

EKSISTENSI DPD DAN KEPENTINGAN LOKAL

Abstrak

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dua makna historis; yaitu DPD merupakan lembaga negara atau kekuasaan legislatif dan lembaga konstitusional. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disebut sebagai lembaga negara karena keberadaannya sejak diamandemenkannya UUD 1945diberlakukan. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga konstitusional karena DPD memiliki tiga fungsi; pertama, fungsi representasi; kedua, fungsi legislasi; dan ketiga, fungsi pengawasan (control).

Pertama, fungsi legislasi: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang, ikut membahas RUU keduanya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dst. Kedua, pertimbangan, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. Sedangkan fungsi ketiga adalah pengawasan, yaitu dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di bidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, serta menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK. Dan fungsi representasi atau perwakilan, yaitu ada perwakilan secara fisik dan perwakilan substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi tersebut, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah: Sistem perwakilan politik (political representation); Sistem perwakilan teritorial (territorial or regional representation); dan Sistem perwakilan fungsional (functional reprsentation)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (political representatives), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (regional representatives or territorial representatives). Sedangkan, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (functional

*representatives)*¹. Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari tiap-tiap daerah adalah contoh dari perwakilan teritorial atau regional representation.

Ditinjau dari fungsi DPD, terlihat kedudukan DPD lebih rendah daripada DPR. Secara ringkas, lingkup kewenangan DPD jauh lebih sempit dari kewenangan DPR. Lembaga ini terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yang mencakup persoalan-persoalan: Otonomi Daerah, Hubungan Pusat-Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta penggabungan daerah, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi, Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Kata kunci: Eksistensi (fungsi dan peran), DPD, dan Kepentingan Lokal

A. Pendahuluan

Dinamika politik lokal, mau tidak mau, terbingkai oleh perubahan tatanan politik yang dirancang pada pelataran nasional. Tak lepas hal ini disebut sebagai dinamika politik lokal dalam konteks nasional. Kecenderungan adanya perubahan tatanan politik tidak bisa dihindarkan dari perubahan konstitusional melalui serangkaian proses amandemen, sebetulnya bermuara pada tatanan politik dan pemerintahan yang sangat mendasar, baik pada pelataran nasional maupun lokal. Beberapa di antara perubahan yang bisa diantisipasi dan diwacanakan adalah: kedaulatan ada di tangan rakyat dan tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Tentu konstitusi kita mengamankan pelaksanaan kedaulatan rakyat ini dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar. Maka, terbukti pada tahun 2004 telah dilangsungkan Pemilu konvensional (untuk memilih anggota DPR dan DPRD) serta Pemilihan Umum model baru; untuk memilih anggota DPD dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Wacana memilih orang versus memilih partai politik kini semakin marak, sejalan dengan semakin rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap parpol.

DPD sebagai salah satu instrumen kekuasaan legislatif yang dipilih langsung oleh konstituennya berdasarkan daerah yang

diwakilinya, maka DPD sebagai lembaga negara yang baru hadir dalam lingkaran kekuasaan legislatif memiliki peranan penting dalam mewujudkan kepentingan lokal. Melihat realitas politik DPD selama ini, DPD sebagai lembaga legislatif terkesan mandul dan belum memainkan peranan yang cukup signifikan dalam mewujudkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Yang paling menonjol salah satunya adalah mandulnya fungsi dan peran DPD dalam proses legislasi, disebabkan kewenangannya yang bersifat konsultatif. Oleh sebab itu, meskipun ambiguitas eksistensi DPD mengalami impase, kedepan DPD bagaimana mampu mewujudkan kepentingan lokal dalam kontek demokrasi lokal. Jika DPD belum mampu mewujudkan cita-cita kepentingan lokal, maka eksistensi DPD; peran dan fungsinya sebagai Dewan Perwakilan Daerah akan menjadi impase demokrasi lokal dalam mengoptimalkan peran dan fungsinya tersebut.

Mengingat adanya sebagian kecil permasalahan tentang eksistensi DPD sebagai lembaga legislatif yang sejajar dengan DPR, ternyata menimbulkan kontra argumentasi melihat ketidakmampuan DPD dalam mengoptimalkan kewenangan yang dimilikinya. Dalam konteks ini, penulis mencoba menganalisa persoalan ini kaitannya dengan peran dan fungsi DPD dalam mewujudkan kepentingan lokal.

B. Deskripsi Teoritik

Polemik terkait eksistensi – fungsi dan peran – Dewan Perwakilan Daerah dalam mewujudkan kepentingan lokal terus bergulir. Fungsi dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam konteks sebagai lembaga negara mengalami distorsi fungsional. Disatu sisi, DPD yang memiliki kekuasaan legislatif secara fungsional terhambat dalam proses legislasi. Disisi lain, DPD sangat berperan dalam mewujudkan kepentingan lokal mengingat DPD merupakan perpanjangan tangan dari daerah yang diwakilinya. Oleh sebab itu, DPD dalam mewujudkan demokrasi lokal ditingkat daerah berpeluang besar untuk menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan ditingkat legislatif. Dengan kata lain, ketidakmampuan DPD dalam mengoptimalkan kewenangan yang dimiliki.

Secara teoritik, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislatif di beberapa negara terbagi dalam dua majelis (*bi-kameralisme*), sedangkan di negara lain hanya terdiri dari satu majelis (*uni-kameralisme*). Lazimnya di semua negara federal memakai sistem dua kamar disebabkan oleh beberapa faktor yaitu untuk

sama dipilih langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat; *ketiga*, dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA; dan *terakhir*, hubungan-hubungan antar lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Berdasarkan empat alasan tersebut, bahwa sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan pada prinsip *checks and balances*.

Meskipun, secara definitif DPD dan DPR merupakan sebuah badan yang mewakili rakyat, tetapi pada umumnya keduanya disebut sebagai Majelis Rendah atau kamar pertama disebut sebagai DPR dan Majelis Tinggi atau kamar kedua dinamakan DPD. Dengan terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah, maka di parlemen Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdapat dua kamar atau kamar parlemen. Kedua lembaga inilah nantinya akan menentukan hasil suatu undang-undang yang akan dibuat, selain itu juga mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁵ dikatakan bikameral karena adanya dua dewan dalam MPR menunjukkan dua kamar, terlepas apakah *strong* atau *soft*. Munculnya lembaga baru ini merupakan buah reformasi yang menuntut pembaruan politik di segala bidang guna mewujudkan kedaulatan rakyat. Sepanjang sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR), sebagian besar anggotanya diangkat, bukan merupakan pilihan langsung rakyat.

Dengan deskripsi teoritik ini, peran kamar dua di Indonesia yaitu untuk menjamin perwakilan yang lebih kuat bagi daerah dan lembaga legislatif nasional. Secara eksplisit kamar dua akan memberi perspektif baru tentang kedaerahan sebagai pertimbangan bagi aturan nasional. Di Indonesia yang sudah mengalami reformulasi kelembagaan di parlemen dengan kehadiran kamar semacam ini akan memperkuat dukungan daerah untuk kualitas produk legislatif.

Disamping itu, sistem bikameral dengan kehadiran DPD yang diadopsi dalam sistem politik Indonesia dengan alasan-alasan normatif, setidaknya ada dua alasan yang paling fundamental.

Pertama, dalam rangka terciptanya mekanisme *cheks and balances*. Mekanisme ini untuk menghindari dari monopoli dalam perundang-undangan, sehingga kualitas undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif lebih baik dan lebih sempurna. *Kedua*, mekanisme ini diciptakan guna meningkatkan derajat keterwakilan (*degree of representation*) dari masyarakat daerah. Asumsinya dengan mekanisme ini akan terbangun konsolidasi internal insitusi termasuk lembaga legislatif, ataupun Presiden dengan DPR dan MA.

Sebenarnya dengan sistem “bikameral” akan mempertegas pembagian kekuasaan dan pelaksanaan mekanisme *cheks and balances* dengan tujuan dapat dicegah penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia.

Dalam UUD 1945 pasal 2 ayat (1) sebelum diamandemen berbunyi: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Namun, setelah mengalami perubahan yang keempat kalinya, maka pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang”.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa fungsi parlemen atau lembaga perwakilan rakyat⁶ pada prinsipnya ada tiga yaitu:

1. Fungsi Representasi (Perwakilan):
 - a) Representasi formal; dan
 - b) Representasi aspirasi
2. Fungsi Pengawasan (*control*)
 - a) Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*)
 - b) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
 - c) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
 - d) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
 - e) Pengawasan atas kinerja pemerintahan (*control of government performance*)

- f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.
3. Fungsi pengaturan atau Legislasi ada empat bentuk kegiatan, yaitu:
- a) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiations*)
 - b) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
 - c) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
 - d) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Dengan demikian, keberadaan DPD dapat menjadi daya rekat pemerintah pusat bagi upaya melaksanakan desentralisasi pembangunan dalam bingkai NKRI. Keberadaan DPD tidak lepas dari UU otonomi daerah yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.⁷

Dalam Bab VIIA hasil amandemen ketiga UUD 1945 pada pasal 22C secara gamblang disebutkan: (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum; (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan UU.⁸

Sedangkan Pasal 22D menyebutkan: (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan 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. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat

C. Analisa Teoritik

1. Peran Kelembagaan DPD

Meskipun memiliki legitimasi yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan anggota legislatif, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak mempunyai kekuasaan yang berarti. Sebenarnya secara jelas, Pasal 22D sudah mendeskripsikan tentang peran DPD secara fungsional. Agaknya, secara institusional peran DPD mengalami evolusi karena untuk melaksanakan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang paling esensial, seperti perubahan konstitusi maupun *impeachment*, kehadiran DPD tidak diperlukan. Untuk itu, keberadaan DPD lebih tepat diposisikan sebagai lembaga yang masih harus mengalami evolusi kelembagaan (*institutional evolution*).

Hal ini dipertegas oleh Sarwono Kusumaatmadja, dalam diskusi mengenai “Siasat Mengoptimalkan Peran DPD” di Jakarta, menyatakan bahwa prospek DPD tidak dapat diukur dari legalitas yang sekarang berlaku karena legalitas itu sebatas mengatur keberadaan DPD dalam statusnya sebagai suatu lembaga yang baru lahir dengan segala keterbatasannya. Keberadaan DPD lebih tepat diposisikan sebagai lembaga yang masih akan mengalami evolusi institusional.

Walaupun potensi untuk berperan, peran DPD tidak berangkat dari posisi kekuasaan. Peran DPD tercipta karena interaksi kelembagaan yang terjadi antara DPR, Presiden, DPD, dan Mahkamah Konstitusi berada dalam posisi asimetrik. Jika DPD dapat memerankan perannya dengan dukungan publik luas, terbuka jalan untuk terjadinya peluang amandemen konstitusi yang bisa mendorong terjadinya bikameralisme dalam lembaga perwakilan kita.⁹

Peran DPD terbatas kewenangannya pada legislasi yang terkait dengan urusan daerah. Peluang di luar otonomi daerah sangat dibatasi. Hal yang sama bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi *budgeting* dan *controlling* yang terbatas pada masalah kedaerahan (*regionalisme*). Dengan peran DPD yang relatif minimal inilah, status DPD di Indonesia mengalami subordinat atau menjadi bawahan DPR. Ketidaksejajaran peran tersebut, DPD dihadapkan dua dilema disatu sisi, DPD harus mengoptimalkan kewenangannya disisi lain, DPD terbatas kewengannya karena harus mengamandemen pasal 22D dalam UUD 1945. Meskipun hal ini menjadi tantangan

bagi DPD, DPD tetap harus menyakinkan masyarakat lebih-lebih konstituenya dengan terus mendorong terciptanya demokrasi lokal di daerah.

Meski, kewenangan DPD dalam beberapa hal terbatas, harus dipahami bahwa pertama, DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan masalah perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1). *kedua*, DPD ikut membahas RUU yang diajukan dalam bagian pertama tersebut, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2). Dan *ketiga*, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat 3).

Bila mengacu pada teori bikameral *strong* dan *soft*, serta melihat terhadap sistem ketatanegaraan kita maka peran yang ideal bagi DPD setidaknya ada empat peran, yaitu: *Pertama*, DPD harus mempertegas posisinya sebagai kepanjangan tangan rakyat di daerah. *Kedua*, DPD berperan sebagai lembaga penyeimbang dari DPR, agar fungsi *check and balance* bisa berjalan optimal. *Ketiga*, peran DPD untuk membantu meringankan beban dan tugas yang diemban oleh DPR. *Keempat*, DPD harus mengambil inisiatif dalam berbagai hal terkait dengan masalah kebangsaan, baik yang bersifat lokal maupun nasional.

Ala kulli hal, DPD di kemudian hari akan mempunyai wewenang legislasi, pengawasan dan anggaran yang tercermin untuk mendapatkan fungsi dan peran utuh sebagaimana lembaga perwakilan rakyat halnya DPR. Artinya, dengan keberadaannya peran DPD tidak menjadi mandul. Dan mendorong Amandemen UUD 1945 merupakan pintu masuk atas peran ideal DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

2. Fungsi DPD

Fungsi DPD tidak bisa kita lepas dari peran DPD tersebut. Karena fungsi dan peran DPD saling memiliki keterkaitan. Sudah dijelaskan di awal dalam pasal 22D memiliki dua makna yaitu fungsi dan peran DPD.

Tetapi untuk lebih jelasnya, DPD mempunyai 3 fungsi menurut Pasal 22D UUD 1945. *Pertama*, fungsi legislasi: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang, ikut membahas RUU keduanya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dst. *Kedua*, pertimbangan, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. Sedangkan fungsi *ketiga* adalah pengawasan, yaitu dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di bidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, serta menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK.¹⁰ Dan fungsi representasi atau perwakilan, yaitu ada perwakilan secara fisik dan perwakilan substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi tersebut, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:

1. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
2. Sistem perwakilan teritorial (*territorial or regional representation*);
3. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representatives*), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representatives or territorial representatives*). Sedangkan, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*)¹¹. Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari tiap-tiap daerah adalah contoh dari perwakilan teritorial atau *regional representation*.

Ditinjau dari fungsi DPD, terlihat kedudukan DPD lebih rendah daripada DPR. Secara ringkas, lingkup kewenangan DPD jauh lebih sempit dari kewenangan DPR. Lembaga ini terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yang mencakup persoalan-persoalan:

- Otonomi Daerah
- Hubungan Pusat-Daerah
- Pembentukan dan Pemekaran serta penggabungan daerah

- Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi
- Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah
- RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Dari sekian persoalan tersebut diatas, bukan berarti lingkup eksklusif kewenangan DPD, akan tetapi DPR juga memiliki kewenangan yang sama untuk menangani persoalan-persoalan tersebut. DPD dalam konteks ini hanya sebatas membahas, memberi pertimbangan, dapat mengajukan rangangan UU, dan melakukan pengawasan.

Berkaitan dengan masalah desentralisasi kekuasaan diatas, menurut Hoogerwarf¹², desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan dibidang pengaturan dan dibidang pemerintahan. Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam pengertian pendelegasian kewenangan berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berada diluar kendali pemerintah pusat.

3. Aspirasi dan Kepentingan Lokal

DPD dalam kaitannya dengan aspirasi dan kepentingan lokal menjadi salah satu bagian dari perjuangan peran dan fungsi DPD di parlemen. Dalam kenyataan seperti ini, bagaimana DPD dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah? Untuk itu dalam Pasal 22D menjadi referensi utama dalam memposisikan DPD sebagai kepentingan daerah.

Kepentingan daerah tentu saja dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Melihat peranan DPD yang dihadapkan dengan DPR, seringkali peran itu mengalami distorsi dan mandul dikarenakan tidak optimalnya peran DPD. Tidak optimalnya peran DPD karena DPD disatu sisi sebagai pelengkap. Sejalan dengan pandangan Jimly,¹³ bahwa DPD hanya melakukan fungsi ko—

pembahas, ko-pengusul. Semua saran, usul, dan/atau pertimbangan yang diberikan oleh DPD, baik kepada DPR maupun kepada pemerintah bersifat tidak mengikat secara hukum.

Selain itu, peran DPD yang lebih besar akan mendapat resistensi dari DPR yang membuat termarginalkannya peran DPD. Untuk menyelesaikannya ini perlu melembagakan hubungan dan mekanisme kerja antardaerah. Mekanisme kerjadaerah tergantung dari anggota DPD dan pemerintah daerah dengan tujuan lebih efektif.

Perlu dicermati peran DPD dalam konteks lokal bahwa DPD yang tidak terikat secara institusional dengan partai politik dan bukan dicalonkan oleh partai politik hal ini akan memperkuat posisi DPD terutama di daerah yang diwakilinya. Dengan idependensi DPD dari partai politik atau ormas akan lebih massif dalam menyuarakan aspirasi daerah dan kepentingan daerah terutama dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan bidangnya. Dengan demikian, eksistensi DPD akan semakin nampak terutama bagi daerah dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

Preskripsi empirik diatas, pada satu sisi akan mempertanyakan kegigihan anggota DPD dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah menyangkut orang banyak dan kesejahteraan daerah dalam kerangka konteks lokal, tentu didasarkan sejauhmana konsistensii DPD dalam memperjuangkan kenyataan ini.

Dalam konteks politik lokal, masing-masing daerah memiliki prioritas kepentingan yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan politik dan keinginan daerah tersebut. Keberadaan DPD untuk mewakili kepentingan daerah dalam proses dan produk legislasi di tingkat pusat cukup *legitimate*. DPD dibentuk untuk menjadi lidah dan media aspirasi dan kepentingan daerah. Inilah esensinya dari kepentingan lokal melalui DPD, karena *pertama*, rakyat langsung memilih anggota DPD dalam sistem distrik; *kedua*, DPD menjadi *vertical balance* sebagai lembaga yang mewakili kepentingan daerah (*representation based on size of region*) terhadap DPR (*representation based on size of population*)¹⁴.

Dengan DPD ini secara langsung masyarakat dapat mengaspirasikan kepentingannya sesuai dengan kebutuhan yang ada di daerah. Dengan demikian, peran dan fungsi DPD tidak sia-sia sebagai perwakilan daerah.

Catatan Rekomendatif

Dengan begitu, DPD juga mempunyai wewenang legislasi, pengawasan, dan anggaran dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai karakteristik masing-masing untuk mengatasi kebuntuan politik yang mungkin terjadi. *Pertama*, Upaya untuk membuat peran DPD makin ideal terbuka dengan adanya dorongan Komisi Konstitusi yang mengusulkan agar bunyi Pasal 22 D UUD 1945 berubah menjadi "DPD ikut menyetujui dan/atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah...". Selain itu, terlihat indikasi awal bahwa pemajuan peran dan fungsi DPD selebarnya cenderung diakui banyak pihak.

Kedua, Untuk mewujudkan peran lebih DPD, perlu ada komunikasi politik intensif dengan konstituennya. Komunikasi ini seharusnya berupa dialog yang diikuti dengan pertanggungjawaban dalam menindaklanjuti aspirasi konstituen. Dengan model ini, dukungan politik terhadap pernyataan maupun tindakan anggota DPD dalam kapasitasnya sebagai mitra kerja DPR akan mendapatkan dukungan dari luar.

Ketiga, perlu adanya catatan evaluatif atas pasal 22D ayat 4 yang menyatakan bahwa anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU. Artinya, setelah susunan dan kedudukan (susduk) DPD ditentukan oleh DPR, lembaga ini juga mengatur pemberhentian anggota DPD. Melihat kenyataan ini, peranan DPD sangat terbatas, padahal proses pemilihan keanggotaan DPD dan DPR sama-sama melalui pemilihan secara langsung.

Dalam mewujudkan peran dan fungsi DPD yang ideal menurut sistem ketatanegara kita dapat dipahami dari beberapa hal; *Pertama*, DPD harus mempertegas posisinya sebagai kepanjangan tangan rakyat di daerah. *Kedua*, DPD berperan sebagai lembaga penyeimbang dari DPR, agar fungsi *check and balance* bisa berjalan optimal. *Ketiga*, peran DPD untuk membantu meringankan beban dan tugas yang diemban oleh DPR. *Keempat*, DPD harus mengambil inisiatif dalam berbagai hal terkait dengan masalah kebangsaan, baik yang bersifat lokal maupun nasional.

Catatan Kaki:

- ¹ Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 180
- ² Lihat C.L. Montesquieu, *The Spirit of Laws*, 2nd edition, 1949, hal. 43
- ³ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekjen & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hal. 13
- ⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, "Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya" dalam Janedjir M. Gaffar dkk (eds), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, 2003, hal. 123
- ⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hal. 44
- ⁶ Lihat Ali Masykur Musa, *Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Setengan Hati*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu (PIS), 2003, hal. 32
- ⁷ *Ibid*, hal. 32
- ⁸ Sarwono Kusumaatmadja, dalam diskusi tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran DPD" di Jakarta, hari Kamis, 27-5-2005
- ⁹ *International IDEA, Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta, 2000, hal. 38
- iii *Ibid*, hal. 40
- iii Lihat Krishna D. Darumurti, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti. 2003, hal. 47
- iv Lihat Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal. 123
- v Lihat Eko Prasjojo, "DPD dan Penguatan Demokrasi Lokal", Kompas, 23/03/07.
-

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, 2003., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- C.L. Montesquieu, 1949., *The Spirit of Laws*, 2nd edition.

Asshiddieqie, Jimly, 2006., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekjen & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi

-----, 2003., "Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya" dalam Janedjir M. Gaffar dkk (eds), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP

-----, 1996., *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Serajah*, Jakarta: UI Press.

Musa, Ali Masykur, 2003., *Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Setengan Hati*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu (PIS)

Prasojo, Eko, "DPD dan Penguatan Demokrasi Lokal", Kompas, 23/03/2007

Kusumaatmadja, Sarwono, dalam diskusi tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran DPD" di Jakarta, hari Kamis, 27-5-2005

International IDEA, 2000., *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta

Krishna D. Darumurti, 2003., *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Penulis, Staf Jurusan Jinayat Siyasah Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam IAIN "Sultan Maulana Hasanuddin" Banten.