

Refleksi

JURNAL KAJIAN AGAMA DAN FILSAFAT

“Tafsir Kritis atas Agama dan Etika”

WACANA

Usman Syihab Husnan

Fenomena al-Qur’an: Tafsir Integral Malik Bennabi

Bustamin

Kritik Hadis: Pemikiran Kritis Ahmad Amīn

Mohammad Nuh Hasan

Teologi Pembebasan Masyarakat Sekuler:
Refleksi Pemikiran Harvey Cox

BOOK REVIEW

Mojeeb el

Islam Emansipatoris: Sebuah Upaya
“Kritisisme Repetitif”

TULISAN LEPAS

Mu’adz D’Fahmi

The Qur’an and The Big Bang Theory

Haniah Hanafie

Indonesia Menuju Parlemen Bikameral

Refleksi

Jurnal Kajian Agama dan Filsafat

Refleksi
Jurnal Kajian Agama dan Filsafat
Vol. VI, No. 2, 2004

Dewan Redaksi

M. Quraish Shihab
Said Agil H. Al-Munawwar
Komaruddin Hidayat
M. Din Syamsuddin
Amsal Bakhtiar
Kautsar Azhari Noer
Hamdani Anwar
Zainun Kamal

Pemimpin Redaksi

Edwin Syarif

Anggota Redaksi

Wiwi Siti Sajaroh
A. Bakir Ihsan

Sekretariat

Suzanti Ikhlas

Penerbit

Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Alamat Redaksi

Jl. Ir. H. Djuanda No. 95, Ciputat, Jakarta Selatan
Telp. (021) 7491820, 7440425
Email: aosantosa@yahoo.com

Refleksi adalah jurnal yang terbit 3 (tiga) kali setahun, telah diakreditasi oleh Departemen Pendidikan Nasional RI melalui SK No. 395/DIKTI/Kep./2000. Refleksi menerima kontribusi tulisan berupa artikel, liputan akademik, laporan penelitian, dan tinjauan buku. Panjang tulisan minimal 10 halaman kuarto spasi ganda. Isi tulisan merupakan tanggung jawab penulis. Tulisan yang dimuat akan diberi honorarium.

TABLE OF CONTENTS

Articles

- 123-142 Fenomena al-Qur'an: Tafsir Integral Malik Bennabi
Usman Syihab Husnan
- 143-154 Kritik Hadis: Pemikiran Kritis Ahmad Amīn
Bustamin
- 155-178 Teologi Pembebasan Masyarakat Sekuler: Refleksi Pemikiran Harvey Cox
Mohammad Nuh Hasan
- 179-198 Manusia Sempurna: Studi atas Konsep Manusia Multi Dimensi Menurut Murtadha Muthahhari
Syamsuri
- 199-214 Etika Max Scheler: Kritik Atas Formalisme Kant
Agus Darmaji

Book Review

- 215-222 Islam Emansipatoris: Sebuah Upaya “Kritisisme Repetitif”
Mojeeb el

Document

- 223-260 The Qur'an and The Big Bang Theory
Mu'adz D'Fahmi
- 261-274 Indonesia Menuju Parlemen Bikameral
Haniah Hanafie

TAFSIR KRITIS ATAS AGAMA DAN ETIKA

Agama dan etika merupakan dua ikon yang dipertaruhkan untuk kebaikan hidup. Perkembangan yang berlangsung dalam tataran kehidupan sosial telah mensyaratkan adanya penafsiran terhadap keduanya. Namun dalam proses penafsiran tidak pernah bebas nilai, sehingga kemungkinan terjadinya simplifikasi, distorsi, dan bias sangat terbuka. Oleh sebab itu, penafsiran harus terus dilakukan untuk –paling tidak– mendekati kesahihan teks. Di sinilah letak signifikansi penafsiran dalam memahami teks-teks secara kritis.

Dalam rangka mengupas lebih jauh proses penafsiran terhadap agama dan etika **Refleksi** kali ini menengahkan tema tersebut sebagai wacana umum. Penafsiran kritis yang disajikan pada terbitan kali ini meliputi pandangan beberapa pakar terhadap ajaran agama yang bersumber pada al-Qur'an dan Hadis serta wacana kritis tentang etika yang menjadi diskusi panjang di kalangan filosof.

Untuk membahas tema tersebut, Refleksi kali ini menurunkan lima tulisan yang khusus mengkaji proses penafsiran terhadap teks-teks keagamaan, seperti al-Qur'an, Hadis, dan penafsiran terhadap masalah etika. *Pertama*, tulisan Usman Syihab Husnan yang mengupas pola penafsiran atau pendekatan yang dilakukan oleh Malik Bennabi dalam memahami al-Qur'an. Menurut Usman Syihab Husnan, pendekatan yang dilakukan Malik Bennabi terhadap wahyu adalah pendekatan integral. Dengan menelaah karya Malik, Fenomena al-Qur'an, Usman menarik kesimpulan bahwa Malik Bennabi berhasil memberi respons yang matang terhadap tantangan-tantangan filsafat dan pemikiran Barat dalam melihat al-Qur'an. Dengan meletakkan wahyu al-Qur'an sebagai fenomena objektif yang melampaui semua konteks sejarah dan berbagai bentuk sosial budaya, Malik Bennabi mampu menjawab para orientalis yang

mengingkari dan yang berusaha menebar keraguan tentang kebenaran al-Qur'an sebagai wahyu Tuhan. Malik Bennabi menjawab Margelyouth (orientalis Inggris) dan kawan-kawannya yang menganggap al-Qur'an sebagai produk Nabi Muhammad atau merupakan salinan dari Taurat dan Injil, atau bahwa di dalam al-Qur'an terdapat pengaruh dari kedua kitab perjanjian tersebut. Dengan karyanya ini juga, secara tidak langsung, Malik Bennabi menolak filologi Christoph Luxenberg (orientalis Jerman), yang datang jauh setelahnya, yang menuduh bahwa bahasa asal al-Qur'an adalah bahasa Aramiah dan bukan bahasa Arab.

Kedua, tulisan Bustamin yang mengulas pemikiran Ahmad Amin tentang hadis. Berdasarkan kitab *Fajr al-Islām* Bustamin menemukan tujuh aspek kritik hadis, yaitu tidak adanya pembukuan, pemalsuan hadis, sebab-sebab pemalsuan hadis, gerakan ulama untuk meluruskan pemalsuan dan langkah-langkah yang diambilnya dari berbagai cara, tokoh-tokoh hadis terkemuka, usaha-usaha yang diambil bagi pembukuan hadis, dan khazanah hadis dalam penyebaran kebudayaan. Inilah tujuh aspek kritik hadis yang dikritik oleh Amīn dalam *Fajr al-Islām*.

Ketiga, tulisan tentang teologi pembebasan yang digagas oleh Harvey Cox. Tulisan ini diulas oleh Mohammad Nuh Hasan dengan melihat latar belakang munculnya teologi pembebasan di lingkungan masyarakat sekuler. Kepesatan kemajuan peradaban Barat yang berdampak serius khususnya terhadap sistem nilai dan keagamaan menjadi agenda perbincangan teologi Kristiani, sebagai agama yang paling akrab bergumul dengan perkembangan dunia Barat modern. Para teolog konservatif memandang fenomena semacam itu sebagai sesuatu yang bersifat negatif, dan mereka akan tetap mempertahankan ortodoksinya. Sementara itu, sebagian lagi yang mengambil jalur pemikiran liberal memandangnya sebagai suatu kenyataan yang positif. Proses sekularisasi tidak dipandang sebagai sesuatu yang *'an sich'* bersifat antagonistis dengan keberadaan agama, tetapi justru merupakan suatu tanda kemajuan kesadaran manusia yang pada dasarnya lebih bersifat Biblis. Para tokoh semacam Friedrich Gogarten, Rudolf Bultmann, John A.T. Robinson dan Dietrich Bonhoeffer, termasuk Harvey Cox, masuk dalam barisan terakhir ini. Di antara para tokoh tersebut, Harvey Cox paling lugas menggagas teologi sekularisasi, khususnya dalam karya monumentalnya: *The Secular City: Secularization and Urbanization in Theological Perspective* (1965).

Keempat, tulisan Syamsuri yang mengulas pemikiran Murtadha Muthahhari tentang manusia sempurna atau multidimensi dan cara yang harus ditempuh untuk mengembangkan dimensi-dimensi tersebut agar dapat mencapai derajat manusia sempurna. Murtadha Muthahhari berpendapat bahwa manusia terdiri dari dua unsur utama, yaitu pribadi dan kepribadian (badan dan ruh, atau fisik dan mental). Kedua unsur tersebut memiliki kualitas dan karakteristik yang sangat berbeda. Unsur ruh (jiwa) bersifat kekal dan senantiasa mendorong manusia untuk berbuat baik, menjaga kesucian dan kehormatan serta ingin selalu dekat dengan Tuhan. Sementara unsur badan atau fisiknya, kebalikan dari unsur ruh, mendorong manusia untuk selalu memenuhi kebutuhan jasmani (fisik material) dan cenderung pada kerendahan, kehinaan, bahkan jauh dari Tuhan.

Kelima, tulisan Agus Darmaji yang mengangkat kritik Max Scheler atas etika formalisme Kant. Dengan fenomenologi, ia mencoba merekonstruksi dan mengembangkan masalah nilai pada umumnya, khususnya etika. Ia beranggapan bahwa dengan cara demikian etika dapat menghindari relativisme baik psikologis, sosiologis, maupun historis. Scheler, menurut Agus, bermaksud mengajukan suatu penilaian kritis terhadap etika formal Kant dan berusaha mengatasi formalisme Kant dengan mengajukan pemikiran tentang etika material.

Refleksi kali ini juga menurunkan dua tulisan lepas, yaitu tentang al-Qur'an dan teori Big Bang. Tulisan yang disajikan oleh Mu'adz D'Fahmi ini berusaha mencari sintesis antara penemuan ilmiah (*astronomical study*) dengan paparan al-Qur'an (*Qur'anic study*). Tulisan kedua tentang sistem parlemen bikameral di Indonesia yang merupakan langkah baru, mengingat selama ini Parlemen Indonesia menganut Unikameral (satu kamar), yaitu DPR. Sedangkan sekarang (hasil Pemilu 2004) menghasilkan anggota-anggota DPR dan DPD yang kelak akan menjadi dua kamar.

Pada rubrik *Book Review* kami hadirkan tulisan yang mengulas buku *Islam Emansipatoris: Menafsir Agama untuk Praksis Pembebasan*. Buku ini merupakan bagian dari agenda besar untuk menjadikan Islam sebagai ajaran yang aktual, rasional, progresif, dan emansipatoris.

Sebagian besar sajian dalam Refleksi kali ini merupakan rangkaian untuk menemukan peran agama bagi pembebasan nilai-nilai kemanusiaan universal. Dan ini hanya bisa ditemukan melalui proses penafsiran secara

kritis atas wacana-wacana keagamaan yang hadir di sekitar kita. Selamat membaca.

Jakarta, Agustus 2004

Redaksi

INDONESIA MENUJU PARLEMEN BIKAMERAL

Haniah Hanafie

Ilmu Politik Fakultas Ushuluddin & Filsafat UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

haniah.hanafie@uinjkt.ac.id

Abstract: *This article elaborates on the bicameral parliamentary system in Indonesia, which is a new step, considering that until now the Indonesian Parliament adhered to a Unicameral (single-chamber) system, namely the DPR (People's Consultative Assembly). Whereas now (as a result of the 2004 Elections), it has produced members of the People's Representative Council (DPR) and the Regional Representative Council (DPD) which will later become two chambers.*

Keywords: *Parliament, Bicameral, Elections, DPR, DPD.*

Abstrak: *Tulisan ini menguraikan tentang sistem parlemen bikameral di Indonesia yang merupakan langkah baru, mengingat selama ini Parlemen Indonesia menganut Unikameral (satu kamar), yaitu DPR. Sedangkan sekarang (hasil Pemilu 2004) menghasilkan anggota-anggota DPR dan DPD yang kelak akan menjadi dua kamar.*

Kata Kunci: *Parlemen, Bikameral, Pemilu, DPR, DPD.*

Pendahuluan

Berbicara masalah parlemen, ia terkait erat dengan demokrasi perwakilan¹ sebagai representasi dari negara demokrasi. Mengingat pelaksanaan demokrasi secara langsung tidak memungkinkan bagi negara-negara dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, maka diperlukan demokrasi perwakilan yang dikenal dengan nama parlemen.

Dalam negara demokrasi, pembentukan parlemen harus melalui Pemilu. Melalui Pemilu, rakyat ikut menentukan siapa yang akan duduk sebagai wakil di parlemen. Dengan Pemilu akan dapat ditentukan bagaimana bentuk, jenis, dan komposisi parlemen yang diinginkan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menyuarakan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Indonesia sebagai negara yang demokratis, baru saja menyelenggarakan Pemilu 2004 yang telah diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 22 E.² Pemilu ini merupakan Pemilu yang kedua kalinya dalam Era Reformasi. Namun kali ini berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, karena Pemilu kali ini dilaksanakan sebanyak dua kali. *Pertama*, Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota-anggota legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah atau DPD). *Kedua*, Pemilu dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan sistem Pemilu ini, diharapkan dapat lebih aspiratif, sehingga mampu mengeliminir ketidakpuasan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Perwujudan Pemilu yang aspiratif tersebut terlihat dari terbentuknya parlemen bikameral (dua kamar) dan pemilihan presiden secara langsung.

Berbicara tentang parlemen bikameral adalah suatu hal yang menarik, mengingat selama ini parlemen Indonesia menganut sistem *unikameral* (satu kamar), yaitu DPR. Sedangkan sekarang (hasil Pemilu 2004) menghasilkan anggota-anggota DPR dan DPD yang akan menjadi dua kamar.

Untuk itulah pada kesempatan ini, penulis ingin mengetengahkan bagaimana Indonesia menuju parlemen bikameral. Mengapa Indonesia menganut sistem parlemen bikameral? Adakah alasan-alasan rasional yang dapat diterima masyarakat, dengan terbentuknya parlemen bikameral, sehingga kelak parlemen semacam ini tidak hanya formalitas belaka, tetapi benar-benar berfungsi, sesuai dengan keinginan masyarakat, menuju negara yang maju, demokratis, adil, dan sejahtera? Apa kelebihan-kelebihan dan kelemahan-kelemahannya, sehingga sistem bikameral ini diadopsi? Bagaimana fungsi dari masing-masing kamar tersebut antara DPR dan DPD, sehingga fungsi yang dijalankan kedua lembaga tersebut tidak *over lapping* (saling tumpang tindih).

Parlemen Bikameral

Di setiap negara demokrasi, biasanya pemerintahannya menganut *Trias Politica* (pemisahan kekuasaan) sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu³ yaitu kekuasaan pelaksana (eksekutif), kekuasaan yang membuat undang-undang (legislatif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Legislatif sebagai sebuah lembaga atau badan yang memiliki kekuasaan dalam bidang legislasi (perundang-undangan), seharusnya mencerminkan representasi aspirasi seluruh rakyat, karena seluruh aspirasi dan kepentingan rakyat selayaknya ditampung dan diartikulasikan oleh lembaga ini. Itulah sebabnya perdebatan tentang bagaimana selayaknya bentuk lembaga ini, banyak mendapat sorotan dan pada akhirnya jenis atau bentuk dan fungsi yang diharapkan akan tertuang dalam konstitusi masing-masing negara.

Lembaga legislatif yang dikenal sebagai produk (penghasil) undang-undang, memiliki dua bentuk atau struktur, yaitu *unikameral* dan bikameral. Pada umumnya keduanya sering disebut sebagai parlemen, tetapi penyebutan namanya berbeda-beda di setiap negara. Misalnya di Indonesia disebut MPR, di Amerika disebut Congress dan lain-lain. Dalam kesempatan ini, penulis lebih cenderung menggunakan nama parlemen untuk sebutan secara umum.

Parlemen yang dikenal memiliki dua jenis atau bentuk, yaitu parlemen *unikameral* (*Unicameral*) dan parlemen bikameral (*Bicameral*). Parlemen *unikameral*, yaitu parlemen dengan sistem satu kamar atau majelis, misalnya di Indonesia DPR. Sedangkan parlemen bikameral, yaitu parlemen dengan sistem dua kamar atau majelis, yaitu Majelis Tinggi dan Majelis

Rendah). Contohnya di Amerika dikenal dengan sebutan *Senate* (Majelis Rendah) dan *House of Representatives* (Majelis Tinggi). Sedangkan di Inggris dikenal dengan sebutan *House of Commons* (Majelis Rendah) dan *House of Lords* (Majelis Tinggi).

Bagan berikut menjelaskan tentang kedua majelis tersebut dari segi jumlah keanggotaan, apa atau siapa yang diwakili, masa jabatan, kekuasaan, dan cara pengangkatannya.

“Perbedaan antara Majelis Tinggi dan Majelis Rendah”

	MAJELIS TINGGI (<i>Contoh: Senate, House of Lords</i>)	MAJELIS RENDAH (<i>Contoh: House of Representatives, House of Commons</i>)
Keanggotaan	Jumlahnya lebih sedikit	Jumlahnya lebih banyak
Cara Pengangkatan	- Pemilihan - Penunjukan - Turun temurun	Pemilihan
Masa Jabatan	Lebih lama	Lebih Cepat
Mewakili	- Wilayah/Negara Bagian - Kelompok tertentu	Penduduk secara keseluruhan
Kekuasaan	Lebih kecil	Lebih besar

Di setiap negara, jumlah keanggotaan kedua majelis berbeda-beda tidak ada yang sama persis, tergantung jumlah penduduk dan wilayah distrik yang diwakili. Cara pengangkatan untuk Majelis Tinggi, ada yang melalui pemilu, penunjukan, karena dianggap berjasa kepada negara, dan ada juga yang turun temurun seperti Inggris. Sedangkan untuk Majelis Rendahnya melalui Pemilu. Masa jabatan yang diemban Majelis Tinggi lebih lama agar memberikan kesempatan kepada mereka untuk mempelajari legislasi lebih lama. Sedangkan Majelis Rendah yang relatif lebih cepat, untuk menghindari pergantian antar waktu.

Dari hasil penelitian,⁴ sistem satu kamar (*unikameral*) banyak dianut di negara-negara yang sistem pemerintahannya kesatuan. Dari 66 negara kesatuan yang diteliti, sebanyak 54 negara memiliki parlemen dengan sistem satu kamar (*unikameral*). Sedangkan 12 negara lainnya memiliki Parlemen dengan sistem dua kamar (*bikameral*). Selain itu, sistem satu kamar (*unikameral*) lebih cenderung diselenggarakan oleh negara-negara yang dari segi geografis kecil, homogen, dan berpenduduk kurang dari 10 juta jiwa.⁵

Sebaliknya, dari 17 negara federal yang diteliti,⁶ 16 negara menerapkan parlemen bikameral dan hanya 1 negara yang menerapkan parlemen *unikameral*. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa negara-negara

dengan sistem pemerintah federal cenderung menerapkan parlemen bikameral, sementara negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan kesatuan lebih mengarah ke parlemen *unikameral*.

Meskipun sistem Pemilu tidak secara langsung mempengaruhi bentuk parlemen (bikameral atau *unikameral*), akan tetapi Pemilu dan lembaga perwakilan (parlemen) merupakan suatu kegiatan politik yang tidak dapat dipisahkan.⁷ Oleh sebab itulah pemilu 2004 di Indonesia yang baru saja dilaksanakan mengalami modifikasi sedikit dalam rangka menuju parlemen bikameral. Untuk itu ada baiknya penulis tampilkan sistem Pemilu 2004 di Indonesia.

Sistem Pemilu di Indonesia

Sistem Pemilu dikenal ada dua macam, yaitu sistem distrik dan proporsional. Sistem distrik atau sering disebut sebagai *single-member constituency*,⁸ yaitu satu daerah pemilihan memilih satu wakil. Sistem ini biasanya atau cenderung dilakukan oleh negara-negara yang menganut sistem kepartaian dua partai (dwi partai), seperti Amerika dan Inggris.

Sistem Distrik dilakukan berdasarkan pembagian daerah atau geografis tertentu yang ditetapkan sebagai daerah pemilihan. Di setiap daerah pemilihan inilah para calon legislatif (wakil) berkompetisi dengan calon dari partai lainnya. Pemenangnya adalah calon yang mendapat suara terbanyak. Sedangkan suara dari calon lain yang tidak menang, akan terbuang sia-sia. Di Amerika Serikat, sistem Pemilu dengan sistem distrik, dipakai dengan mempertimbangkan wilayah administrasi pemerintahan dan jumlah penduduk.⁹

Sedangkan sistem proporsional disebut juga sebagai *multy-member constituency*,¹⁰ yang berarti satu daerah pemilihan, memilih beberapa wakil atau juga disebut sistem perwakilan berimbang.

Dalam sistem ini, negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, tetapi untuk keperluan teknis-administratif, dibagi beberapa daerah pemilihan yang besar (lebih besar dari distrik yang ada dalam sistem distrik). Daerah pemilihan tersebut memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Seandainya dalam pemilihan ditentukan perimbangannya 1 orang wakil: 400.000 pemilih, maka jumlah wakil yang diraih oleh suatu partai dari daerah pemilihan adalah jumlah pemilih (dari suatu partai) dibagi 400.000.

Dalam sistem proporsional, semua suara tidak ada yang hilang, karena dapat digabungkan dengan suara-suara dari partai-partai lainnya agar terpenuhi dibagi 400.000 untuk mendapat satu kursi. Dengan demikian, sistem ini lebih cenderung memunculkan partai-partai baru.

Sistem ini juga seringkali dicampur dengan sebuah daftar (*list*) yang terbuka sehingga disebut sistem proporsional dengan Daftar Terbuka yang baru saja dilaksanakan oleh Indonesia dalam Pemilu 2004.

Pemilu yang baru saja dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, berbeda dengan pemilu-pemilu tahun sebelumnya, meskipun sistemnya sama, yaitu Sistem Proporsional. Namun kali ini, teknis pelaksanaannya yang berbeda. Perubahan ini dalam rangka menuju parlemen bikameral.

Pemilu kali ini dilaksanakan dua kali. Pemilu pertama memilih DPR, DPRD Tk. I (Provinsi), DPRD Tk. II (Kabupaten/Kota) dan DPD. Cara pemilihannya, pemilih memilih salah satu daftar nama-nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan Kabupaten/Kota yang diinginkan yang telah disediakan di bagian tanda gambar partai yang akan dipilih. Sedangkan untuk calon anggota DPD, pemilih diminta untuk memilih dengan melihat foto calon yang telah disediakan dalam satu lembar tersendiri.

Sedangkan pada pemilu kedua, memilih presiden secara langsung. Apabila dalam pemilu Presiden belum menghasilkan suara 504 lebih, maka akan diadakan pemilihan lagi (putaran kedua).¹¹

Perbedaan pada Pemilu kali ini, tampaknya tidak hanya pada pemilihan presiden secara langsung dan tersedianya daftar nama-nama calon anggota, tetapi juga terlihat pada pemilihan DPD yang merupakan struktur baru dalam parlemen bikameral. Para calon DPD berasal dari non partisan, berasal dan domisili dari daerah pemilihan masing-masing dan yang terpilih akan berkedudukan di pusat. Artinya bahwa pemilu kali ini akan menuju ke bentuk parlemen dengan sistem dua kamar (bikameral), yaitu MPR sebagai penyebutan nama parlemen, dua kamar terdiri dari DPR dan DPD, seperti di Amerika Serikat: *House of Representatives* dan *Senate*. DPR ibarat *House of Representatives*, sedangkan DPD adalah *Senate*.

Alasan Indonesia Menuju Parlemen Bikameral

Perubahan bentuk parlemen Indonesia dari *unikameral* menuju bikameral, tidak hanya karena adanya perubahan sistem pemilu yang baru saja

dilaksanakan, tetapi karena adanya telaah secara teoretis oleh pakar-pakar hukum dan ketatanegaraan, sehingga pada akhirnya diputuskan untuk mengubah bentuk parlemen yang ada. Berikut ini dijelaskan beberapa alasan yang teoritis dan rasional, sehingga parlemen Indonesia harus menerapkan sistem bikameral.

1. Adanya Tuntutan Terhadap Perubahan Konstitusi

Selama kurang lebih 32 tahun, Indonesia di bawah Pemerintah Orde Baru dengan sistem pemerintahan yang otoriter, sehingga membuat masyarakat terkungkung dari kebebasan berpendapat: terbungkamnya kebebasan pers, para mahasiswa, dan buruh tidak boleh berunjuk rasa.

Tahun 1998 merupakan awal munculnya Era Reformasi yang meruntuhkan kekuasaan Orde Baru dan lengsernya Soeharto sebagai presiden RI pada waktu itu. Gema Reformasi begitu kuatnya sehingga diskursus tentang adanya perubahan-perubahan ke arah yang lebih demokratis sangat marak dibicarakan. Seiring dengan itu, muncul tuntutan-tuntutan untuk dilakukan perubahan-perubahan dan penyesuaian dalam kehidupan politik ketatanegaraan kita.¹² Salah satunya adalah perubahan-perubahan di bidang hukum, yaitu amandemen terhadap konstitusi yang ada, karena konstitusi dianggap sebagai hal yang paling fundamental dalam menuju kehidupan berbangsa yang lebih baik.

Fenomena semacam ini dipandang sebagai sesuatu yang wajib dilaksanakan sebagai implementasi dari keinginan Reformasi demi menuju kehidupan politik yang lebih baik di masa yang akan datang. Untuk itulah konstitusi kita, yaitu Undang-undang Dasar 1945 mengalami beberapa kali amandemen.

Pada perubahan (amandemen) UUD 1945 ketiga, muncul gagasan, agar sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi memosisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga parlemen dikembangkan menjadi dua kamar (bikameral) dan kedua kamar tersebut dinamakan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dengan tetap mempertahankan nama MPR sebagai forum persidangan bersama.¹³

Dalam kerangka mengadopsi Parlemen Bikameral, Pemerintah Indonesia mencoba untuk mengubah konstitusi sebagai hal yang paling mendasar dalam menentukan langkah berikutnya. Untuk itu, Menurut A. Ramlan Surbakti,¹⁴ ada beberapa gagasan yang mendasari perubahan UUD 1945 khususnya dalam struktur kekuasaan antara lain:

- a) Agar empat tujuan negara (dalam Pembukaan UUD 1945) dapat terwujud.
Perwujudan ini dapat tercapai, apabila ada pembagian kekuasaan yang berimbang dan saling mengecek (*Check and Balances*) di antara legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Artinya menjalankan konsep *Trias Politica* yang sesungguhnya.
- b) Agar Keputusan politik yang dibuat lebih representatif.
Selama keputusan-keputusan yang dibuat sepihak atau hanya menguntungkan segolongan saja, maka ada ketidakpuasan dan ketidakadilan dalam masyarakat. Untuk mencegah hal ini, maka keputusan yang dibuat harus menjamin keterwakilan penduduk dan daerah. Untuk itu, keputusan-keputusan politik yang dibuat legislatif harus memiliki dua kamar yang setara (Bikameral), sehingga diharapkan mampu merepresentasikan keinginan-keinginan masyarakat dan daerah secara menyeluruh.
- c) Untuk menjaga stabilitas dan kapabilitas pemerintahan.
Agar tidak terjadi gejolak dalam masyarakat, sehingga pemerintahan yang ada menjadi tidak stabil, maka kekuasaan eksekutif harus berbentuk presidensial penuh, sehingga kekuasaannya tidak mudah digoyang sebelum masa jabatannya habis. Dengan demikian, pemerintahan dapat berlangsung dengan teratur dan stabil.
- d) Untuk memfungsikan lembaga legislatif dan eksekutif pada posisinya masing-masing.
Artinya dengan mengadopsi Bikameral, maka Lembaga Legislatif akan memfokuskan pada fungsinya sebagai legislator dan menetapkan anggaran daripada fungsi pengawasan. Demikian pula eksekutif akan lebih memfokuskan dirinya sebagai lembaga administrasi pemerintahan daripada legislasi dan anggaran.

Dengan berbagai alasan yang dikemukakan, diharapkan Undang-undang Dasar 1945 dapat menjadi pedoman dasar dalam pembentukan struktur kekuasaan yang ada dalam pemerintahan dan salah satunya adalah bagaimana memunculkan gagasan parlemen bikameral.

Dengan adanya gagasan bikameral, maka pemerintah ingin menunjukkan bahwa Indonesia menganut dan melaksanakan sistem pemerintahan presidensial yang sesungguhnya, sehingga pengalaman kejatuhan Presiden Abdurrahman Wahid oleh parlemen tidak akan terulang kembali, karena

masing-masing pihak bersikukuh kepada pemahaman konstitusi yang berbeda.

2. Lembaga Perwakilan pada dasarnya harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan.

Menurut A. Ramlan Surbakti,¹⁵ sebuah Lembaga Perwakilan seharusnya mencerminkan tiga jenis keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, ruang (daerah), dan deskriptif, khususnya berbagai kelompok masyarakat yang dari proses pemilu tidak akan terwakili atau kurang terwakili. Asumsi yang mendasari keterwakilan daerah adalah adanya keterwakilan kultural, historis, ekonomi, dan politik antara penduduk dengan ruang yang sangat erat.

3. Distribusi penduduk Indonesia.

Dari segi wilayah, distribusi penduduk Indonesia yang tidak merata, karena 60% penduduk Indonesia hanya menempati 104 wilayah Indonesia. Dengan demikian, ada wilayah-wilayah yang cukup luas, tetapi jarang penduduknya atau penduduk hanya menyebar pada wilayah-wilayah tertentu saja. Sedangkan semua penduduk perlu diakomodir aspirasinya

4. Masyarakat Indonesia yang majemuk.

Dari segi geopolitik, Indonesia adalah negara kepulauan yang cocok mengadopsi negara Kesatuan untuk tujuan pertahanannya, tetapi dari segi sosio-kultural Indonesia adalah masyarakat majemuk secara horizontal, khususnya dari segi suku-bangsa dan kedaerahan dan hal ini lebih tepat mengadopsi bentuk negara federasi (sistem pemerintahan federal). Untuk itu, lembaga perwakilan mengadopsi bikameral untuk memenuhi semangat federalisme, meskipun negara kesatuan.

5. Aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat.

Hal ini telah diwujudkan dalam bentuk pluralisme daerah otonom, seperti Otonomi khusus dan daerah istimewa, sehingga Bikameral diharapkan mampu mengakomodir.

6. Aspirasi daerah selama ini kurang efektif dan kurang adil.

Selama ini lembaga perwakilan telah mengakomodir aspirasi daerah dalam bentuk “Utusan Daerah”, tetapi kenyataannya struktur ini kurang mampu menyerap aspirasi daerah yang sesungguhnya ditambah dengan ketidakadilan masalah konversi harga kursi luar Jawa yang jauh lebih rendah daripada kursi di Jawa.

Kelebihan dan Kelemahan Parlemen Bikameral

Sebuah sistem selalu memiliki kelebihan dan kelemahan. Demikian pula dengan parlemen bikameral yang diadopsi oleh parlemen Indonesia. Berikut dijelaskan kelebihan dan kelemahan kedua sistem tersebut, yaitu *unikameral* dan *bikameral*.¹⁶

Kelebihan Parlemen *Unikameral* adalah: 1) Proses pembuatan perundang-undangan akan cepat. Adanya satu kamar, akan memudahkan proses pembuatan perundang-undangan, karena pembahasannya hanya pada satu badan, sehingga tidak banyak yang diusulkan dan diperdebatkan; 2) Tanggung jawab secara moral cukup besar. Dengan jumlah anggota yang terbatas, apabila ada undang-undang yang tidak lolos atau ada kepentingan warga negara yang terabaikan, kesalahan-kesalahan tersebut tidak dapat dilimpahkan kepada majelis lain; 3) Jumlah anggota yang terpilih lebih sedikit, sehingga rakyat mudah memantaunya; 4) Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak. Dengan jumlah anggota yang sedikit, akan meringankan biaya-biaya yang dikeluarkan baik oleh pemerintah maupun pembayar pajak.

Kekurangan parlemen *unikameral* adalah: 1) Kurang representatif dan demokratis. Karena hanya satu kamar dan jumlah anggotanya sedikit, maka kurang dapat memberikan kepuasan terhadap pemilih yang beragam; 2) Mudah menghasilkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh. Dengan adanya satu kamar, akan sulit melakukan kontrol dan koreksi, sehingga undang-undang yang dihasilkan akan rentan cacat dan mudah menimbulkan kecerobohan; 3) Pengawasan atau pengendalian terhadap lembaga eksekutif kurang efektif.

Dengan jumlah anggota yang terbatas, maka di dalam memberikan pengawasan akan kurang efektif. Apabila pengawasan kurang, maka akan ada peluang penyalahgunaan wewenang oleh pihak eksekutif dalam melakukan tugasnya.

Kelebihan parlemen bikameral adalah: 1) Secara resmi mewakili beragam pemilih (etnis, agama, wilayah atau golongan). Jadi dapat dikatakan lebih representatif dan demokratis, sehingga lebih memberikan kepuasan terhadap pemilih; 2) Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan. Begitu banyaknya jumlah anggota dan terdiri dari dua kamar, maka satu sama lain akan mencoba membicarakan sebuah permasalahan dengan baik, agar tidak terhambat dalam proses pembuatannya; 3) Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh. Dengan adanya dua kamar, akan dapat saling kontrol dan koreksi, sehingga undang-undang yang dihasilkan akan lebih berkualitas dan terhindar dari kecerobohan; 4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif. Adanya dua kamar, majelis diharapkan bekerja secara maksimal, sehingga kontrol terhadap pihak eksekutif pun akan berjalan dengan baik. Dengan demikian, pihak eksekutif akan lebih berhati-hati dalam menjalankan kebijakannya, karena diawasi oleh dua majelis.

Kekurangan parlemen bikameral adalah: 1) Proses pembuatan perundang-undangan agak lambat. Karena dua kamar, maka proses pembuatan undang-undang harus mendapatkan keabsahan kedua majelis tersebut, sehingga akan banyak usulan dan perdebatan; 2) Saling lempar tanggung jawab. Kalau proses perundang-undangan harus melalui dua kamar, maka apabila ada kegagalan atau ada kepentingan warga yang terabaikan, kedua kamar tersebut dapat melempar tanggung jawab, sehingga tidak ada yang mau bertanggung jawab secara penuh; 3) Jumlah anggota yang terpilih banyak, sehingga rakyat sulit memantaunya; 4) Biaya relatif lebih mahal bagi pemerintah dan pembayar pajak. Dengan jumlah anggota yang relatif banyak, akan membebani pengeluaran kepada pemerintah, maupun pembayar pajak.

Dengan melihat kelemahan masing-masing sistem, diharapkan parlemen sekarang dapat mengambil manfaatnya dan meminimalkan kelemahan-kelemahan tersebut, sehingga parlemen bikameral yang dicita-citakan dapat terwujud.

Sistem Parlemen Bikameral di Indonesia

Untuk menjalankan sistem perwakilan rakyat dengan baik, maka ada dua pilihan yang dapat diterapkan dalam sistem perwakilan rakyat, yaitu bikameral atau *unikameral* yang telah dijelaskan di muka. Dari kedua jenis

tersebut, ternyata Indonesia memilih bikameral (sistem dua kamar) sebagai sistem perwakilan rakyatnya dengan berbagai alasan yang telah dikemukakan di atas dengan menempatkan DPR sebagai Majelis Rendah dan DPD sebagai Majelis Tinggi dalam Parlemen. Namun sistem bikameral yang bagaimanakah yang akan diterapkan di Indonesia?

Ternyata dalam pelaksanaannya (mekanisme kerja), sistem parlemen bikameral dapat dilaksanakan dengan tiga cara:¹⁷

- 1) Memosisikan kedua majelis sebagai posisi yang sama kuat, sehingga RUU yang dibuat harus mendapat pengesahan dari kedua majelis tersebut.
- 2) Masing-masing mempunyai fungsi yang berbeda, sehingga ada pembagian tugas di antara mereka dan RUU dalam bidang tertentu hanya mendapat pengesahannya dari salah satu majelis yang berhubungan dengan bidang tersebut.
- 3) Memosisikan salah satu majelis, misalnya DPR sebagai lembaga yang dominan, sehingga RUU yang dibuat hanya berhak mendapat persetujuan DPR. Sedangkan DPD hanya memberikan pertimbangan.

Dari ketiga mekanisme yang ada, maka cara pertama merupakan cara kerja yang sesungguhnya dari sistem parlemen bikameral. Sedangkan cara kedua dan ketiga, tidak dapat dikatakan sebagai parlemen bikameral yang sesungguhnya, tetapi lebih tepatnya adalah Sistem *Unikameral Plus*.¹⁸ Mekanisme pertama lebih menunjukkan bikameral, karena sistem ini memberikan akses dan motivasi kepada kedua majelis agar lebih aktif menjalankan tugasnya. Selain itu, kelemahan-kelemahan yang berada di sistem *unikameral* dapat teratasi dengan sistem ini.

Indonesia yang baru saja melaksanakan pemilu legislatif 2004, telah merekrut sejumlah anggota DPR dan DPD dan mekanisme bikameral yang digunakan adalah tidak memosisikan kedua majelis sama kuat, tetapi hanya memberikan kesempatan kepada DPD untuk ikut mengajukan, membahas dan melakukan pengawasan dalam RUU, khususnya yang berkaitan dengan daerah: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah dan pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dan pengawasan tentang APBN dan RUU tentang pajak, pendidikan, dan agama.¹⁹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut pola nomor dua dan tiga, yaitu adanya pembagian tugas dan lebih didominasi oleh DPR untuk secara keseluruhan. Pola atau mekanisme kerja semacam ini tidak dapat dikatakan Parlemen Bikameral murni, tetapi *Soft Bicameral* atau *Unicameral Plus*.

Meskipun secara ideal Indonesia belum menuju ke sistem parlemen bikameral yang murni, tetapi sudah merupakan suatu upaya yang positif menuju ke arah sistem perwakilan rakyat yang lebih representatif, aspiratif, dan demokratis. Bagaimana kelanjutan dari parlemen bikameral ini, tunggu saja tanggal mainnya![]

Catatan Kaki

1. Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: CV Rajawali, 1985), 25; Lihat juga dalam M. Dawam Rahardji (ed.), *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan*, (Jakarta: CIDES, 1996), 4.
2. Lihat Undang-undang Dasar 1945.
3. J.J. Von Schmid, *Abli-abli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terj. R. Wiratno dkk., (Jakarta: PT Pembangunan, 1988), 169-170.
4. Seri Penelitian Legislatif, *Satu atau Dua Kamar? Pilihan antara Pola Badan Legislatif Unikameral dan Bikameral*, (National Democratic Institute, 1996), 3.
5. *Ibid.*, 3.
6. *Ibid.*
7. Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), 139.
8. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), 177.
9. A. Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia), 1992), 177.
10. Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, 178.
11. Lihat Undang-undang Dasar 1945, pasal 6 A, ayat 4.
12. Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral," *Makalah* dalam Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, (Jakarta: Hotel Hilton, 8 Juni 2001), 1.
13. *Ibid.*, 2.
14. A. Ramlan Surbakti, "Amandemen UUD 1945 tentang Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral," *Makalah* dalam Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta: Hotel Hilton, 8 Juni 2001, 1.
15. *Ibid.*, 3-4.
16. Seri Penelitian Legislatif, *Ibid.*, 2-3. Dalam Seri Penelitian Legislatif tidak dijelaskan kelemahan masing-masing sistem, tetapi penulis mencoba menampilkan sisi kelemahannya dengan bertitik-tolak dari sisi kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem.
17. A. Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, 3.

18. *Ibid.*, 3.

19. Lihat Undang-undang Dasar 1945, Pasal 22 D, ayat 1, 2 dan 3.

Daftar Pustaka

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999.

Rahardji, M. Dawam (ed.), *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan*, Jakarta: CIDES, 1996.

Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV Rajawali, 1985.

Saragih, Bintan R. *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta: Perintis Press, 1985.

Seri Penelitian Legislatif, *Satu atau Dua Kamar? Pilihan antara Pola Badan Legislatif Unikameral dan Bikameral*, National Democratic Institute, 1996.

Schmid, J.J. Von. *Abli-abli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terj. R. Wiratno dkk., Jakarta: PT Pembangunan, 1988.

Surbakti, A. Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia), 1992.

-----, "Amandemen UUD 1945 tentang Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral," *Makalah* dalam Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta: Hotel Hilton, 8 Juni 2001.

Thaib, Dahlan. "Menuju Parlemen Bikameral," *Makalah* dalam Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta: Hotel Hilton, 8 Juni 2001.

ISSN 0215-6253 (print)



9 770215 625008

ISSN 2714-6103 (online)



9 772714 610004