

SISTEM PERWAKILAN YANG SESUAI DENGAN KEPENTINGAN TETAP TEGAKNYA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN TERCAPAINYA CITA-CITA MEMBANGUN NEGARA KEBANGSAAN INDONESIA

H. Soedijarto

Tidak semua orang menyadari bahwa Sidang Tahunan 2001 yang berakhir tanggal 9 November 2001 mempunyai makna tersendiri dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945. Tidak lain karena Sidang Tahunan tersebut oleh sementara pihak dipandang sebagai monumen kegagalan MPR RI dalam melaksanakan fungsinya melakukan amandemen UUD 1945, yaitu tidak berhasil mengubah pasal 2 ayat (1) tentang struktur MPR, tetapi sebaliknya ada pihak lain, yang memandang bahwa tidak diubahnya pasal 2 ayat (1) tentang MPR RI melalui prosedur pemungutan suara sebagai suatu kearifan MPR yang pantas dicatat dalam sejarah menyelamatkan sistem ketatanegaraan yang khas Indonesia yang telah diletakkan oleh para pendiri republik.

Kiranya perlu diketahui bahwa dalam perjalanan MPR RI melaksanakan tugas konstitusionalnya melaksanakan amandemen terhadap UUD 1945 sejak tahun 1999 (Perubahan pertama) dan tahun 2000 (Perubahan kedua), tidak ada satu pun pasal yang baru atau pasal yang

disempurnakan yang termuat dalam kedua perubahan tersebut yang keputusannya diambil melalui pemungutan suara, kesemuanya diambil dengan keputusan secara bulat. Tetapi khusus pasal 2 ayat (1), sebelum semuanya sepakat, sejak pembahasan pada tingkat Panitia

AD Hoc sampai Sidang belum tercapai kesepakatan bulat. Namun ada sementara pihak yang atas nama demokrasi menghendaki diambil keputusan dengan pemungutan suara. Pihak ini tampaknya kurang mengetahui bahwa dalam sejarah negara-negara demokrasi yang berkonstitusi tertulis, banyak negara yang untuk mengamandemen UUD-nya diperlukan "supermajority"¹⁾ seperti Amerika Serikat, Jepang, Australia, Kanada, Swiss, dan Jerman, yaitu mensyaratkan harus diusulkan 2/3 anggota Kongres (2/3 DPR dan 2/3 Senat) dan disetujui oleh lebih dari 2/3 anggota Kongres serta diratifikasi oleh 3/4 parlemen-parlemen negara-negara bagian (Amerika Serikat). Bahkan Jerman UUD-nya melarang amandemen terhadap pasal yang berkenaan dengan sistem kenegaraannya serta jumlah negara bagiannya dan amandemen untuk pasal-pasal lainnya hanya boleh dalam bentuk modifikasi atau tambahan sebagai *appendiks* dari UUD-nya. Memang ada negara-negara yang mudah mengamandemen UUD-nya seperti Thailand yang dalam kurun wak-

tu kurang dari 70 tahun (1932-1997) telah melakukan 16 kali amandemen. Atas dasar pengalaman sejarah negara lain dan mengingat sangat khasnya kedudukan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kiranya kita perlu memperlakukannya secara khusus, yaitu tidak perlu diubah. Sengaja dikutip perbandingan dengan negara lain karena dalam hal menentukan sistem ketatanegaraan, di samping memperhatikan latarbelakang budaya dan sejarah serta kondisi politik negara kita, perbandingan dengan negara lain juga perlu dilakukan. Hal ini dinyatakan juga oleh *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs* yang menyatakan:

*"Although historical, cultural and ultimately political factors specific to a particular country will influence this decision, the experience of other countries provides a useful basis on which to determine whether a bicameral or unicameral model better serves the current needs and future goals of that country."*²⁾

Sebagai anggota MPR RI yang berpandangan bahwa pasal 2 ayat (1) tidak perlu di-

-
- 1) Istilah dari Arend Lijphart, dalam buku *"Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty Six Countries,"* (Yale University Press, New Heaven, 1999)
 - 2) NDI for International Affairs; "One Chamber or Two? Deciding between a Unicameral or Bicameral Legislative", (1998), hal. 1.

ubah, dalam memberikan uraian tentang sistem MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara dan DPR sebagai satu-satunya lembaga legislatif tingkat nasional yang paling tepat bagi Indonesia, penulis akan menganalisis dengan pendekatan kepentingan membangun negara kebangsaan dan pendekatan perbandingan dengan negara lain. Untuk itu, secara berturut-turut akan dibahas:

- (1) Unikameral sebagai sistem perwakilan yang tepat untuk Negara Kesatuan;
- (2) DPR sebagai lembaga legislatif berkamar satu sebagai model yang sesuai dengan cita-cita membangun negara kebangsaan;
- (3) Kepentingan daerah dalam DPR sebagai lembaga Legislatif unikameral;
- (4) Struktur MPR RI sesuai dengan pasal 2 ayat (1) sebagai model demokrasi melalui musyawarah untuk mufakat (*consensus democracy*) dan kedudukan utusan golongan;
- (5) Penutup.

Unikameral sebagai Sistem Perwakilan yang sesuai dengan bentuk Negara Kesatuan

Arend Lijphart dalam buku-

nya "*Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*" mengutip studi yang dilakukan oleh Tsebelis dan Jeannette Money (1997) menyatakan bahwa 1/3 negara di dunia menganut sistem bikameral dan 1/3 negara lainnya menganut sistem unikameral. Selanjutnya dia menyatakan terdapat korelasi yang tinggi antara bikameral - unikameral dengan bentuk negara federal atau negara kesatuan dalam kalimat berikut:

*"There is a strong empirical relationship between bicameral - unicameral and federal unitary dichotomy. All formally federal system have bicameral legislaturest where as some non-federal system have bicameral and others unicameral parliament."*³⁾

Secara kuantitatif dia menyatakan 99% negara federal menganut sistem bikameral. Sedangkan 84% negara kesatuan menganut sistem unikameral. Lebih lanjut dia menyatakan bahwa dalam sejarah belum ada negara yang menganut sistem unikameral berubah menjadi bikameral kecuali Thailand yang dari tahun 1932 sampai 1997 mengalami 16 kali perubahan UUD, 8 kali unikameral dan 8 kali bikameral.⁴ Tetapi sebaliknya ada

3) Arend Lijphart, *op. cit.*, hal 213.

4) Amara Raksasataya, "Proses Pembuatan UUD di Thailand," dalam *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi* (Jakarta, terbitan Forum Rektor dan NDI, 2001) hal. 72-73.

negara penganut bikameral yang berubah menjadi unikameral yaitu negara-negara Skandinavia (Denmark, Swedia, Norwegia, Finlandia), Islandia dan New Zealand.⁵⁾ Studi yang dilakukan NDI menunjukkan angka nominal yang secara persentase lebih besar jumlah negara kesatuan yang menganut sistem unikameral, yaitu 54 dari 66 negara kesatuan menganut sistem unikameral, sedangkan 16 dari 17 negara federal menganut sistem bikameral. Untuk itu kami kutipkan Tabel 1.

NDI sendiri mengakui bahwa banyak negara benar-benar demokrasi yang menganut unikameral dalam lembaga legislatifnya, yang dalam bahasa aslinya tertulis sebagai berikut.

"Indeed, a sizeable member of truly democratic countries today utilize unicameral legislature."⁷⁾

Dari uraian dan berbagai kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa dari berbagai studi para

ahli ilmu politik dari universitas terkenal maupun NDI, jelas bahwa:

1. Sebagian besar negara federal menganut sistem perwakilan bikameral (90%);
2. Bahwa sistem federal berke-relasi positif dengan sistem bikameral;
3. Sebagian besar negara kesatuan (84%) menganut sistem perwakilan unikameral;
4. Bahwa dalam sejarah hampir tidak ada negara yang berubah dari unikameral menjadi bikameral, yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu dari bikameral menjadi unikameral; dan
5. Banyak negara yang benar-benar demokratis yang menganut sistem perwakilan bikameral.

Di samping itu, di antara negara kesatuan yang menganut sistem bikameral, seperti Inggris dan Belanda, kamar keduanya atau *upper house*-nya bukanlah dewan yang mewakili daerah

Tabel 1. Distribusi Sistem Legislatif⁶⁾

Structure of Legislature	Governmental System		
	Unitary	Federal	Total
Unicameral	54	1	55
Bicameral	12	16	28
Total	66	17	83

5) R. Dahl, *On Democracy*, New Heaven, Yale Univ. Press, 1998.

6) NDI, *op. cit.*, hal. 3.

7) NDI, *ibid.*, hal. 9

melainkan dewan yang keanggotaannya ditunjuk oleh Kepala Negara; bahkan Kanada pun, yang anggota senatnya tidak dipilih oleh rakyat tetapi diangkat oleh Kepala Negara atas usul Perdana Menteri terpilih. Dalam hal fungsinya pun berbeda dari kamar kedua negara federal yang umumnya mewakili negara bagian. Tentang hal ini, Lijphart menyatakan tentang fungsi "second chamber" sebagai berikut:

*"Originally, the most important function of second chamber, or 'upper houses', elected on the basis of a limited franchise, was to serve as a conservative brake on the more democratically elected 'lower' houses".*⁸⁾

Dari ulasan di atas, kiranya kita menghargai para pendiri dan republik yang tidak menetapkan lembaga legislatif dalam dua kamar (bikameral) melainkan memilih unikameral, sehingga tidak perlu mengikuti Selandia Baru yang setelah 96 tahun berubah dari bikameral menjadi unikameral (1950) atau negara-negara Skandinavia (1953) atau Islandia pada tahun 1991. Anehnya ada pihak di Indonesia yang mengusulkan dianutnya lembaga legislatif dengan sistem bikameral.

Atas dasar itu, penulis berpendapat bahwa sistem lembaga legislatif unikameral adalah yang paling tepat untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut NDI, sistem ini mengandung keuntungan-keuntungan berikut:

1. *"the potential to enact proposed legislation rapidly (since one body is needed to adopt legislation thereby eliminating the need to reconcile divergent bills);*

2. *greater accountability (since legislator cannot blame the other chamber if legislation fails to pass, or if citizens' interest are ignored);*

3. *fewer elected officials for the population to monitor; and*

4. *reduced costs to the government and taxpayers."*⁹⁾

Dalam bahasa Indonesia kurang lebih: "Sistem lembaga legislatif unikameral memiliki keuntungan: (1) mempercepat proses legislasi; (2) lebih besar akuntabilitasnya; (3) lebih sedikit wakil rakyat yang perlu dimonitor; dan (4) mengurangi biaya pemerintah dan pembayar pajak."

DPR sebagai lembaga legislatif unikameral Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai model yang sesuai dengan kepentingan membangun negara kebangsaan

Dipertahankannya Pembu-

8) Arend Lijphart, *op. cit.*, halaman 203

9) NDI, *op. cit.* halaman 2.

kaan UUD 1945 oleh seluruh fraksi MPR RI berarti bahwa MPR RI dan seluruh rakyat yang diwakilinya menerima pikiran dasar dan cita-cita kenegaraan yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi negara yang harus diterjemahkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Dengan kata lain seluruh pasal dalam UUD 1945 harus merupakan landasan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan negara yang ideologi dan cita-cita kenegaraannya digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam makalah penulis, "*Amandemen UUD 1945 sebagai Bagian dari Upaya Memantapkan Sistem Demokrasi Indonesia yang Berdasarkan Pancasila*," penulis mengemukakan tiga pikiran dasar yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Tetapi bila dicermati lebih lanjut, sesungguhnya terdapat lima pikiran dasar yang merupakan landasan ideologi negara Indonesia. Salah satunya adalah cita-cita membangun negara kebangsaan. Tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan satu-satunya UUD negara di dunia yang menempatkan kata 'kebangsaan' begitu berulang kali dalam kalimat-kalimat Pembukaan UUD 1945, seperti:

a. "... kemerdekaan adalah hak segala bangsa,

b.... supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

c.... membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia; dan

d.... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu UUD negara Indonesia."¹⁰⁾

Tanpa memahami latar belakang sejarah Indonesia dan refleksinya dalam pemikiran Soekarno dan Hatta kita sukar memahami mengapa Pembukaan UUD 1945 demikian sarat dengan kehendak membangun negara kebangsaan. Bung Karno dan Bung Hatta dan para perintis kemerdekaan lainnya menyadari bahwa mudah dikuasainya kepulauan Nusantara oleh kaum penjajah yang jumlahnya sedikit dan datang dari jauh tidak lain karena pada abad ke-16 - 17 Nusantara telah menjadi berbagai kerajaan kecil yang belum menyatu kembali menjadi satu kerajaan nasional setelah runtuhnya Majapahit. Karena itu, upaya para perintis kemerdekaan sejak 1908 melalui Sumpah Pemuda 1928 sampai Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus

10) Pembukaan UUD '945 alinea ke-1, 3, dan 4.

1945 adalah membangun kesadaran kepada penghuni Nusantara bahwa kita adalah satu bangsa. Bung Hatta mencita-citakan ini sejak beliau memimpin Perhimpunan Indonesia tahun 1924 seperti dinyatakan oleh Taufik Abdullah "...yang jelas, Hatta ingin mengatakannya pembentukan bangsa (*nation formation*) adalah program yang sedang dan harus selalu dijalankan."¹¹ Dan kalau kita cermati pidato Bung Karno 1 Juni 1945 yang terkenal dengan "Lahirnya Pancasila" nampak bahwa uraian Bung Karno tentang negara kebangsaan mengambil porsi terbesar dari uraian beliau tentang Pancasila (24 paragraf dari 99 paragraf).

Atas dasar itu pula kita seyogyanya memahami makna cita-cita membangun negara kebangsaan. Dan adalah pemahaman penulis bahwa diambalnya bentuk negara kesatuan dan sistem lembaga legislatif (DPR) unikameral merupakan bagian yang esensial bagi proses pembangunan negara kebangsaan.

Berbagai peristiwa di tanah air dalam bentuk berbagai konflik di daerah seperti Sampit, Sambas, Poso, Maluku, dan adanya Gerakan Aceh Merdeka serta Gerakan Papua Merdeka menunjukkan bahwa cita-cita mem-

bangun negara kebangsaan belum berhasil dan belum selesai. Upaya memajukan kebudayaan nasional sebagai yang diamanatkan oleh pasal (2) UUD 1945 yang didukung dengan penyelenggaraan satu sistem pendidikan nasional yang diamanatkan dalam pasal 31 ayat (2) UUD 1945 sebagai sarana strategis untuk membangun negara kebangsaan yang demokratis belum berhasil bahkan melahirkan dampak terbalik yaitu adanya gejala untuk mengutamakan upaya mengembangkan kebudayaan lokal dan daerah yang berpotensi menghambat pencapaian cita-cita membangun negara bangsa. Sentimen yang dibangkitkan untuk mencurigai Pemerintah Pusat merupakan bukti kurang dipahaminya makna negara kesatuan sebagai negara kebangsaan dan Pemerintah Pusat sebagai Pemerintah Nasional. Untuk itu, tampaknya kita perlu mengubah istilah Pemerintah Pusat dengan "Pemerintah Nasional" karena hakikatnya Pemerintah Pusat adalah pemerintah yang bertanggungjawab untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan untuk seluruh bangsa, seluruh wilayah dan seluruh rakyat di seluruh tanah air bahkan di luar tanah air secara demokratis

11) Muhammad Hisyam (editor), "*Indonesia Menapak Abad Ke-21*" dalam *Kajian Sosial dan Budaya* (Jakarta: Peradaban, 2001).

dan berkeadilan dengan semboyan "Satu untuk semua dan semua untuk satu".

Dikhawatirkan penyalahgunaan otonomi daerah yang luas sebagai pemberian otonomi untuk menjadikan daerah sebagai satu kesatuan ekonomi daerah, satuan budaya daerah, satu sistem pendidikan daerah, dan satuan politik sendiri. Bila ini tidak dicegah, jelas merupakan potensi disintegrasi bangsa yang serius. Di era globalisasi ini, motto "Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh" makin bertambah penting maknanya. Atas dasar itu DR. Boediono, Menteri Keuangan RI, di depan Panitia Ad Hoc I pada tanggal 25 Februari 2002 mengusulkan perlu adanya ketentuan dalam UUD 1945 yang menjamin adanya Kesatuan Ekonomi Nasional. Karena apabila kita terpecah-pecah akan terulang sejarah abad ke-17, yaitu Indonesia akan kembali menjadi mudah diadu domba dan akhirnya dikuasai oleh kekuatan global, apalagi kalau DPD seperti pemikiran LIPI anggotanya bukan dari partai politik. Pernyataan Asosiasi Walikota dan Bupati yang menentang revisi UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang sesungguhnya merupakan tindak lanjut amandemen pasal 18 UUD 1945 merupakan gejala yang mengkhawatirkan. Bila se-

mangat yang tercermin dalam sikap Asosiasi tersebut melembaga dalam Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar kedua dari lembaga legislatif, maka kekhawatiran bahwa DPD, merupakan embrio dari lahirnya negara federal dapat dimengerti. Karena itu pula saya sependapat dengan pihak-pihak, termasuk sejumlah anggota MPR, yang tidak menghendaki perubahan pasal 2 ayat (1) tentang MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Bila pasal 2 ayat (1) dipertahankan dengan sendirinya keberadaan pasal tentang DPD harus ditiadakan, apalagi kalau DPD, seperti pemikiran LIPI, anggotanya bukan dari partai politik. Pertanyaannya adalah apakah dengan demikian kepentingan daerah diabaikan. Penulis berpendapat bahwa dengan DPR sebagai lembaga legislatif satu kamar, kepentingan daerah dalam rangka membangun negara kebangsaan tetap dijamin. Bagaimana caranya menjamin kepentingan daerah dalam sistem legislatif yang unikameral? Uraian berikut akan mencoba menjawabnya.

Keuntungan Daerah dalam Sistem DPR sebagai Lembaga Legislatif Unikameral

Kehendak untuk memberikan tempat bagi kepentingan daerah

dalam proses perumusan kebijaksanaan nasional yang selama Orde Baru dipandang terabaikan karena pemerintah terlalu sentralistis merupakan faktor yang melatarbelakangi munculnya gagasan (terutama dari Tim Ahli) untuk mengakomodasi wakil-wakil daerah dalam lembaga yang diberi nama Dewan Perwakilan Daerah. Pemikiran ini berangkat juga dari ketidakpercayaan pihak penggagas atas kemampuan DPR untuk memperhatikan kepentingan daerah. Keluhan tentang terabaikannya kepentingan daerah oleh pemerintah pusat baik eksekutif maupun legislatif sebenarnya terjadi pada periode pra-reformasi. Namun, lahirnya UU nomor 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU Nomor 25/1999 serta lahirnya UU Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darusallam dan UU Otonomi Khusus Propinsi Papua sebagai realitas baru peranan DPR seharusnya meniadakan keraguan terhadap DPR dalam perhatiannya kepada kepentingan daerah.

Apalagi kalau diingat bahwa setiap anggota DPR hakekatnya adalah orang daerah. Kalau kita kaji secara teliti sesungguhnya tidak hanya lembaga DPR yang tidak dapat berfungsi seperti yang diharapkan tetapi hampir semua lembaga negara dan badan-badan pemerintahan sela-

ma periode pra-reformasi tidak dapat melaksanakan fungsi termasuk MPR yang tidak dapat melaksanakan fungsi melakukan amandemen UUD. Tetapi setelah reformasi semua lembaga legislatif telah dapat menjalankan fungsi termasuk DPR bahkan sudah diberi label "*heavy legislative*". Karena itu, menurut hemat penulis untuk menampung dan memperhatikan daerah tidak perlu ada lembaga baru yaitu DPD yang akan menjadikan sistem perwakilan bersifat bikameral melainkan menyempurnakan struktur keanggotaan DPR.

Komitmen seluruh fraksi dalam MPR untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan dan dipertahankannya pasal 1 ayat (1) "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik" harusnya dimaknai bahwa kita memang menganut pandangan bahwa kekuasaan pemerintahan negara terpusat. Suatu pandangan yang berbeda dengan konsepsi negara federal yang menganut "*division of power*" antara pusat dan daerah (negara bagian). Artinya kekuasaan pemerintahan negara tidak dibagi dengan daerah, yang dapat dilakukan adalah pendelegasian sebagian kekuasaan. Studi Lijphart terhadap 36 negara menemukan bahwa sebagian besar negara kesatuan menganut sistem pemerintahan

yang terpusat. Tabel berikut yang diambil dari hasil studi Lijphart menggambarkan betapa banyak negara demokrasi yang mengambil bentuk negara kesatuan seperti Inggris, Perancis dan Italia adalah negara kesatuan yang menganut pemerintahan terpusat. Bahkan ada negara federal yang sentralistik, seperti Venezuela, Austria, dan India.

Sengaja dikutipkan hasil studi perbandingan untuk meniadakan suatu kesan yang marak bahwa negara kesatuan yang unikameral dan terpusat

merupakan ciri negara yang tidak demokratis. Namun, kita tidak boleh lupa bahwa tanpa mengakui pentingnya memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan daerah secara adil, seimbang dan merata dalam rangka membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia potensi gejolak dapat bangkit. Karena itu, untuk mengakomodasi unsur-unsur wakil daerah struktur keanggotaan DPR perlu disempurnakan. Kalau selama ini anggota DPR adalah wakil-wakil partai politik hasil pemilihan

Tabel 2. Derajat Federalisme dan Desentralisme di 36 Negara¹²⁾

<i>Federal and decentralized (5.0)</i>		
Australia Canada Germany	Switzerland United State	(Belgium after 1993)
<i>Federal and Centralized (4.0)</i> Vanezuela		Australia (4.5) India (4.5)
<i>Semi-federal (3.0)</i> Israel Teherlands	Papua New Guinea Spain	Belgium (3.1) (Belgium before 1993)
<i>Unitary and decentralizatied (2.0)</i> Denmark Finland, Japan	Morway Sweden	
<i>Unitary and centralized (1.0)</i> Bahamas Barbador Botswana Colombia Costa Rica Greece Iceland Ireland	Jamica Luxembourg Malta Mauritius New Zealand Portugal United Kingdom	France (1.2) Italy (1.3) Jamaica, Bostwana

12) Arend Lijphart, *op. cit.*, halaman 189.

umum dengan pendekatan proporsional ditambah wakil TNI/Polri, di waktu yang akan datang dengan ditiadakannya unsur TNI/Polri dalam keanggotaan DPR perlu ada anggota DPR yang sepenuhnya mewakili daerah. Untuk itu, sistem pemilu untuk anggota DPR perlu diubah, bukan sepenuhnya proporsional melainkan campuran proporsional dan distrik. Model ini digunakan oleh sistem pemilihan anggota Bundestag (parlemen) Jerman.

Dalam pemilihan seperti ini walaupun semuanya dari partai politik, tetapi ada calon anggota yang berada dalam daftar calon partai politik dan ada calon perorangan walaupun dari partai politik peserta pemilu. Bila ini yang ditempuh, diharapkan di satu pihak kita menghindari sistem bikameral yang memerlukan tambahan biaya dan dapat memperpanjang proses legislasi dan adanya anggota DPR dari hasil proses pemilihan umum sistem distrik bertanggungjawab mewakili kepentingan daerah. Berapa jumlah mereka, perlu dibahas lebih lanjut.

Struktur MPR RI sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) sebagai model demokrasi melalui musyawarah untuk mufakat (*consensus democracy*) dan kedudukan utusan golongan

Sejak turunnya Presiden Soe-

harto pada Mei 1998 dan bergulirnya gerakan reformasi semangat untuk mengaktualisasikan cita-cita demokrasi demikian tinggi. Sehingga segala upaya, termasuk amandemen UUD 1945, sasarannya adalah untuk menciptakan sistem yang lebih demokratis. Dalam pada itu kalau kita mempelajari dan mengamati praktek demokrasi di berbagai negara yang dikenal sebagai negara demokrasi, seperti Amerika Utara dan Eropa, tidak ada satu negara pun yang sama sistem dan praktek demokrasi-nya. Kita perhatikan betapa dua negara besar di Amerika Utara, yaitu Amerika Serikat dan Kanada, kedua-duanya menganut sistem federal. Tetapi sistem ketatanegaraannya berbeda. Amerika Serikat memilih sistem Presidensiil sedangkan Kanada sistem parlementer. Keduanya mengenal dua kamar. Tetapi di Amerika Serikat baik anggota parlemen (*House of Representatives*) maupun Senat keduanya dipilih secara langsung, walaupun anggota senat baru dipilih secara langsung setelah Amerika Serikat melaksanakan UUD selama 126 tahun (1913) melalui amandemen ke-17. Di Kanada, anggota parlemen dipilih langsung oleh rakyat tetapi anggota Senat diusulkan oleh Perdana Menteri dan diangkat oleh Gubernur Jenderal. Di Eropa kita

mengenal Inggris yang mengambil bentuk negara kesatuan yang sentralistik dengan sistem perwakilan dua kamar, yaitu parlemen (*House of Common*) yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dan *'-lse of Lords* yang anggotanya diangkat oleh raja. Kita mengenal Jerman yang federal yang menganut sistem perwakilan dua kamar, yaitu parlemen (*Bundestag*) yang anggotanya dipilih oleh rakyat dan Perwakilan Daerah (*Bundestrat*) yang anggotanya diutus oleh pemerintah negara bagian secara proporsional tergantung jumlah penduduknya. Kita juga mengenal Perancis, negara kesatuan yang sentralistik dengan anggota parlemen yang dipilih rakyat tetapi anggota senatnya diutus parlemen daerah. Dengan perbandingan negara-negara yang demokrasi dan kesemuanya tidak ada yang sama, kita patut mempertanyakan apa sebenarnya dan mengapa masing-masing negara mengambil sistem yang berbeda. Mengapa ada negara di Amerika Latin seperti Argentina yang mencoba menerapkan sistem seperti Amerika Serikat tetapi tidak berhasil karena menggunakan sistem kepartaian yang berbeda. Seorang ahli ilmu politik mengatakannya se-

bagai "*sit upon wrong political party system*".¹³⁾

Berangkat dari perbandingan berbagai sistem ketatanegaraan dari negara-negara demokrasi, penulis mencoba memahami mengapa para pendiri Republik menetapkan pola kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan dalam bentuk adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat anggotanya terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan, dengan tiga kewenangan utama: (1) menetapkan UUD, (2) menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden. Suatu model ketatanegaraan yang khas Indonesia. Suatu pilihan yang menurut hemat penulis berangkat dari pemahaman sejarah dan budaya Indonesia dan dari analisis kekuatan dan kelemahan dari sistem demokrasi yang sudah berkembang di dunia saat itu baik sistem presidensiil murni maupun sistem parlementer murni. Para kritikus terhadap sistem ini, yaitu sistem MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sebagai model banci dan mengarah kepada sistem otoriter. Padahal dalam pertalanan pelaksanaan UUD

13) Geovani Sartori, *Comparing Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (2nd edition) (New York: New York university Press, 1997)

1945 sebelum reformasi, MPR hanyalah alat dari pemimpin yang merasa paling tahu ke mana negara ini harus dibawa. Hal ini dapat terjadi karena dua presiden kita, yang pertama dan yang kedua, menjadi presiden tanpa saingan. Karena pada saatnya adalah pahlawan-pahlawan. Tetapi setelah turunnya presiden kedua, MPR berubah menjadi lembaga tertinggi yang dapat menggunakan kewenangannya, termasuk mengamandemen UUD dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Tetapi selanjutnya para kritikus memandangnya sebagai terlalu "powerful". Dalam pandangan saya itu bukan salahnya MPR sebagai lembaga-lembaga tinggi melainkan para pemimpin partai politik yang memanfaatkan MPR untuk kepentingan politiknya. Dalam kaitan ini, kiranya kita perlu membaca kembali pesan para pendiri Republik yang tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 yang antara lain tertulis sebagai berikut:

"Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-kata-

nya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya meskipun UUD itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara negara baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara.¹⁴⁾

Pesan para pendiri republik yang ditulis 57 tahun yang lalu ini ternyata sejalan dengan Robert Dahl 53 tahun kemudian, yang setelah mempelajari perkembangan demokrasi dalam periode 500 tahun, yaitu sejak Plato dan Aristoteles, menyatakan:

"Most of the basic problems of a country cannot be solved by constitutional design. No constitution will preserve democracy in a country where the underlying conditions are highly unfavorable. A country where underlying condition are highly favorable can preserve its basic democratic institution under a great variety of constitutional arrangement".¹⁵⁾

Persamaan kedua pandangan yang disajikan dalam perbedaan waktu berjarak lima puluh tiga tahun ini adalah bahwa design UUD tidak menjamin keterlak-

14) Sekretariat Jenderal MPR RI, *UUD Negara RI 1945* (Jakarta, 2000), hal 13

15) Robert Dahl, *op. cit.*, hal 139

sanaan cita-cita *democracy* = Dahl, dan penyelenggaraan negara yang berazas kekeluargaan = pendiri Republik) dan tidak dapat memecahkan masalah dasar suatu negara. Yang menentukan adalah semangat penyelenggara negara (pendiri Republik) dan kondisi yang "favorable" untuk demokrasi.

Bertitik tolak dari pesan pendiri Republik dan kesimpulan studi Robert Dahl kiranya dapat disimpulkan bahwa kurang atau belum berjalannya tradisi konstitusional yang demokratis bukan karena pendiri Republik menganut sistem MPR sebagai lembaga tertinggi negara melainkan karena semangat para elite dan kondisi budaya politik belum memadai untuk beroperasinya sistem demokrasi. Bahwa budaya demokrasi belum matang di Indonesia kiranya tidak perlu mengecilkan kita karena ide pemerintahan Republik yang demokratis baru dikenal tahun 1945 dan mulai dicoba diterapkan mulai tahun 1950. Menurut Robert Dahl untuk ke tingkat kematangan stabilnya sistem politik demokratis yang stabil Amerika Serikat memerlukan 2 abad. Dalam bahasa aslinya Robert Dahl menyatakan:

"Over two centuries American seem to have developed 3 political

culture, skillst practices that enable their presidential congressional system with FPTP, federalism, and strong judicial review to function satisfactory but the American system is exceedingly complicated and would probably not work near!y as well in any other country.¹⁶⁾

Kesimpulan Dahl dari studinya sengaja saya kutip untuk menunjukkan adanya betapa suatu sistem yang dirancang memerlukan waktu ratusan tahun sebelum menuju suatu sistem yang mantap dan membudaya. Para pelajar ilmu politik dan sejarah pasti menemukan betapa UUD Amerika Serikat tidak diganti walaupun teerjadi Perang Saudara di tahun 1862-1865. Kita dalam waktu kurang dari 45 tahun terhitung dari 1959 sudah berupaya untuk mengubah ciri khas sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu sistem MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara dan DPR sebagai lembaga legislatif unika-meral.

Karena itu, sangatlah bijaksana MPR RI dalam Sidang Tahunan 2001 tidak mengambil keputusan melalui pemungutan suara untuk mengubah pasal 2 ayat (1). MPR RI dan seluruh rakyat Indonesia akan benar-benar bijaksana apabila pasal 2 ayat (1) tetap dipertahankan.

16) Robert Dahl, *op. cit.*, hal 140

Karena hakeket dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara keanggotaannya terdiri dari anggota DPR, utusan-utusan daerah, dan utusen golongan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia pada hakekatnya adalah suatu model "*consensus democracy*" (musyawarah untuk mufakat) sebagai lawan dari model "*majority democracy*". Dalam kaitan ini, Arend Lijphart dalam studinya terhadap 36 negara demokrasi dengan segala variasinya menyatakan model "*consensus democracy*" sangat tepat untuk masyarakat yang berbhinneka dalam kalimat berikut:

*"Especially in plural societies - society that are sharply divided along religious, ideological, linguistic, culture, ethnic or racial lines into virtually separates societies with their own political parties, interest group and media of communication, flexibility necessary for majoritarian democracy is likely to be absent. Under this conditions, majority rule is not only undemocratic but also dangerous because minorities that are continually denied access to power will feel excluded and discriminated against and may lose their aliegiance to the regime"*¹⁷⁾

Pandangan yang lebih keras menentang "*majority democracy*" dikemukakan oleh pemenang

hadiah Nobel Ekonomi, Sir Arthur Lewis, dalam, kalimat yang dikutip oleh Lijphart menyatakan sebagai berikut:

*"...Majority rule and the government - versus - opposition pattern of politics that it implies maybe interpreted as undemocratic because they are principles of exclusion. Lewis states that the primary meaning of democracy is that all who are affected by a decision should have the chance to participate in making that decision either, directly or through chosen representatives"*¹⁸⁾

Sengaja penulis kutip observasi Lijphart dan pandangan Lewis tentang makna demokrasi yang utama, karena ada sementara pihak yang menganggap bahwa pengambilan keputusan melalui pemungutan suara dengan memenangkan 50%+1 adalah yang paling demokratis. Padahal Lewis menganggap itu *undemocratic*. Apalagi dikaitkan dengan pengambilan keputusan yang menentukan landasan ideal kehidupan negara yang akan menyangkut hajat hidup seluruh rakyat. Dari ini pula penulis memahami betapa para pendiri Republik yang 53 tahun sebelum Lijphart dan Lewis menyampaikan pandangannya tentang demokrasi telah merumuskan

17) Arend Lijphart, *op. cit.*, hal 32-33

18) *Ibid.*, hal 31

kalimat "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan," dan menetapkan lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, tidak hanya mereka yang berkiprah aktif dalam politik, yaitu partai politik yang dapat mengikuti pemilihan umum, tetapi juga utusan daerah dan utusan golongan. Yang terakhir ini adalah golongan-golongan dalam masyarakat yang tidak dapat dan tidak mampu ikut serta dalam persaingan politik yang keras dan mahal. Setelah mengetahui bahwa banyak negara demokrasi yang anggota perwakilannya tidak semua dipilih tetapi diangkat (Senator di Kanada, Anggota Bundesrat di Jerman, House of Lords di Inggris) kiranya dapat memahami mengapa Utusan Golongan yang tidak berambisi duduk dalam lembaga legislatif tetapi hanya dalam MPR dapat tetap menjadi unsur anggota MPR. Siapa Utusan Golongan, pendiri Republik menyebutkan badan koperasi, buruh, dan badan kolektif lain. Yang penting MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat tidak hanya terdiri dari anggota DPR yang berasal dari partai politik baik dipilih melalui pemilihan proporsional maupun distrik dan utusan daerah, tetapi utusan golongan yang keikutsertaannya menjadikan

seluruh rakyat terwakili dalam proses pengambilan keputusan nasional pada tingkat lembaga tertinggi.

Penutup

Setelah serangkaian ulasan diketemukan: (1) betapa proses amandemen di negara yang mantap demokrasinya tidaklah mudah, (2) betapa tidak ada satu pun negara di dunia yang mengembangkan pranata demokrasi yang sama dengan negara lainnya, walaupun dengan negara tetangga; (3) betapa banyak negara di dunia yang demokratis yang menganut lembaga legislatif, bahkan 2/3 negara di dunia menganut sistem unikameral; (4) betapa model "*consensus democracy*" oleh para ahli dipandang lebih demokratis daripada "*majority democracy*"; (5) betapa model "*consensus democracy*" atau dalam bahasa pendiri Republik lebih demokratis "*musyawarah untuk mufakat*" lebih cocok untuk negara yang berbhinneka dalam suku, budaya, ras, dan agama; dan (6) betapa pikiran-pikiran para pendiri Republik secara tidak langsung dibenarkan oleh para ilmuwan politik pada akhir abad ke-20.

Dalam renungan penutup ini, penulis terpancing untuk mengutip pandangan yang diru-

muskan sebagai hasil studi yang dilakukan oleh Almond dan Verba dari Stanford University dan M. Martin Lipset dari University of California, Barkeley yang mengemukakan persyaratan dan hakekat demokrasi.

Almond dan Verba, setelah mempelajari perkembangan demokrasi yang kurang berhasil diterapkan di negara berkembang, menyatakan sebagai berikut:

*"The complex infrastructure of the democratic polity – political parties, interest groups, and the media of communication – and the understanding of their inner workings, operating norms, and social-psychological preconditions are only now being realized in the West. Thus the image of the democratic polity that is conveyed to the elites of the new nations is obscure and incomplete and heavily stresses ideology and legal norms. What must be learned about democracy is a matter of attitude and feeling, and this is harder to learn".*¹⁹⁾

Bahwa terlaksananya demokrasi bukan tergantung kepada lembaga melainkan tergantung dari sikap dan mental para pelaku. Selanjutnya Martin Lipset menyimpulkan bahwa demokra-

si berkaitan erat dengan tingkat perkembangan eksistensi negara bangsa dalam, berikut:

"Perhaps the most common generalization linking political systems to other aspects of society has been that democracy is related to the state of economic development. The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy. From Aristotle down to present, men have argued that only in a wealthy society in which relatively few citizens lived at the level of real poverty could there be a situation in which the mass of population intelligently participate in politics and develop the self-restraint necessary to avoid succumbing to the appeals of irresponsible demagogues. A society divided between a large impoverished mass and a small favored elite results either in oligarchy (dictatorial rule of the small upper stratum) or in tyranny (popular-based dictatorship)." ²⁰⁾

Dari dua kutipan di atas dan ditambah dengan enam kesimpulan terdahulu kiranya kita, seluruh elit politik yang diberi amanat menegakkan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diwariskan kepada kita oleh para pendi-

19) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1965), Little, Brown and Co.

20) Martin Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics* (1960) hal 31

ri Republik perlu memikirkan kembali dan memutuskan untuk tidak mengubah pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Mudah-mudahan dapat menambah bahan pemikiran bagi kita dalam proses amandemen UUD 1945.