, (v) pemilihan pemilu nasional dan pemilu lokal, (vi) forum *privilegiatum*, (vii) optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi, (viii) penambahan pasal hak asasi manusia, (ix) penambahan bab komisi negara, dan (x) penajaman bab tentang pendidikan dan perekonomian. Dalam usulan amandemen versi DPD ini beberapa substansi penting yang diusulkan untuk dirubah, diantaranya sebagai berikut.

Pertama, di bidang eksekutif, pemilihan presiden secara langsung sebaiknya membuka peluang adanya calon independen, hal ini untuk merubah dominasi partai politik yang saat ini memonopoli pencalonan presiden. Sedangkan untuk menguatkan sistem presidensial yang efektif perlu desain konstitusi yang merangsang hadirnya sistem kepartaian sederhana. Dalam hal ini penulis tidak sependapat dengan usulan calon presiden yang dapat diikuti oleh calon independen, karena hal tersebut akan menafikan keberadaan partai politik sebagai simbol perpolitikan modern. Selain itu, sangat sulit dibayangkan apabila presiden terpilih tidak didukung oleh kekuatan partai politik di parlemen, maka akan terjadi instabilitas politik karena kebijakannya tidak didukung oleh kekuatan di parlemen. Tetapi yang perlu didorong adalah bagaimana partai politik kita mampu secara dewasa untuk membuka diri dan siap mengusung calon yang bukan berasal dari kadernya sendiri, asalkan memiliki kemampuan untuk mengelola negara secara profesional dan komitmen terhadap persoalan rakyat, bukan calon yang meminjam istilah Cak Nur (almarhum) banyak memiliki 'gizi', tetapi tidak memiliki visi untuk menyejahterakan rakyat.

Untuk memperkuat sistem presidensial yang efektif, maka penulis sependapat perlunya desain konstitusi yang merangsang hadirnya sistem kepartaian sederhana, karena dalam realitas empirik pemilu multi partai pada Pemilu 1999,

Pemilu 2004, dan pemilu 2009, yang sudah diterapkan telah terjadi ketidakstabilan pemerintahan, meskipun masih dalam batas-batas yang wajar. Hal ini bukan saja karena presiden yang terpilih hanya mendapatkan dukungan minoritas di parlemen, tetapi karena koalisi parpol pengusung seringkali dibangun berdasarkan kepentingan pragmatis jangka pendek, yaitu untuk memperoleh jabatan di pemerintahan, menteri, dll. Koalisi tidak dibangun berdasarkan visi bersama untuk menyejahterakan rakyat.

Namun demikian bukan berarti kita membatasi hadirnya partai politik baru, kita tetap membuka peluang munculnya partai-partai politik baru, akan tetapi secara alamiah biar rakyat yang akan menyeleksi partai-partai politik tersebut melalui Pemilu. Cara yang paling efektif untuk melakukan seleksi alam atas eksistensi partai politik salah satunya adalah dengan cara menerapkan aturan *Electoral Threshold* maupun *Parliamentary Threshold*. Oleh karena itu, era multi partai yang diterapkan saat ini secara perlahan-lahan akan terseleksi secara alamiah, partai-partai politik apa saja yang akan tetap menjadi kontestan pemilu, yaitu tentunya Parpol yang tetap dipilih oleh rakyat dan memperoleh suara yang signifikan, sehingga lolos dari aturan *Electoral Threshold* maupun *Parliamentary Threshold*.

Menurut Lijphart (1995), sebagaimana dikutip kembali oleh Arobowo (2003, 33) *Electoral Threshold adalah the minimum support that a party needs to obtain in order to be represented*, yaitu jumlah minimum dukungan yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan. Dalam praktek, ketentuan *Electoral Threshold* ini dapat kita jumpai pada pelaksanaan pemilu 2004, berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, akan tetapi ketentuan ini bukan mengatur tentang jumlah minimum dukungan bagi partai untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan, tetapi ketentuan ini berkaitan dengan keikutsertaan kembali partai politik peserta pemilu 1999 untuk mengikuti pemilu berikutnya yaitu pemilu 2004.

Sedangkan pada pelaksanaan Pemilu 2009, penerapan *Electoral Threshold* sebagaimana yang dikemukakan oleh Lijphart (1995) dapat ditemukan dalam ketentuan pasal 202 UU No.10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, yaitu jumlah minimum dukungan yang harus

diperoleh oleh suatu partai untuk memperoleh kursi di DPR. Pasal 202 ayat (1) UU No.10 tahun 2008 menyatakan partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Ketentuan tersebut dikenal juga dengan istilah *Parliamentary Threshold*. Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR dimasing-masing daerah pemilihan. Namun demikian, ketentuan sebagaimana dimaksud tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Undang-Undang No.10 tahun 2008 mengatur keikutsertaan kembali partai politik peserta pemilu 2004 untuk mengikuti pemilu 2009. Dalam ketentuan Pasal 315 UU No.10 tahun 2008 menyatakan partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Jadi dalam penerapan *Electoral Threshold* bagi partai politik untuk dapat ikut kembali sebagai partai politik peserta pemilu pada pemilu berikutnya, terjadi peningkatan dari minimal 2% (dua persen) jumlah kursi DPR pada Pemilu 2004 berdasarkan UU No. 12 tahun 2003, menjadi sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR pada pemilu 2009 berdasarkan UU No.10 tahun 2008. Harapannya ke depan, penerapan *Electoral Threshold* maupun *Parliamentary Threshold* bagi partai politik dari pemilu ke pemilu terus ditingkatkan untuk menuju proses penyederhanaan Parpol. Apalagi, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No.16/PUU-V/2007, yang diajukan oleh 13 (tiga belas) partai politik terkait dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu yang berkaitan dengan penerapan *Electoral*

Threshold maupun *Parliamentary Threshold*, menurut Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua, dalam bidang legislatif, kewenangan DPD sebaiknya dikuatkan agar fungsinya sebagai penyeimbang DPR dapat dilaksanakan dengan lebih efektif, mengingat posisi MPR yang ditegaskan sebagai *joint session*, forum gabungan saat DPR dan DPD melakukan sidang bersama. Pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem perwakilan provinsi harus disinkronkan dengan kewenangannya yang lebih kuat.

Ketiga, di bidang yudikatif, Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan Mahkamah Konstitusi sebaiknya diberikan kewenangan untuk menguji semua peraturan perundang-undangan, dan perlu ditambah untuk memeriksa permohonan *constitutional complaint*. Sedangkan Mahkamah Agung sebagai *Court of justice* yang diberikan kewenangan *forum privilegium* untuk memutus kasus kejahatan pada tingkat pertama dan terakhir bagi pejabat negara.

Keempat, terkait dengan reformasi hubungan pusat dan daerah harus diagendakan dalam perubahan konstitusi. Desain konstitusi harus menemukan formula yang tepat untuk terus mendorong desentralisasi yang tidak menumbuhkan potensi disintegrasi, oleh karena itu konstitusi juga mesti mempunyai norma yang berpihak kepada keberagaman dan kekhususan daerah, ataupun masyarakat adat setempat. Dalam kaitan dengan gagasan amandemen yang berkaitan dengan Reformasi hubungan pusat dan daerah yang diusulkan oleh DPD ini, belum begitu nampak seperti apa desain otonomi daerah yang diharapkan, karena masih bersifat teoritis dan belum mencerminkan realitas empirik.

Persoalan otonomi daerah yang kita hadapi, menurut penulis begitu kompleks, bukan hanya sekedar perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Karena ketika kewenangan yang begitu besar sudah diberikan kepada daerah, tetapi dampaknya bagi masyarakat luas belum dirasakan, terutama harapan untuk mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Terdapat gejala yang sulit dibantah bahwa otonomi daerah lebih dimaknai sebagai semata-mata kekuasaan pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahan sendiri tanpa diikuti dengan visi pemerintahan yang menyejahterakan seluruh rakyat. Otonomi daerah

telah *didistorsi* menjadi otonomi pemerintahan daerah semata, karena partisipasi rakyat masih belum dapat mengakses titik-titik strategis pengambilan keputusan di daerah. Pasca reformasi disadari atau tidak telah terjadi paradoks demokrasi. Terdapat pemahaman demokrasi yang lebih bersifat prosedural semata dan menghilangkan makna demokrasi yang lebih substantif. Padahal dalam konteks pembangunan demokrasi, segenap aktor demokrasi mesti memiliki persepsi dan pemahaman yang sama, bahwa *locus* demokrasi bukan lagi hanya di gedung DPRD, namun juga terdapat di basis massa rakyat.

Selain itu, hubungan pusat dan daerah harus diarahkan bagaimana pemerintah pusat harus mampu melakukan fungsi pengawasan dan kendali atas jalannya pemerintahan daerah yang sekiranya dapat membahayakan keutuhan NKRI, dan keberadaan DPD seharusnya juga dapat melakukan fungsi pengawasan ini. Hal ini dapat dilihat dengan adanya pulau-pulau yang disewakan bahkan ada yang dijual belikan kepada investor asing dengan alasan untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD), selain itu wilayah perbatasan yang tidak terurus, pencaplokan batas wilayah oleh Negara tetangga juga menjadi persoalan serius yang luput dari pengamatan kita dan belum ada langkah kongkrit dari pemerintah pusat untuk mencegah terjadinya penyerobotan tersebut. Mengingat Otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal itulah sebenarnya yang menjadi substansi dari otonomi daerah yang hendak diterapkan sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Selain beberapa poin penting di atas, dalam usulan amandemen versi DPD juga membahas tentang: (i) wilayah negara, (ii) posisi hak asasi manusia dalam konstitusi, kebebasan pers, hak perempuan, dan hak pekerja, (iii) masalah perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, (iv) pertahanan dan keamanan negara yang didalamnya mengatur tentang susunan dan kedudukan TNI dan POLRI, (v) keuangan negara, dan (vi) kekuasaan pemerintahan negara.

Selain itu, DPD juga mengusulkan perlunya restrukturisasi terhadap keberadaan komisi-komisi negara di dalam konstitusi dan perlu ditegaskan bahwa komisi negara yang sebaiknya dipertahankan hanyalah komisi-komisi yang mempertegas dan memperkuat bangunan negara hukum, yaitu komisi yang mendorong dan menjaga: (1) sistem peradilan yang independen dan berintegritas, bersih dari praktik mafia peradilan, (2) perlindungan hak asasi manusia, (3) kebebasan pers, (4) pemilihan umum yang jujur dan adil, (5) terciptanya pemerintahan yang baik. Maka komisi negara yang perlu diatur di dalam konstitusi berdasarkan usulan dari DPD adalah: (1) Komisi Yudisial (KY), (2) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), (3) Komisi Nasional HAM, (4) Komisi Pers Indonesia, dan (5) Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Memang tidak bisa dipungkiri, bahwa UUD 1945 hasil mandemen masih memiliki beberapa kelemahan-kelemahan mendasar seiring dengan berjalannya waktu, dan menjadi suatu keharusan kelemahan-kelemahan tersebut perlu untuk disempurnakan. Beberapa persoalan mendasar yang perlu cermati dan perlu mendapat kajian bersama, yaitu, *Pertama*, keberadaan lembaga negara yang seharusnya tidak perlu, hal ini berujung pada terjadinya benturan kewenangan antar lembaga negara. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung, sebenarnya merupakan perkembangan yang sangat maju. Akan tetapi dengan adanya Komisi Yudisial yang tidak jelas desain dan posisinya dalam konstitusi sebagai organ pembantu dalam pelaksana kekuasaan kehakiman yang berujung pada munculnya konflik antara Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY) menunjukkan MPR belum memiliki *grand desain* yang jelas bagaimana posisi, dan kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Yudisial.

Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan ketentuan diatas, maka Komisi Yudisial setidaknya memiliki 2 (*dua*) kewenangan utama, yaitu: (i) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan, (ii) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam kaitannya dengan mengusulkan pengangkatan hakim agung, sebenarnya hal ini tidak perlu membentuk lembaga negara yang khusus untuk itu, tetapi seharusnya cukup dibentuk sebuah komisi atau tim seleksi yang bersifat Ad hoc (*sementara*), komisi atau tim seleksi ini bisa dibentuk oleh Presiden, karena sifatnya sementara, sehingga tidak mengakibatkan pemborosan dengan membentuk lembaga negara baru. Apalagi usulan tersebut untuk diajukan kepada DPR agar mendapatkan persetujuan, dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden. Sehingga keberadaan sebuah lembaga negara yang hanya difungsikan untuk menyeleksi jabatan publik tertentu seharusnya tidak perlu karena menjadi pemborosan anggaran dan kurang efektif.

Menurut Harjono (2008:122) sebenarnya pada saat proses perubahan UUD 1945 berlangsung, sempat terpikir bahwa lembaga yang sekarang bernama Komisi Yudisial agar bersifat Ad Hoc semata. Pemikiran ini berangkat dari konteks bahwa kebutuhan akan komisi ini adalah dalam rangka menyeleksi calon hakim agung semata. Namun, ternyata pemikiran berkembang yang pada akhirnya komisi ini ternyata diberikan tambahan kewenangan lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. Dalam konteks ini, nampak jelas proses amandemen masih terkesan tambal sulam, sering kali dibentuk lembaga negara baru terlebih dahulu, baru kemudian dicarikan kewenangannya.

Kedua, dalam hal pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terhadap para hakim, dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, maka seharusnya konstitusi harus secara tegas mengatur para hakim pada tingkat mana yang menjadi obyek pengawasan KY, dan menurut penulis obyek pengawasan Komisi Yudisial, lebih difokuskan pada pengawasan hakim di lingkungan Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya dan tidak berwenang mengawasi hakim konstitusi. Hal ini, dikarenakan banyak para hakim di semua tingkatan yang putusannya menimbulkan kontroversi dan belum menjamin rasa keadilan di masyarakat.

Adapun argumentasi, kenapa Komisi Yudisial hanya berwenang mengawasi hakim di lingkungan Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya dan tidak berwenang mengawasi hakim konstitusi?. Menurut Harjono, karena hal ini senafas dengan kewenangan utamanya untuk mengusulkan

pengangkatan hakim agung. Selain itu, hal ini semakin diperkuat dengan fakta bahwa pengisian jabatan hakim agung ditempuh lewat mekanisme yang berbeda. Pengisian jabatan hakim agung telah diatur dalam pasal 24 A ayat (3), yang melibatkan Komisi Yudisial. Sementara itu, pengisian jabatan hakim konstitusi diatur dalam pasal 24 C ayat (3), yang masing-masing diajukan oleh Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan oleh Presiden (Harjono: 2008, 122–124).

Persoalan lain yang menyangkut mekanisme pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial, yang sejatinya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, seharusnya model pengawasannya tidak seperti model lembaga swadaya masyarakat yang kesannya kerap 'negatif', dan begitu mudah menyatakan bahwa seorang hakim telah melakukan penyimpangan tanpa ada kepastian secara hukum. Selain itu, mekanisme pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial masih terlalu konvensional, karena seharusnya Komisi Yudisial juga melakukan pengawasan terhadap adanya *Contempt of Cours* yang mungkin dilakukan oleh pihak-pihak tertentu dalam masyarakat. Oleh karena itu, pengawasan tetap perlu dilakukan terutama dapat dilihat dari putusan-putusan hakim yang sumir dan penuh kontroversi, termasuk putusan hakim yang banyak membebaskan para koruptor 'kelas kakap'. Setiap perilaku menyimpang yang dilakukan para hakim harus di proses, namun pada akhirnya upaya menegakkan kehormatan hakim, jangan sampai justru 'menjelek-jelekan' yang berujung pada menurunnya citra hakim di mata masyarakat, karena sejatinya Komisi Yudisial menjadi mitra bagi Mahkamah Agung dan masyarakat, agar menjaga seorang hakim tetap berjalan pada jalan yang lurus dan berkomitmen pada keadilan serta kebenaran yang setiap putusannya didasarkan pada kejernihan hati nurani.

Sebagai sebuah gagasan, bisa saja kewenangan Komisi Yudisial apabila masih dipertahankan keberadaannya, perlu diperluas lagi kewenangannya untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap semua aparat penegak hukum, mulai dari Polisi, Jaksa, dan hakim. Selain itu, Komisi Yudisial juga dapat diberikan kewenangan untuk melakukan pengkajian terhadap persoalan hukum nasional. Sehingga, dengan memperluas kewenangan Komisi Yudisial ini, maka diharapkan keberadaan Komisi

Kepolisian, Komisi Kejaksaan, dan bahkan Komisi Hukum Nasional dan SATGAS mafia hukum tidak diperlukan lagi, karena peran-peran pengawasan itu diharapkan melekat dan menjadi kewenangan komisi yudisial.

Kemudian, sebagai gagasan amandemen lanjutan dalam bidang kekuasaan kehakiman, maka hendaknya kewenangan Mahkamah Konstitusi diperluas lagi untuk melakukan *uji materiil* terhadap semua peraturan perundang-undangan, dan memeriksa permohonan *Constitutional complaint*. Bahkan dalam beberapa kesempatan, ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD, mengemukakan perlunya menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu menerima dan memeriksa permohonan *Constitutional complaint*, karena hampir setiap hari banyak surat yang masuk ke MK yang sebenarnya berkaitan dengan *Constitutional complaint* ini. Salah satu Rekomendasi hasil Seminar dan refleksi akhir tahun 2009 yang dilakukan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Se-Jawa Timur, juga mengusulkan perlunya MK diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa dan memutus *Constitutional question maupun Constitutional complaint*. Hal ini juga dapat dilihat dan dibandingkan dengan usulan amandemen lanjutan versi DPD yang juga mengusulkan tambahan kewenangan MK untuk memeriksa *Constitutional complaint*. Selama ini, kewenangan untuk melakukan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan ini, berdasarkan ketentuan Pasal 24 A ayat (1) jo Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, maka terdapat 2 (dua) lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, ...”.

Menurut M. Laiza Marzuki, kita menganut sistem pengujian materiil terbatas bagi Mahkamah Agung, yakni terbatas pada pengujian materiil (*materieele toetsing*) terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Selain itu, Mahkamah Agung hanya boleh menguji formal (*formele toetsing*) terhadap undang-undang namun tidak boleh menguji substansi (*materi*) undang-undang. Mahkamah Agung tidak

memiliki hak menguji materi (*materieele toetsingsrecht*) terhadap undang-undang. Namun demikian, lebih lanjut menurut M. Laiza Marzuki, pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dipandang kurang efektif karena kaidah hukum yang paling efektif mengikat rakyat banyak adalah undang-undang beserta kaidah-kaidah hukum di atas undang-undang. Kemudian, Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, ...”.

Berdasarkan dua ketentuan di atas, maka secara prinsip sistem pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dibedakan antara konsep pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung dan konsep pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan pembedaan ini, maka menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Agung merupakan pengawal undang-undang (*the guardian of the law*), sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai pengawal Undang-Undang Dasar (*the guardian of the Constitution*).

Dalam konteks ini, sebagai sebuah gagasan amandemen lanjutan, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat diperluas untuk melakukan pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih putusan dan untuk mensinkronkan setiap putusan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, karena bisa jadi undang-undangan yang dijadikan dasar untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawahnya yang dilakukan oleh Mahkamah Agung justru melanggar UUD 1945. Apabila kewenangan pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan di Indonesia disatukan berada di Mahkamah Konstitusi, maka diharapkan Mahkamah Konstitusi dapat melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang langsung kepada UUD 1945.

Adapun yang berkaitan dengan *Constitutional complaint* yaitu gugatan yang diajukan seorang warganegara atas pelanggaran negara dan/atau aparatus negara terhadap hak-hak

konstitusionalnya yang dijamin oleh konstitusi. Menurut Robert Alexy, sebagaimana dikutip kembali oleh Harjono, *Constitutional complaint* memiliki 'fungsi ganda'. *Pertama*, bagi warga negara, ia menjadi semacam obat penawar ekstraordiner, yang memberi warganegara hak untuk mempertahankan hak konstitusionalnya. *Kedua*, bagi Mahkamah konstitusi atau yang menjalankan kompetensinya, ia berfungsi sebagai upaya penegakan hukum konstitusi yang obyektif, memberikan interpretasi, dan mengawal perkembangannya. Dalam ilustrasi sederhana, ketika seseorang menggunakan upaya di peradilan biasa hingga pada putusan terakhir di Mahkamah Agung, namun dia masih merasakan bahwa putusan tersebut belum adil, maka dia dimungkinkan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi akan melihat apakah yang diputuskan oleh Mahkamah Agung tersebut merugikan hak-hak konstitusionalnya. Jika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan tersebut merugikan, maka yang diberlakukan hanya sebatas yang berlaku pada individu yang bersangkutan, tidak seluruh undang-undang (Harjono, 2008: 180).

Dalam kasus lain, ketika seseorang dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Agung berdasarkan undang-undang. Si pemohon tidak menyoal undang-undang yang menjadi dasar putusan Mahkamah Agung tersebut, yang dipersoalkan adalah pihak yang menafsirkan undang-undang tersebut yang menyebabkan pemohon dirugikan. Jika demikian halnya, maka dia bisa mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Kemudian, jika dikabulkan, Mahkamah Konstitusi bisa menyatakan bahwa kasus untuk orang itu, putusan Mahkamah Agung tersebut bertentangan dengan hak-hak konstitusionalnya. Hal ini berlaku secara individual, tanpa perlu mengubah undang-undang. Di sejumlah negara seperti Jerman dan Korea Selatan, penanganan *Constitutional complaint* semacam itu telah menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi. (Harjono, 2008, 180-181).

Selain itu, jika terdapat tindakan, perbuatan atau aturan yang dikeluarkan oleh *publik authority* yang melanggar hak-hak dasar warga negara, baik yang bersifat substantif atau prosedural yang dilindungi oleh konstitusi, maka perbuatan atau tindakan dimaksud dapat dibawa ke depan Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diputus apakah benar melanggar konstitusi. Keputusan

atau perbuatan *public authority* tersebut meliputi putusan pejabat pemerintah, putusan hakim, putusan pejabat tata usaha negara dan peraturan perundang-undangan yang dibuat legislatif. Kewenangan untuk memeriksa dan memutus *Constitutional complaint* semacam ini, belum merupakan wewenang MKRI. (Maruar, 2008: 32).

Selanjutnya, kelemahan berikutnya adalah kehadiran DPD yang merupakan representasi dari daerah, tetapi sayangnya tidak memiliki kewenangan yang signifikan dalam menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah. Dalam hal proses legislasi misalnya, seharusnya peran DPD tidak hanya sebatas dapat mengajukan dan ikut membahas atas RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, akan tetapi seharusnya sebuah RUU tersebut juga harus mensyaratkan perlunya mendapatkan persetujuan bersama antara DPR, DPD, dan Presiden. Sehingga dengan hanya memposisikan DPD seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 22 D UUD 1945, ada yang menganggap eksistensi DPD menjadi mubazir karena keberadaannya tidak diimbangi dengan kewenangan yang cukup kuat dan terlihat belum ada *design* yang jelas *sistem bikameral* seperti apa yang hendak diterapkan, apakah *strong bicameralism* atau *soft bicameralism*. Menurut M. Laiza Marzuki, mencermati kewenangan yang dimiliki DPD, maka sistem parlemen *bicameral* yang diadopsi masih terbatas pada sistem *bicameral lunak*, lazim disebut *soft bicameral*, karena DPD belum diberi peran selaku *madewetgeving*, disamping DPR (Marzuki, 2008:78).

Namun demikian, bisa jadi anggapan tersebut tidak sepenuhnya benar, karena bisa jadi peran dan fungsi DPD tidak di *design* seperti Senator di Amerika Serikat yang menganut *strong bicameralism*, tetapi sengaja di *design* seperti sekarang ini sebagai kelanjutan dari Utusan Daerah seperti dimasa lalu yang bahkan keberadaannya hampir tidak berfungsi dan memiliki arti apa-apa bagi daerah. Apabila realitasnya memang demikian, maka pengaturan dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945 sudah cukup maju, tergantung bagaimana fungsi yang sudah ada sekarang ini lebih dioptimalkan lagi. Mengingat, selama ini DPD belum optimal melakukan pengawasan atas

pelaksanaan Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, serta hubungan pusat dan daerah. Apabila DPD sudah optimal dalam melakukan fungsi pengawasan atas jalannya Otonomi Daerah, maka keberadaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagai amanah dari UU No.32 tahun 2004, bisa saja tidak diperlukan lagi keberadaannya.

SIMPULAN

Gagasan dari berbagai pihak terkait dengan perlunya perubahan (*amandemen*) lanjutan memang patut dan perlu kita apresiasi, tetapi tentu saja perlu mendapatkan sebuah kajian lebih lanjut dengan mempertimbangkan banyak aspek, sehingga kita tidak terkesan terlalu emosional. Sementara itu, DPD diharapkan terlebih dahulu mengoptimalkan kewenangan yang sudah ada, lebih responsif dan fokus terhadap persoalan-persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, terutama persoalan yang menyangkut akselerasi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang akhir-akhir ini cukup memprihatinkan, dengan adanya kasus gizi buruk, kelaparan, dan terjadinya banjir yang terjadi di beberapa daerah akibat buruknya pengelolaan lingkungan dan penataan Tata ruang wilayah. Begitu juga dengan kasus-kasus pemekaran daerah dan kondisi daerah-daerah di perbatasan dengan negara lain yang belum mendapatkan perhatian dan menjadi isu-isu yang sangat serius dari DPD untuk ditarik pada ditingkat nasional. Sehingga kita masih menganggap DPD belum dan bahkan tidak sensitif terhadap isu-isu yang bersentuhan langsung dengan kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itulah barangkali persoalan-persoalan yang mendesak untuk segera ditangani secara serius oleh DPD, dibandingkan dengan gagasan amandemen kelima UUD 1945 yang mereka usulkan.

Namun demikian, apabila proses amandemen lanjutan tetap dipaksakan dengan dalih untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan yang

lebih baik, maka kita berharap agar konteks historis dapat dilestarikan sehingga masih tetap dapat terus dipelajari oleh generasi mendatang, maka setiap Pasal baru hasil amandemen harus selalu disertai dengan Pasal aslinya. Selain itu, kesepakatan mendasar yang telah dilakukan oleh MPR ketika melakukan perubahan pertama hingga keempat, juga harus tetap dipertahankan, yaitu: (1) tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945, (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) perubahan dilakukan dengan cara '*adendum*' (4) mempertegas sistem pemerintahan presidensial, (5) Penjelasan UUD 1945 diadukan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Kesepakatan mendasar diatas tetap perlu menjadi landasan dan sekaligus menjadi koridor bagi MPR dalam mengamandemen UUD 1945, supaya amandemen tidak menjadi '*kebablasan*' dan tidak menghilangkan nilai-nilai filosofi dasar dari UUD 1945 seperti yang sudah termaktub dalam bagian Pembukaan UUD 1945.

Pada akhirnya, gagasan amandemen kelima harus dipikirkan dan dikaji ulang secara serius, karena perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan gagasan perlunya amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 patut diapresiasi dengan terlebih dahulu menyiapkan *grand design* yang jelas atas materi konstitusi yang perlu diamandemen, sehingga amandemen tidak hanya sekedar tambal sulam, dan yang paling urgen lagi adalah rakyat dapat secara langsung menerima manfaat dari amandemen tersebut, karena tidak bisa dipungkiri bahwa UUD 1945 hasil amandemen yang sudah ada sekarang ini telah membawa kemajuan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, bahkan mungkin amandemen sekarang ini terlalu radikal dan terlalu cepat untuk diterapkan terutama berkaitan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Tetapi masyarakat terutama masyarakat kecil yang belum merasakan secara langsung urgensi dan manfaat secara langsung dari amandemen tersebut, yaitu menjadi konstitusi yang hidup dan mampu menjamin kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Aribowo, dkk. 2003. *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Surabaya:

PuSDeHAM dan Partnership For Governance Reform In Indonesia

- Asshiddiqie, J. 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Sekretaris Jenderal MKRI,
- . 2007. *Konstitusi dan Ketatane-garaan Indonesia Kontemporer*, Jakarta: The Biographi Institute
- Fadjar, A. Mukthie, tanpa tahun. *Beberapa catatan atas usul Perubahan Kelima UUD 1945, Belajar dari pengalaman Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002*. Makalah
- Harjono. 2008. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretaris Jenderal MKRI.
- Mahfud MD, 2008. *Menilai Kembali dan menjajaki kemungkinan Amandemen lanjutan UUD 1945*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2008, hlm 17.
- Marzuki, M.L. 2008. *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum*, Jakarta: Sekretaris Jenderal MKRI
- . *Judicial Review di Mahkamah Agung*, Artikel online, Dirjen Perundang-undangan Depkumham, tanpa tanggal.
- Natabaya, HAS. 2008. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK.
- Siahaan, M. 2008. *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi Yang Hidup*, Jakarta: Sekretaris Jenderal MKRI,