UPAYA PENINGKATAN PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DI INDONESIA

Yulia Neta

ABSTRAK

Salah satu hasil amandemen UUD 1945, adalah munculnya Lembaga Negara baru dalam sistem perwakilan rakyat di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam rangka mengakomodasi kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam pembuatan keputusan politik yang bersifat nasional dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat mewakili kepentingan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Namun DPD masih banyak mengalami kendala dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai representasi masyarakat, di antaranya dalam struktur Bikameral (dua kamar) pada lembaga MPR yang terdiri dari DPR dan DPD seharusnya kedua lembaga negara ini mempunyai kewenangan yang seimbang sehingga akan terwujud adanya checks and balances, namun dalam kenyataannya DPD hanya mempunyai kewenangan untuk mengusulkan tidak sampai memutuskan.

Kata Kunci: *Dewan Perwakilan Daerah, Amandemen UUD, Peran DPD*

A. PENDAHULUAN

Sejak terjadinya reformasi di Tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Runtuhnya rezim orde baru tanggal 21 mei 1998 telah memunculkan suatu gerakan yang sering disebut dengan era reformasi, era tersebut telah melahirkan sistem baru dalam pemerintahan Indonesia. Hal tersebut muncul karena desakan dari masyarakat Indonesia yang mulai merasakan sistem pemerintahan Orde Baru selama ini tidak sesuai lagi dengan semangat dan cita cita demokrasi. Reformasi tersebut merupakan proses transisi bangsa Indonesia menuju negara hukum yang demokratis menuju masyarakat adil dan makmur.

Tuntutan reformasi menghasilkan perubahan terhadap konstitusi bangsa Indonesia yang merupakan arah dan tujuan bangsa Indonesia dalam mencapai cita citanya. Perubahan konstitusi tersebut ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) yang selama ini dinilai sebagai produk hukum yang sakral tidak bisa diganggu gugat. Undang-Undang Dasar telah mengalami perubahan mendasar

sebanyak empat kali. Dalam perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, Indonesia telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan dan *check balances* sampai dengan penyelesaian konflik politik melalui jalur hukum.

Salah satu hasil amandemen tersebut adalah munculnya lembaga negara baru dalam sistem perwakilan rakyat di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan hasil amandemen UUD 1945 yang ketiga. Dalam rangka mengakomodasi kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik yang bersifat nasional dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat mewakili kepentingan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah.

Latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan MPR No. 4/MPR/2004 tentang Laporan Badan Pekerja MPR RI Mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi tentang perubahan

UUD 1945, menegaskan bahwa keberadaan DPD RI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain:

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang.

Beberapa asumsi yang mendasari perlunya keterwakilan daerah dalam pengambilan kebijakan adalah *pertama*, agar keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan ruang atau daerah dan adanya penyebaran penduduk Indonesia yang tidak merata tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi. *Kedua*, dalam rangka mewujudkan mekanisme *check and balance*. Mekanisme ini dianut oleh negara yang demokratis untuk menghindari kesewenang-wenangan salah satu lembaga atau disalahgunakannya lembaga negara oleh kelompok atau perseorangan. *Ketiga*, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga Undang-Undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif akan menjadi lebih baik dan lebih sempurna¹.

Munculnya lembaga baru tersebut diharapkan mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah serta untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Gagasan dasar dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah adalah keinginan masyarakat untuk lebih mengakomodir aspirasi daerah serta memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan kebijakan yang berkaitan langsung dengan daerah, sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Sistem desentralisasi yang digunakan Indonesia dalam sistem otonomi daerah membuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam

perjalanan otonomi daerah sangat penting dan berpengaruh. Dewan Perwakilan Daerah adalah salah satu lembaga yang diharapkan bisa menyuarakan daerah-daerah yang dalam pelaksanaan otonomi daerahnya belum maksimal yang faktor utama penyebabnya masih lemahnya sumber daya manusia yang tersedia dalam mengelola daerah. Dewan Perwakilan Daerah juga diharapkan sebagai kontrol dan perantara pemerintah pusat dengan masyarakat di daerah.

Adanya Dewan Perwakilan Daerah telah membangkitkan harapan yang besar bagi masyarakat di daerah agar kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi oleh daerah dapat diperjuangkan ditingkat pusat. Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi yang penting dan strategis dalam menyerap aspirasi dan permasalahan yang terjadi tersebut untuk dapat diperjuangkan di pusat dalam membuat kebijakan nasional. Tingginya harapan masyarakat terhadap Dewan Perwakilan Daerah merupakan bentuk dukungan masyarakat yang telah diberikan pada wakil rakyat dari daerah yang harus dijaga demi keberlangsungan cita-cita masyarakat untuk hidup sejahtera. Apakah semua hal tersebut sudah tercapai? Adalah pertanyaan menarik yang diajukan terhadap eksistensi Dewan Perwakilan Daerah saat ini. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah terlihat belum signifikan dalam menjalankan tujuan awal dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang menyerukan suara masyarakat dalam hal otonomi daerah. Apakah penyebab dari kondisi tersebut? Peraturan perundang-undangan yang berlaku, person atau orang-orang yang berada dalam Dewan Perwakilan Daerah sendiri atau kurangnya dukungan masyarakat terhadap Dewan Perwakilan Daerah, merupakan kemungkinan penyebab terciptanya kondisi tersebut.

Besarnya harapan dari masyarakat terhadap peran Dewan Perwakilan Daerah merupakan tanggung jawab yang harus dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah demi menjaga kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat. Mengingat kehadiran Dewan Perwakilan Daerah yang masih terbilang baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang harus mampu menjawab dan mengatasi persoalan yang selama ini dialami oleh masyarakat terutama antara pemerintah pusat dengan daerah.

¹ Megawati dan Ali Murtopo, 2006. *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta, hal. 3.

Banyaknya persoalan dan harapan pada Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan peran dan fungsi yang dimiliki haruslah menjadi perhatian bagi Dewan Perwakilan Daerah. Walaupun secara ideal masih jauh dari harapan masyarakat karena peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah selama ini belum terlihat secara nyata.

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi pokok permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) Bagaimanakah peran Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia? (2) Bagaimanakah upaya peningkatan peran Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia?

Pendekatan yang dilakukan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris, pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis teori-teori, konsep-konsep, pandangan, literatur, serta peraturan Perundang-undangan yang berlaku dengan memberikan arti secara tersirat maupun tersurat. Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan cara menggali informasi dan penelitian lapangan untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan terhadap permasalahan yang akan dibahas. Analisis data secara deskriptif kualitatif yang lebih menitik beratkan pada analisis yuridis.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia

Implikasi amandemen UUD 1945 dalam pemerintahan daerah yang sangat penting dan mendasar adalah keinginan untuk melakukan perubahan tata kelola pemerintahan daerah. UUD 1945 telah menetapkan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah telah mengubah tata kelola pemerintahan dari yang semula sentralistik menjadi desentralistik. Lokus pembangunan bergeser dari Pusat (nasional) ke daerah dari yang semula dijalankan oleh aktor utama negara (pemerintah) secara konstitusional semestinya berpindah ke masyarakat di daerah. Perubahan

tata kelola pemerintahan daerah yang terdesentralisasi dipilih diharapkan dapat menciptakan iklim pemerintahan yang berpeluang tinggi untuk mencapai demokratisasi, perbaikan pelayanan dasar publik dan peningkatan akses ekonomi masyarakat.

Berdasarkan pandangan di atas, maka otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, karena itu tercerminnya otonomi sebagai instrumen demokrasi, memerlukan kemandirian dan kebebasan serta tingkah laku demokratik baik warga maupun penyelenggara pemerintahan. Segala bentuk tingkah laku feodalistik dan otoritarian harus diubah menjadi tingkah laku demokratik; egaliter, terbuka, harmonisasi, menjadikan perbedaan sebagai dasar dinamika menemukan kebenaran dan sebagainya. Dalam era reformasi komitmen terhadap demokrasi sangat besar. Menurut David K. Hart, otonomi daerah tidak akan berkembang tanpa didahului oleh komitmen terhadap demokrasi dari bangsa dan pemerintahnya.

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001.

Sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga

yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberikan indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Keterwakilan rakyat merupakan kemutlakan dalam sistem demokrasi di Indonesia yang tengah dikedepankan dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Termasuk didalamnya keberadaan DPD yang merupakan lembaga baru dalam tata hukum di Indonesia. DPD merupakan representasi aspirasi masyarakat dari setiap daerah yang telah memilih para wakilnya untuk duduk di parlemen dan memperjuangkan suara serta kepentingan daerah demi tetap terjaganya semangat Bhineka Tunggal Ika. DPD masih banyak mengalami kendala dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai representasi masyarakat, diantaranya dalam struktur *Bikameral* (dua kamar) pada lembaga MPR yang terdiri dari DPR dan DPD seharusnya kedua lembaga negara ini mempunyai kewenangan yang seimbang sehingga akan terwujud adanya *checks and balances*, namun dalam kenyataannya DPD hanya mempunyai kewenangan untuk mengusulkan tidak sampai memutuskan. Adanya ketidaksetaraan ini dapat dilihat dalam susunan dan kedudukan DPD yang diatur oleh undang-undang. Selanjutnya permasalahan terlihat pula dalam UUD Negara R.I Tahun 1945 bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan

hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu kedudukannya hanya bersifat penunjang (*auxillary*) terhadap fungsi DPR dibidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya. Disamping itu juga mekanisme birokrasi yang ada tidak melembagakan adanya mekanisme *checks and balances* diantara lembaga-lembaga negara, khususnya menyangkut posisi DPD.²

Susunan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

Selain diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) lembaga DPD juga diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22E UUD 1945 secara umum ditetapkan bahwa anggota DPD dipilih dari masing-masing provinsi melalui pemilihan umum dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi dan jumlah keseluruhan anggota dari semua provinsi itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Ketentuan mengenai jumlah anggota DPD diperjelas di Pasal 33 Ayat (1) UU No.22 Tahun 2003 yang menetapkan bahwa jumlah anggota DPD dari setiap anggota provinsi sebanyak 4 orang dan ditegaskan kembali pada Ayat (2) nya bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Dengan demikian jumlah anggota DPD yang ada saat ini berdasarkan pemilihan terakhir berjumlah 128.

Sebagai tindak lanjut ketentuan dari Pasal 22E Ayat (2), yang berbunyi pemilihan diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Ayat (4) menegaskan bahwa peserta pemilihan umum untuk anggota DPD adalah perseorangan. Kemudian dipertegas dengan dikeluarkan UU No.12 tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Mengenai DPD hal ini dijelaskan dalam Pasal 11 UU No 12 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa:

1. Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan

² Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika. Jakarta. hal. 119.

- a. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu orang) pemilih
 - b. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih.
 - c. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) orang sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih.
 - d. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih.
 - e. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.
2. Dukungan sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) tersebar disekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
 3. Persyaratan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat(2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotocopy kartu tanda penduduk atau identitas lain yang sah.

Selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan Pasal 63 dan 64 UU No.12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

1. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan
2. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.
3. Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon yang

lain, juga harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, Polri.

Pasal 109 UU No. 12 tahun 2003 menjelaskan bahwa, penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, keempat di provinsi yang bersangkutan, dalam hal perolehan suara calon pilih keempat mendapat suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Secara umum basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama, *pertama* basis komunitas spasial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu. *Kedua*, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kota/kabupaten), misalnya dari unsur Nahdhatul Ulama, Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang memiliki basis ditingkat lokal dan semacamnya. *Ketiga*, dari figur publik yang dikenal atau dipilih lebih karena kepopulerannya baik dari kalangan kampus maupun aktivis, LSM, dan sebagainya. *Keempat*, elit ekonomi, yakni mereka memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses kampanye.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah menurut Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945

Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi

Susunan, kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah telah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 22 D Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa:

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

- pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
 - c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk dapat ditindaklanjuti.

Berdasarkan Pasal ini kewenangan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang.

Dalam hal pengajuan rancangan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah.

- b. Hubungan pusat dan daerah.
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah.
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkenaan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Bila ditilik lebih lanjut dan dibandingkan dengan teori dan prinsip mengenai lembaga perwakilan, fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sendiri perlu dipertanyakan. Apakah benar Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi legislasi?, Ataukah Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya hanya sebagai badan penasihat lembaga legislatif?

Ada dua pandangan mengenai keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian dari parlemen bikameral. Pandangan *pertama* menganggap apa yang sudah ada sekarang selayaknya diterima karena sudah digariskan dalam konstitusi. Pandangan ini bisa jadi dipengaruhi oleh cara pandang yang legal formal atau oleh pandangan pragmatis mengenai apa yang harus segera dilakukan pada saat ini. Pandangan yang *kedua*, bahwa Dewan Perwakilan Daerah masih jauh dari harapan akan parlemen bicameral sehingga perlu ada perombakan dulu sebelum bicara ke soal yang lebih teknis. Di tengah dua pandangan yang berhadapan ini, ada satu pandangan lain, yang dapat dilihat lebih sebagai strategi dalam menyikapi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang masih kontroversi. Pandangan ini menyatakan ketidaksetujuannya dengan disain Dewan Perwakilan Daerah yang ada dalam Undang-Undang Dasar, namun tetap memperhitungkan kesulitan untuk melakukan perubahan konstitusi untuk kelima kalinya (Bivitri Susanti, 2005:47).

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peran Dewan Perwakilan Daerah sebagai Pengusul Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut serta dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Pasal 42 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD menyatakan bahwa:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada Ayat(1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai dengan tata tertib DPR.
3. Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan Undang-Undang dimaksud pada Ayat (1) dengan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 42 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 seakan menegaskan fungsi legislasi sepenuhnya ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan pada Dewan Perwakilan Daerah. Ketika Dewan Perwakilan Daerah diberi wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang, wewenang inipun diletakkan sebelum pembahasan bersama dengan pemerintah sehingga nantinya seakan-akan rancangan undang-undang yang diusulkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang sama dengan rancangan undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat yang diusulkan oleh suatu alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti Badan Legislasi, Komisi atau Gabungan Komisi, atau tujuh belas orang anggota dewan.

Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya menegaskan, untuk mengajukan sebuah rancangan undang-undang, pimpinan Dewan Perwakilan Daerah menyampaikan kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang berserta naskah akademisnya. Apabila tidak ada naskah akademisnya, maka cukup menyampakan keterangan atau penjelasannya. Dalam sidang paripurna berikutnya setelah RUU diterima oleh

DPR, ketua rapat menyampaikan kepada anggota tentang masuknya RUU dari Dewan Perwakilan Daerah dan DPR akan menugaskan Badan Legislasi atau Komisi untuk membahas RUU tersebut bersama Dewan Perwakilan Daerah. Paling lambat lima belas hari sejak ditugaskan, Komisi atau Baleg yang telah ditunjuk mengundang alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah untuk membahas rancangan undang-undang tersebut.

Peran Dewan Perwakilan Daerah sebagai Peserta Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Regulasi yang mengatur peran DPD RI dalam fungsi legislasi ternyata tidak secara jelas mengatur tentang siapa yang berwenang menentukan suatu RUU menjadi kewenangan DPD RI sesuai dengan Pasal 22 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 dan siapa yang berwenang mengirim naskah RUU yang akan dimintakan kepada DPD RI untuk ikut membahas atau memberikan pertimbangannya. Sementara Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 hanya menjelaskan mengenai proses pengajuan RUU oleh DPD RI dan pembahasan RUU oleh DPD RI.

Peran Dewan Perwakilan Daerah sebagai pembahas, dinyatakan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003. Pasal 43 Undang-Undang menyebutkan:

1. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
2. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.
3. Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat

DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.

4. Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Apabila ada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, DPR akan berinisiatif mengundang DPD pada awal pembicaraan tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pandangan, pendapat, dan tanggapan DPD dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Sama halnya dengan peran DPD untuk mengusulkan rancangan undang-undang. Pandangan Dewan Perwakilan Daerah yang didapatkan oleh DPR selama pembahasan menjadi pertimbangan dan masukan bagi DPR. Jadi, dalam pembahasan rancangan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan pada tingkat pengambilan keputusan. DPD RI hanya memiliki wewenang memberi masukan, tetapi pengambilan keputusan ada di tangan DPR RI yang anggotanya berasal dari partai politik. Akibatnya, untuk membuat kebijakan yang berkaitan dengan undang-undang sangat sulit karena keputusan akhir ada di tangan DPR, karena DPD hanya berwenang untuk memberikan usulan tidak sampai pada tahap pengambilan keputusan.

Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Perencanaan Legislasi

Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 Ayat (1) menyebutkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Pasal ini menegaskan bahwa ada salah satu tahapan

penting dalam proses legislasi yaitu proses perencanaan. Dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa proses perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Program Legislasi Nasional merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Lebih lanjut dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa proses Prolegnas dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini adalah Badan Legislasi. Dalam Pasal 15 dan 16 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tidak diatur secara tegas keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam tahap perencanaan penyusunan undang-undang

Tahap persiapan pembentukan undang-undang, Pasal 17 menyatakan bahwa; (1) Rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. (2) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (3) Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional.

Pembatasan fungsi legislasi DPD RI berlanjut pada Ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang menyatakan "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional"

Peran Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Pemberi Pertimbangan (Konsultasi) atas Rancangan Undang-Undang

Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 memberikan tiga peran kepada Dewan Perwakilan Daerah dalam hal legislasi yang

meliputi peran sebagai pengusul rancangan undang-undang untuk subyek tertentu yang berkaitan dengan daerah, peran sebagai peserta pembahasan rancangan undang-undang dengan subyek tertentu yang berkaitan dengan daerah, tanpa ikut mengambil keputusan dan peran sebagai pemberi pertimbangan bagi rancangan undang-undang yang berkaitan dengan topik-topik yang menjadi 'urusan pemerintah pusat' namun berkaitan dengan daerah, yaitu APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Lebih lanjut Pasal 44 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 menentukan bahwa:

1. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
2. Pertimbangan sebagaimana yang dimaksud dalam Ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
3. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Ketentuan yang menyebutkan "pertimbangan DPD terhadap APBN diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah" tidak menjelaskan apakah apakah RUU APBN itu diterima DPD RI dari DPR atau diberikan langsung dari Presiden. Selain itu mengenai tindak lanjut DPR terhadap pertimbangan DPD RI serta mengenai batas waktu pemberian pertimbangan. Hal ini perlu mendapat perhatian untuk menghindari permintaan pertimbangan kepada DPD RI oleh DPR yang hanya beberapa hari sebelum RUU itu menjadi UU.

Ketentuan di dalam Pasal 22 D Ayat (2) Undang-Undang Dasar jo Pasal 44 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 akan melemahkan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi, karena hanya memberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Di era otonomi daerah sekarang ini, masalah APBN, pajak, pendidikan, dan agama bukan saja menyangkut kepentingan politik negara tetapi juga

kepentingan daerah sehingga harus dibahas bersama-sama Dewan Perwakilan Daerah.

Kelemahan lainnya adalah Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai hak tolak terhadap suatu Rancangan Undang-Undang, sehingga apabila pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah tidak dipergunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu sebaiknya Dewan Perwakilan Daerah diberikan hak tolak terhadap suatu RUU.

Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Pengawasan

Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah meliputi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Hasil pengawasan Dewan Perwakilan Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Selain mempunyai fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Daerah juga menjalankan fungsi pengawasan. Dalam Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk dapat ditindaklanjuti. Fungsi Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. DPD lagi-lagi memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.

Frase "dapat" mencerminkan juga bahwa kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah ini juga bersifat fakultatif. Kemudian frase "menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR" memberikan indikasi bahwa DPD hanya sekedar pengawas serta (*mede controleer*) karena hasil pengawasannya diserahkan kepada DPR (pengawas utama) sebagai "bahan pertimbangan" untuk ditindaklanjuti. Jadi, hasil pengawasan DPD terhadap berbagai undang-undang yang menjadi kewenangan pengawasannya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat belum tentu diterima dan ditindaklanjuti karena semua kembali berpulang kepada DPR apakah mau diterima hasil temuan DPD tersebut. Kalau tidak diterima dan tidak ditindaklanjuti juga tidak ada sanksinya. Sekali lagi kedudukan DPD sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang hanya sebagai pengawas serta (*mede controleer*) karena harus melaporkannya kepada DPR, padahal anggota DPD harus mempertanggungjawabkan hasil temuannya terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan rakyat (konstituennya) di daerahnya, apalagi kalau undang-undang yang bersangkutan merugikan kepentingan konstituennya.

Dewan Perwakilan Daerah juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK. Permasalahan yang dapat ditimbulkan terkait pemberian pertimbangan DPD RI menyangkut pemeriksaan keuangan negara yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) terhenti di DPR. Wewenang DPR RI hanyalah menerima hasil pengawasan. Namun terhadap penyimpangan yang ditemukan, DPR RI hanya berperan sebagai perantara saja. Sebab tindak lanjutnya merupakan wewenang kepolisian atau kejaksaan atau instansi yang terkait.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah: (a) menerima dan membahasa hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan Untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, (b) meminta secara tertulis kepada Pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu, (c) menampung dan menindaklanjuti

aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, dan (d) mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring atau pemantauan atas pelaksanaan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut tampak bahwa Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang sekalipun di bidang-bidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Dengan kata lain Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan *legeslatif*. Selain menjalankan fungsi *legeslatif* secara terbatas, Dewan Perwakilan Daerah juga mempunyai fungsi pengawasan yang terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan undang-undang yang mengatur kepentingan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dengan kata lain kedudukan Dewan Perwakilan Daerah jelas tidak setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Upaya Peningkatan Peran Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah

Terlepas dari lemahnya kewenangan DPD RI dalam parlemen di Indonesia, keberadaannya telah terbukti mampu memberikan stimulasi positif terhadap proses demokrasi di Indonesia. Untuk itu eksistensi dan keberadaannya harus tetap dipertahankan dengan mendorong penguatan kelembagaan, baik internal DPD RI sendiri, anggota DPR RI maupun NGO ataupun partisipasi masyarakat daerah. Keberadaan DPD RI dalam parlemen Indonesia diharapkan mampu menjadi penyeimbang DPR agar tidak terlalu superior.

DPD harus diadvokasi dan diberdayakan di dalam tubuh parlemen. Pada awal pembentukannya, DPD dirancang agar daerah tidak hanya terwakili oleh lembaga yang mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi lebih dari itu, untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Peran politik DPD harus lebih diorientasikan untuk melibatkan suara dan kepentingan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara. Karenanya, keberadaan

DPD saat ini harus dimampukan sehingga bisa berperan sebagaimana rancangan ideal pada awalnya. Tumpunya fungsi dan wewenang DPD saat ini sesungguhnya merupakan sebuah realitas politik yang terjadi di dalam tubuh parlemen sendiri. Justru karena persoalan tersebut bermula dari *hal ihwal* politik, maka harus ada advokasi dari semua komponen untuk menghentikan pengebirian terhadap fungsi dan kewenangan DPD dan mewacanakan kepada publik bahwa realitas politik ini jangan sampai dianggap sebagai sesuatu yang wajar sehingga dibiarkan begitu saja.

Advokasi ini juga harus pada level aksi mendorong secara kuat terjadinya perubahan di level perundangan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD dalam kerangka penguatan DPD RI. DPD RI yang kokoh akan berarti memperkuat legitimasi lembaga perwakilan di hadapan publik. Memperkuat DPD adalah pilihan paling masuk akal, bahkan suatu kelaziman agar lembaga perwakilan di Indonesia bisa sesuai dengan napas dan gerak demokrasi di negeri ini. Setidaknya ada beberapa alasan mengapa DPD harus diperkuat. **Pertama**, persoalan fundamental dalam berbangsa dan bernegara, integrasi bangsa. Hampir semua negara yang memiliki wilayah begitu luas, dengan jumlah penduduk besar, serta di dalamnya terdapat dinamika dari aneka suku dan agama, lembaga perwakilannya menganut sistem dua kamar. Apakah Negara tersebut bentuk kesatuan atau federal, dengan sistem pemerintahan presidensial atau parlementer, itu bukan soal utama. Bikameralisme tidak melulu dipakai oleh negara berbentuk federal, tetapi negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, seperti Indonesia, juga sangat penting menerapkannya. Bikameralisme harus dimaknai sebagai instrumen untuk memperkuat kesatuan negara. Alasan inilah yang harus pertama kali dikemukakan ketika memperkuat lembaga DPD. Daerah-daerah harus diberi ruang gerak yang lebih luas untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintah. Dan ini berarti para senatornya harus dimampukan secara politik untuk bisa berperan lebih dari sekedar *pelengkap* politik di senayan.

Kedua adalah mempertegas bangunan sistem perwakilan Indonesia. Keberadaan DPR dan DPD secara formal memperlihatkan bahwa lembaga perwakilan menganut sistem bikameral.

Namun, keberadaan MPR yang secara struktural organisasional memayungi kedua lembaga tersebut menjadikan lembaga parlemen terlihat berbentuk trikameral. Celaknya, dengan peran legislasi yang begitu luas di tangan DPR, secara politis parlemen Indonesia bersifat unikameral. Ketidakjelasan bentuk parlemen ini harus segera dibongkar. Memperkuat DPD adalah pilihan logis untuk segera keluar dari ketidakjelasan ini. Memperkuat DPD secara otomatis berarti mendorong sistem parlemen kita ke arah bikameralisme murni.

Ketiga, tentu saja memperkokoh sistem *checks and balances*, mulai dari tubuh parlemen sendiri dan selanjutnya bagi antar lembaga kekuasaan Negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Untuk menunjang mekanisme *checks and balances* ini, hak veto dalam proses legislasi harus dimiliki oleh DPD juga. Merujuk Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, hanyalah DPR yang memiliki "semacam" hak veto itu. Berbekal hak veto tersebut, terbuka kemungkinan berjalannya sistem *double checks*, yaitu pembahasan berlapis terhadap setiap produk legislatif. DPD, dalam hal ini, berfungsi sebagai *revising chamber*, yakni mengoreksi segala keputusan DPR dengan harapan adanya kemungkinan setiap produk legislative bisa diperiksa kembali. Dengan itu, proses pengambilan keputusan politik bisa lebih mantab dan matang, sehingga undang-undang yang dihasilkan lebih mengakar dan tepat sasaran dan, tentu saja, terhindar dari bias partisan anggota DPR.

Terlepas dari lemahnya fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD, tidak seharusnya DPD menjadikan ini semua sebagai alasan untuk tidak bekerja dan berdiam diri. Seharusnya DPD memaksimalkan kinerjanya dengan fungsi dan wewenang yang ada sekarang dengan melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan peran yang dimiliki sambil menunggu proses amandemen UUD 1945. Beberapa upaya yang dapat dilakukan DPD untuk meningkatkan perannya sebagai lembaga yang merupakan representasi dari masyarakat daerah adalah sebagai berikut:

Menjaring Aspirasi Masyarakat Daerah

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan telah

digariskan dalam konstitusi sebagai pemberi pertimbangan baik dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Namun bagaimanapun juga Dewan Perwakilan Daerah harus lebih cerdas dalam memanfaatkan peluang-peluang dalam keterbatasannya. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung tanpa melalui partai dapat dilihat sebagai suatu peluang. Dengan independensi yang ia miliki, Dewan Perwakilan Daerah dapat menembus jalur-jalur komunikasi dengan publik dalam menjangkau aspirasi dan menunjukkan hasil kerjanya.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan alat artikulasi penyerapan aspirasi/kepentingan daerah. Bagaimanapun juga kelompok masyarakat merupakan kelompok yang akan terkena dampak dari implementasi undang-undang nantinya. Untuk itu Dewan Perwakilan Daerah harus dapat memanfaatkan peluang dengan melakukan pendekatan-pendekatan dengan para pihak pemangku kepentingan dengan cara menjangkau aspirasi masyarakat. Aspirasi daerah harus dapat diserap sebanyak-banyaknya. Dalam operasional pelaksanaannya, penyerapan aspirasi daerah dapat dilakukan secara langsung maupun tak langsung. Mekanisme penyerapan aspirasi secara langsung biasanya dilakukan dalam berbagai kegiatan di daerah melalui dialog tatap muka, seminar, dan , lokakarya. Kegiatan ini dapat dilakukan pada saat kunjungan kerja baik pada masa sidang maupun ketika anggota Dewan Perwakilan Daerah memasuki masa reses dengan maksud untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat. Setelah Dewan Perwakilan Daerah melakukan proses penyerapan aspirasi masyarakat, tentunya ada realisasi konkrit atau tindak lanjutnya. Setelah itu dilakukan pemilahan ke dalam tingkat prioritas persoalan, mulai dari persoalan yang paling urgen, yang harus segera ditindaklanjuti melalui mekanisme konstitusional sampai hal-hal yang kurang urgen. Pemilahan juga dilakukan apakah persoalan tersebut masuk dalam kewenangan legeslatif atau eksekutif.

Sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerahnya masing-masing, tentu saja aspirasi masyarakat di setiap daerah juga beragam. Keberagaman aspirasi masyarakat harus disinergiskan yang tidak hanya antar daerah, tetapi juga provinsi, dan pusat sehingga menjadi

suatu pokok kebijakan. Dengan demikian pemerintah pusat tidak akan menentukan kebijakan-kebijakan yang sama terhadap daerah/provinsi yang mempunyai persoalan yang berbeda.

Mekanisme penyerapan aspirasi secara tidak langsung dapat dilakukan melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal (Pemerintah Daerah/DPRD). Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah RI menampung aspirasi yang telah disalurkan ke DPRD/Pemda. Mekanisme ini bisa dilakukan setiap saat tanpa menunggu reses ataupun kunjungan kerja. Selain lebih efisien, mekanisme ini bisa menguatkan kemitraan dengan daerah.

Menjalin Hubungan Antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Pemerintah Daerah, DPRD dan Masyarakat Daerah

Dari segi regulasi, konsep besar Dewan Perwakilan Daerah RI sebenarnya tidak berkaitan langsung dan belum terintegrasi dengan konsep otonomi daerah. Pembagian kekuasaan yang diikuti dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang menjadi urusan Pemerintah adalah di bidang politik, luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional serta agama. Selebihnya itu adalah urusan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Dengan demikian sebenarnya ada perbedaan cukup mendasar karena daerah mempunyai wewenang langsung pada urusan di luar urusan pemerintah pusat. Namun demikian, secara riil tentu ada dan perlu dibangun hubungan yang jelas antara Dewan Perwakilan Daerah RI dengan daerah. Bagaimanapun juga subyek bagi Dewan Perwakilan Daerah RI dan daerah adalah sama yaitu masyarakat di daerahnya sendiri. Sementara bila dikaitkan dengan masyarakat di daerah provinsi masing-masing, maka Dewan Perwakilan Daerah RI akan menemui tiga komponen masyarakat, yaitu; masyarakat sebagai konstituennya, DPRD dan Pemerintah Daerah.

Setiap komponen masyarakat tersebut memiliki keunikan sekaligus membawa kerumitan sendiri. Dewan Perwakilan Daerah RI dituntut untuk mengatasi kerumitan itu agar dapat ditindaklanjuti.

Terdapat perbedaan peran dan kepentingan antara Dewan Perwakilan Daerah RI, DPRD dan Pemda Provinsi/Kabupaten/Kota. DPRD dan Pemda dipilih berdasarkan konsistensi partai politik, meskipun sekarang telah terbuka kepala daerah dari unsur independen. Dewan Perwakilan Daerah RI justru dipilih berdasarkan (kualitas) individu walau tidak menutup kemungkinan adanya anggota Dewan Perwakilan Daerah RI yang berafiliasi dengan partai politik tertentu. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah RI telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah RI, maka kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah diharapkan tidak merugikan dan bahkan lebih baik berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat. Dewan Perwakilan Daerah RI juga diharapkan dapat mengefektifkan fungsinya sebagai pemberi masukan atas produk parlemen sehingga produk parlemen dapat mencerminkan beragam aspirasi di masyarakat.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah harus senantiasa berkoordinasi dengan aparat Pemerintah Daerah baik dengan pihak eksekutif maupun DPRD setempat untuk sinkronisasi dalam membangun masyarakat daerah agar tidak terjadi tumpang tindih dengan pemerintah daerah.

Sebagai lembaga perwakilan, Dewan Perwakilan Daerah dituntut menjadi kekuatan penyeimbang (*check and balances*) karena karakteristik Dewan Perwakilan Daerah yang terdiri dari anggota-anggota yang independen, lepas dari partai politik dan dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerahnya. Kemandirian Dewan Perwakilan Daerah juga karena tidak dibentuk fraksi sehingga suara anggota Dewan Perwakilan Daerah dituntut untuk mengungkap aspirasi masyarakat. Selain itu tidak adanya *recall* terhadap anggota Dewan Perwakilan Daerah sehingga dapat bersikap lebih leluasa dan kritis. Dengan kata lain bahwa Dewan Perwakilan

Daerah mempunyai potensi yang memadai sebagai kekuatan alternatif jika terjadi stagnasi politik dalam konstelasi politik di Indonesia.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai lembaga legislatif sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sangat terbatas. Dalam bidang legislasi, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang di bidang tertentu saja tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan terakhir. Walaupun, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia memperoleh fungsi, tugas, dan kewenangan di bidang pengawasan, namun hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan.
- b. Dewan perwakilan Daerah Republik Indonesia pada hakikatnya adalah lembaga perwakilan baru yang mempunyai legitimasi yang cukup kuat karena proses rekrutmen anggota DPD RI dilakukan secara perorangan yang membutuhkan ketokohan, figur dan popularitas serta dana yang cukup besar untuk bisa menjadi anggota DPD RI, namun tidak sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Konstitusi. Upaya yang dapat dilakukan oleh DPD RI untuk meningkatkan peran yang dimiliki selama ini adalah dengan cara mengokohkan eksistensi DPD RI yang harus tetap dipertahankan keberadaannya. Dengan cara membangun hubungan yang baik dengan DPR maupun pemerintah daerah setempat baik dengan Kepala Daerah maupun dengan DPRD untuk menjaring dan memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah di tingkat pusat. Selain itu DPD RI harus mencari dukungan dari berbagai pihak baik dari DPR RI, Akademisi, NGO, dan masyarakat umum untuk melakukan amandemen UUD 1945 untuk memberikan kewenangan yang sama seperti yang dimiliki oleh DPR seperti Senat yang ada di Amerika maupun negara luar lainnya yang menganut sistem Bikameral.

Berdasarkan Kesimpulan di atas maka disarankan:

- a. Hendaknya ada upaya peningkatan peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana yang telah digariskan oleh konstitusi. melalui upaya penguatan kelembagaan dengan cara memberikan tugas dan kewenangan hingga tahap pengambilan keputusan;
- b. Hendaknya ada pengaturan yang jelas mengenai hubungan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah karena anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Aweng, Robert Endi J., dkk. 2005. *Mengenal DPD RI: Sebuah Gambaran Awal*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Fadjar, A. Mukthie, 2004. *Tipe Negara Hukum*. Bayumedia Publishing. Jawa Timur.
- Gaffar, Affan. 2004. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. FH UUI Press. Yogyakarta.
- . 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. UII Press. Yogyakarta.
- Kahin, George Mc Tunan. 1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. UNS Press dan Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Megawati dan Ali Murtopo. 2006. *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketata-negaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press. Yogyakarta.
- Morisson. 2005. *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*. Ramdina Prakarsa. Jakarta.
- Parmudji S. 1988. *Perbandingan Pemerintahan*. Bina Aksara. Jakarta.
- Piliang, Indra J. dkk. 2006. *Untuk Apa DPD RI*. Kelompok DPD Di MPR RI. Jakarta.
- Suharto, Susilo. 2005. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya UUD 1945*. Graha Ilmu. Yogyakarta.