

Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

Sri Sundari ^{1*}

¹ Sekjen DPD RI, Jakarta, Indonesia

¹ sridury@gmail.com

* corresponding author

ARTICLE INFO

Article history

Received 2021-04-26

Revised 2020-05-04

Accepted 2020-06-30

Keywords

Representation System, Assembly
Functions, Authority

ABSTRACT

The background of this research is based on the phenomenon that the function of the Regional Representative Council (DPD-RI) tends to be limited to issues related to regional autonomy policies. As a result, the involvement of DPD-RI in carrying out its functions as part of a representative institution is less than optimal. The purpose of research of The Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD-RI) was conducted to evaluate the functions of DPD-RI and was focused on the effort to answer how DPD implements its legislation, representation, deliberation, scrutinize, recruitment and training functions. The research method used qualitative method to build explanations about the functions implemented by DPD. The result of the research shows that DPD has yet optimize its functions because of the problem of original power, legislation limitation, and its deliberation was not binding. Therefore, it is necessary to amend The UUD 1945 to strengthening DPD authority and to establish a convention which makes DPD deliberations bind the other state institutions..

PENDAHULUAN

Perubahan signifikan terjadi pada sistem perpolitikan Bangsa Indonesia pada saat kejatuhan rezim orde baru tahun 1998. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan produk baru atas proses kelahiran lembaga baru negara dalam tubuh struktur badan perwakilan melalui mekanisme amandemen konstitusi. DPD RI dikemukakan sebagai sebuah representasi keinginan dan kepentingan masyarakat di daerah dengan basis wilayah berada di provinsi.

DPD RI sebagai bagian dari perwakilan di Indonesia yang berlandaskan pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengatur tentang pendirian sekaligus memiliki kewenangan. DPD RI dengan basis wilayah di provinsi sedangkan DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang berbasis di nasional dengan merujuk pada Perubahan UUD 1945 bahwa Indonesia seakan-akan mengadopsi pada struktur bikameral. Catatan sejarah menggoreskan pada tahun 2004 menjadi pesta demokrasi pertama berlangsungnya pemilihan umum (pemilu) bagi anggota DPR RI dan DPD RI.

Hasil pemilu pada lembaga perwakilan di Indonesia pada tahun 2004-2009 memberikan kursi sebanyak 550 pada anggota DPR RI dan 128 anggota DPD RI, tahun 2009-2014 sebanyak 560 anggota DPR RI dan DPD RI sebanyak 132 anggota, tahun 2014-2019 sebanyak 560 dan 136 anggota DPD RI, serta pada pemilu tahun 2019-2024 sebanyak 575 anggota DPR RI dan 136 DPD RI.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dengan basis kewilayahan peranan penting diemban oleh DPD RI dengan alasan, *pertama* fungsi penyeimbang dapat diperankan oleh DPD RI terhadap fungsi yang dijalankan oleh DPR RI (*checks and balances system* dalam perwakilan). *kedua*, oleh karena DPD RI lebih terkonsentrasi untuk mengagresikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah yang diwakilinya DPD RI seharusnya tidak akan terjerat dengan kepentingan-kepentingan politik yang kemungkinan akan terjadi pada DPR RI, hal tersebut berhubungan dengan model rekrutmen setiap anggota DPR RI yang mewakili kepentingan daerahnya, *ketiga*, dengan memperhatikan aspek legitimasi bahwa anggota DPD RI dipandang lebih kuat dibandingkan dengan anggota DPR RI karena

setiap Anggota DPD RI dipilih dengan sistem distrik (anggota DPR RI dipilih dengan sistem proporsional), dengan mengandalkan *power* dan kemampuan setiap individu.

Akan tetapi, gambaran kenyataan yang terlihat yakni hingga pada saat ini DPD RI belum memperlihatkan dalam menjalankan fungsinya sebagai pemegang amanah dalam memperjuangkan aspirasi atau keinginan rakyat yang diwakilinya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan belum terlihat peran secara signifikan dimainkan oleh DPD RI. Nampak hingga saat ini fungsi lembaga perwakilan sampai saat ini praktis hanya terlihat dimainkan oleh DPR RI, sedang masyarakat melihat DPD RI tidak memperlihatkan kinerja yang signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan, sebagai contoh yang cukup mencolok yaitu pada periode 2004-2009, DPD RI mengajukan 9 rancangan undang-undang (RUU) melalui DPR RI, namun tidak satu pun dari RUU tersebut yang ditindaklanjuti DPR RI (Isra, 2010:264).

Banyak faktor yang memperlihatkan ketidakefektifan peran DPD RI dalam menjalankan tugasnya, yaitu diantaranya: *Pertama*, belum padunya dalam menerapkan konsep bikameral (miskonsepsi). *Kedua*, kaitannya dengan permasalahan daerah kewenangan DPD RI cukup terbatas. *Ketiga*, perimbangan kekuasaan tidak berjalan dengan efektif karena besarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPR RI, hal ini bertolak belakang dengan tujuan awal dibentuknya DPD RI untuk mencegah timbul kembanya hegemoni lembaga eksekutif. (DPD RI, 2006:21-25)

Keadaan lingkungan DPD RI seperti yang digambarkan diatas bukanlah merupakan suatu kondisi ideal bagi DPD RI yang seharusnya menjalankan fungsi selayaknya suatu lembaga perwakilan. Terlebih, keberadaan DPD RI merupakan perwujudan amanat UUD 1945 untuk mewujudkan lembaga perwakilan yang dapat mengagregasi dan mengartikulasi kepentingan rakyat secara optimal dan maksimal.

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan sekaligus mengevaluasi fungsi-fungsi yang telah dilaksanakan oleh DPD RI dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada Periode 2014-2019.

TINJAUAN PUSTAKA

Montesquieu (dalam Cohleret.,*al.*, 2002:21) mengenal adanya doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) terdapat tiga fungsi pemerintahan, yaitu fungsi legislasi (*legislation function*) yang diemban oleh lembaga legislatif, fungsi eksekusi (*executive function*) yang diserahkan pada badan eksekutif, dan fungsi adjudikasi (*adjudication function*) yang amanatkan pada kehakiman/peradilan (*judiciary*). keseluruhan fungsi tersebut dijalankan oleh badan-badan yang berbeda demi menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada satu tangan, serta yang diasumsikan akan berakibat pada tirani kekuasaan, seperti halnya dikemukakan oleh Montesquieu

“When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty. Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined by legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would then be legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression. There would be an end to everything, where the same man, or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that executing the public resolutions, and of trying the cases of individuals.”

Perwakilan di Parlemen : Tidak mudah untuk mendefenisikan kata perwakilan, kata ini merupakan bentukan dari kata wakil, yang sesungguhnya mempunyai makna yang sangat jelas. Wakil adalah satu pihak yang bertindak untuk dan atau atas nama pihak lain, dan tindakan atas nama tersebut disetujui oleh kedua belah pihak. Akan tetapi, kata wakil menjadi lebih abstrak ketika mendapatkan imbuhan (*per-an*). Kalau kita melihat penerapannya dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan pendapat Heywood : (2000 : 143)

Representation to represent means, in everyday language to "portray" or " make present , as when a picture is said to represent a scene or a person. As a political principle, representation is a

relationship through which an individual or group stands for, or acts on behalf of, a larger body of people.

Menurut Heywood, perwakilan berarti mewakili, untuk menggambarkan atau membuat seseorang sebagai terwakil seperti ketika kita melihat gambaran diri kita untuk mewakili diri sendiri atau sebuah kelompok. Sebagai prinsip politik, representasi adalah hubungan di mana seorang individu atau kelompok atau bertindak atas nama golongan yang lebih besar.

Sejarah perwakilan politik adalah sejarah kebangkitan parlemen Eropa, melalui transformasi dari *sovereign's councilors* (kedaulatan para penasihat) menjadi *sovereign assembly* (kedaulatan majelis). Konsep dan pemikiran mengenai perwakilan rakyat berhulu pada konsepsi demokrasi dalam tata kehidupan bermasyarakat dan berpolitik secara modern. Pada hakikatnya, ide tentang demokrasi terbentuk sebagai reaksi terhadap kenyataan sosial politik yang menggugah perasaan dan pemikiran kalangan tertentu di dalam masyarakat. Pengekangan ataupun pengungkangan terhadap sebagian atau keseluruhan hak seseorang, pemanfaatan orang lain untuk mendatangkan keuntungan secara sepihak dan perlakuan yang berbeda terhadap orang yang berbeda, menggugah orang-orang yang berpikiran idealis untuk merumuskan pola hubungan manusia yang manusiawi secara ideal.

Perwakilan adalah seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan yang diperuntukan bagi atau mengatas namakan pihak lain. Mengingat masyarakat terus mengalami perubahan dan perkembangan, wajar jika alasan, tata cara dan gradasi kewenangan yang diberikan kepada perwakilan oleh setiap masyarakat juga berbeda dan berkembang pula. Memang, sistem perwakilan pada umumnya lebih dimanfaatkan oleh masyarakat yang lebih modern. Di samping itu, semakin modern satu komunitas, semakin rumit pula prosedur perwakilan yang dianut. Dalam konteks ini Heywood (2000 : 143) mengatakan:

Representation differs from democracy in that, while the former acknowledges a distinction between government and the governed, the latter, at least in its classical sense, aspires to abolish this distinction and establish popular self-government. Representative democracy may nevertheless constitute.

Menurut Heywood, representasi berbeda dari demokrasi dalam hal itu, sementara seorang wakil mengakui perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah, yang terakhir, setidaknya dalam arti *classical*-nya bercita - cita untuk menghapuskan perbedaan ini dan membangun populer pemerintahan sendiri. Perwakilan demokrasi tetap dapat merupakan bentuk terbatas dan tidak langsung aturan demokratis, memberikan perwakilan pemerintah link utamanya dan diatur sedemikian rupa sehingga pandangan masyarakat yang afektif diartikulasikan atau kepentingan-kepentingan mereka terjamin.)

Tidak hanya legitimasi politik, tetapi juga kekuasaan, telah mengalami pergeseran: atas nama perwakilan politik keduanya justru semakin mengukuhkan kekuasaan mereka. Sebagai contoh, slogan Revolusi Amerika bukan mengandung pengertian *no taxation without our spokesman to the king* melainkan *without our share of power* atau bahkan *without governing our selves*.

Apapun rumusan konstitusionalnya, pemerintahan perwakilan merupakan persoalan sulit. Menurut Adam Kuper dan Jessica Kuper : (1996:919) :

Pertama, semakin setia sebuah perwakilan maka akan semakin lemah kemampuannya menjalankan pemerintahan sehingga akhirnya membuat pilihan-pilihan bahkan melakukan kompromi dan tindakan pemaksaan; dan kedua, karena tuntutan politik modern telah meninggalkan derajat pemerintah munculnya berbagai cabang eksekutif dimana cabang eksekutifnya selalu kurang sementara fungsi memerintahnya selalu berlebihan serta mengurangi peran parlemen yang didasarkan pada perwakilan territorial. Ketiga logika perwakilan yang sebelumnya berupa penasihat kerajaan menjadi kemenangan demokratis yang menggunakan pemilihan umum berdasarkan prinsip "satu orang, satu suara", tampaknya satu suara terlalu kecil untuk dapat diwakili dengan baik, semua orang ingin menyuarakan kepentingan-kepentingannya melalui juru bicara atau organisasinya yang akan memerangi penindasan, amalgamasi serta distorsi yang dimunculkan oleh perwakilan territorial di masing-masing distrik pemilihan dan pada tingkat legislative.

Perwakilan politik mengalami perubahan yang ironis. *Pertama*, ketika para pendukung perwakilan fungsional mengkritik parlemen karena mengabaikan permintaan rakyat dan secara *arbitrer* memaksakan pemikiran mereka mengenai kepentingan bersama (sebagaimana para raja dikritik karena tidak mewakili siapa-siapa). *Kedua*, ketika pemilihan parlemen sering kali menjadi ajang nominasi pemerintahan, bukan perwakilan; dan *ketiga*, ketika cabang eksekutif mengumpulkan penasihat yang dipilih dari kelompok-kelompok kepentingan yang paling kuat di negara tersebut dan yang nasihatnya cenderung menjadi wajib dan singkat.

Praktik Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dapat ditelusuri sejak masa Yunani kuno dalam dewan palis atau Ekklesia yang mempunyai tugas memberi pertimbangan kepada eksekutif. Di samping memberikan pertimbangan, dewan ini juga menetapkan hukum melalui perdebatan anggota. Selama 20 Abad, mulai dari abad ke 5 sebelum masehi di Yunani Kuno dan Romawi sampai akhir abad ke 14 di Inggris, keberadaan badan perwakilan rakyat mendapat dukungan dari masyarakat. Ide – idenya selalu berkembang seiring dengan dinamika peradaban manusia itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Guna mengkonstruksikan penjelasan-penjelasan mengenai fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh DPD RI, maka penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Selain hal tersebut penulis juga berusaha untuk menggali dan memahami segala bentuk proses yang terjadi pada saat DPD RI melaksanakan fungsinya sebagai salah satu “ruang” dalam lembaga perwakilan di Indonesia, termasuk kendala yang dihadapi pada saat menjalankan fungsinya.

Adapun dalam melakukan penelitian ini penulis mencoba menggunakan dua teknik. *Pertama review* literatur (*literature review, background research*). Tujuan dilakukannya teknik ini untuk membangun penjelasan-penjelasan umum terhadap variasi-variasi perilaku dan fenomena yang terkait dengan penelitian (Jhonson, *et. al.* 2001:155). *Kedua*, pengumpulan data melalui sumber yang berupa publikasi-publikasi atau dokumen-dokumen.

Secara bersamaan tiga langkah kegiatan dilakukan untuk mendapatkan hasil penelitian, yaitu reduksi data, *display* (penyajian) data, dan penulisan kesimpulan, sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Hubberman (1984:21-23). *Pertama*, reduksi data adalah proses pemilihan, *focusing*, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data “mentah” yang ada dalam catatan lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membaca transkrip wawancara, catatan pengamatan, atau dokumen-dokumen yang akan dianalisis lalu membuat catatan (*note*) atau memo atas data tersebut (*memo*). *Kedua*, tampilan (*display*) data adalah kumpulan informasi yang terorganisasi. Dengan *display* pembuatan kesimpulan dapat dimungkinkan untuk dilakukan. *Display* data dilakukan dengan membuat matriks, grafik, *networks*, atau *charts*. *Ketiga*, pembuatan kesimpulan merupakan alur ketiga analisis kegiatan. Sejak awal pengumpulan data, peneliti mulai menentukan apa arti dari sesuatu atau berbagai hal yang dikumpulkannya, mencatat *regularities*, menggambarkan pola, penjelasan, penjelasan kausal, dan membuat proposi. Proses pembuatan kesimpulan sudah dimulai, tetapi peneliti memperlakukannya sebagai temuan-temuan awal yang masih terbuka terhadap perubahan. Penelitian juga masih bersikap skeptis. Kesimpulan “akhir” baru akan muncul setelah tahap pengumpulan data berakhir.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Asli (*Original Power*) DPD RI

Dalam konsep sistem perwakilan, baik dalam sistem perwakilan satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), maupun banyak kamar (multikameral), terdapat prasyarat bahwa kamar di dalam lembaga perwakilan yang dimaksud mempunyai kewenangan yang jelas (*original power*). Perbedaan di antara kamar-kamar yang ada di dalam lembaga perwakilan tersebut hanyalah pada besaran kewenangan yang dimiliki, yang pada umumnya lebih banyak pada kamar yang lebih rendah (*the lower house*).

Apabila melihat kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh DPD RI . Pasal 22D

ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD RI dapat mengajukan kepada DPR RI RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah”. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan “DPD RI ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Dalam pasal-pasal tersebut di atas terlihat bahwa DPD RI hanya berhak mengajukan dan ikut serta membahas RUU (secara limitatif). Selanjutnya kewenangan untuk melanjutkan (atau tidak melanjutkan) pembahasan RUU tersebut berada di tangan DPR RI, oleh karena DPR RI yang mempunyai kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU, sedangkan DPD RI hanya ikut serta dalam pembahasan RUU. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada DPR RI, serta pembahasan RUU dilakukan oleh DPR RI dan Presiden. Ketentuan Pasal 20 UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada DPD RI untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU. Selanjutnya dalam hal pengawasan, Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD RI dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Ketentuan ini kembali memperlihatkan tidak adanya kewenangan tersendiri (original power) yang dimiliki oleh DPD RI, karena pada akhirnya hasil pengawasan itu diserahkan kepada DPR RI, dan DPR RI berdasarkan kewenangan yang dimilikinya menindaklanjuti (atau tidak menindaklanjuti) bahan pertimbangan dari DPD RI.

Kewenangan DPD RI berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 tidak menunjukkan adanya kewenangan tersendiri (*original power*) DPD RI. DPD RI seakan-akan hanya menjadi alat kelengkapan dari DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi, kontrol, dan anggaran karena sesungguhnya kewenangan hanya dimiliki oleh DPR RI. Hal ini sangat berbeda apabila kita bandingkan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem bikameral. House of Lords di Inggris misalnya, walaupun kewenangan dalam bidang legislasi dibatasi, namun tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan memveto RUU yang berasal dari House of Commons (dalam jangka waktu satu tahun). Bahkan di Amerika Serikat, walaupun Senat mendominasi proses pembentukan UU, RUU mengenai anggaran negara harus lebih dahulu dimasukkan melalui *House of Representative*. *House* juga memiliki kewenangan untuk mengajukan tuntutan (*impeachment*).

Fungsi Legislasi DPD RI

Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPD RI tidak menjalankan fungsinya secara utuh. Hal ini terjadi karena DPD RI tidak ikut menjalankan fungsi legislasi sampai pada proses akhir, yaitu ketika RUU disetujui untuk menjadi UU. Dalam pembahasan RUU menjadi UU, DPD RI hanya ikut membahas dalam pembicaraan Tingkat I, sedangkan untuk pembicaraan Tingkat II, yang akan bermuara pada persetujuan RUU menjadi UU hanya melibatkan DPR RI dan Presiden. Berdasarkan alur pembentukan UU sebagaimana tergambar di atas, terlihat bahwa DPD RI tidak menjalankan fungsi legislasi secara utuh.

DPD RI hanyalah menjalankan fungsi legislasi pada awal proses pembentukan UU, yaitu sampai dengan pembicaraan Tingkat I. Selanjutnya, pembicaraan sampai dengan persetujuan RUU menjadi UU dilakukan oleh DPR RI dan Presiden. Terlebih, tidak ada jaminan bahwa keterlibatan DPD RI di awal proses pembahasan tersebut akan diakomodasi pada pembahasan tingkat selanjutnya. Dengan demikian, dapat terjadi bahwa DPR RI dan Presiden tidak memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI pada awal pembentukan UU. Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi legislasi DPD RI sebagai bagian dari lembaga perwakilan sangat tidak signifikan. Fungsi legislasi sebenarnya didominasi oleh DPR RI, oleh karena DPR RI

menjadi penentu akhir dalam menjalankan fungsi legislasi, sedangkan DPD RI hanyalah berperan pada awal dilakukannya fungsi legislasi oleh lembaga perwakilan.

Fungsi Representasi DPD RI

Pola rekrutmen anggota DPD RI dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya. Dengan demikian, DPD RI tentunya diharapkan menjadi jembatan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dari daerah-daerah yang diwakilinya. Basis wilayah yang dijadikan daerah pemilihan anggota DPD RI adalah Propinsi. Di setiap Propinsi, terdapat 4 orang anggota DPD RI yang mewakili daerahnya.

Dengan demikian, saat ini terdapat 132 orang anggota DPD RI yang mewakili 33 Propinsi di Indonesia. Fungsi representasi ini sebenarnya secara ideal dapat dilakukan oleh DPD RI. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakanginya. Pertama, sistem pemilihan anggota DPD RI menggunakan sistem distrik. Artinya, empat kandidat anggota DPD RI yang mendapatkan suara terbanyak di daerahnyalah yang mewakili rakyat di daerah tersebut (*the winner takes all*). Sesuai dengan karakteristik sistem distrik, maka sesungguhnya anggota DPD RI memiliki kedekatan dengan konstituen. Dengan demikian, alur komunikasi di antara anggota DPD RI dan konstituennya seharusnya dapat berjalan dengan lancar.

Dalam rangka menjangkau aspirasi dari konstituen, maka DPD RI berencana membangun kantor perwakilan DPD RI di setiap propinsi di Indonesia. Terlepas dari persoalan anggaran, pengadaan kantor perwakilan dapat menjadi salah satu alternatif solusi bagi DPD RI untuk melakukan komunikasi dengan konstituennya, termasuk melakukan fungsi artikulasi kepentingan rakyat di daerahnya masing-masing dengan menerima aspirasi dari rakyat. Selain itu, kantor perwakilan dapat menjadi salah satu sarana untuk mensosialisasikan keberadaan DPD RI di daerah. Harus diakui, hingga saat ini masih banyak rakyat yang belum mengetahui secara jelas apa fungsi yang dijalankan oleh DPD RI. Namun demikian, pembangunan gedung tersebut tentu juga harus mempertimbangkan prinsip efisiensi dalam penggunaan anggaran. Sebagaimana difahami, dana yang digunakan merupakan dana publik. Dengan demikian, maka penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya, ketika kantor perwakilan tersebut pada akhirnya disetujui untuk dibangun, maka kantor perwakilan tersebut tentu harus digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat, dalam hal ini konstituen dari para anggota DPD RI di daerahnya masing-masing.

Fungsi Deliberasi DPD RI

Dalam hal fungsi deliberasi, Pasal 23F UUD 1945 menyatakan bahwa DPD RI memberikan pertimbangan (*deliberasi*) kepada DPR RI dalam rangka pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD RI menjalankan fungsi deliberasi dalam rangka pemilihan jabatan publik. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah sampai sejauhmana pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI tersebut memiliki daya ikat terhadap pihak yang diberikan pertimbangan, yaitu DPR RI. Sebagai lembaga negara, kedudukan DPR RI dan DPD RI sebenarnya berada pada tingkatan yang sama, sebagaimana kedudukan lembaga negara yang lain.

Namun demikian, pada kenyataannya kewenangan yang dimiliki oleh DPR RI dan DPD RI sangat berbeda. Dalam hal fungsi deliberasi terkait dengan pemilihan anggota BPK, pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR RI. Hal ini berbeda misalnya dengan fungsi deliberasi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga lain, sebagai contoh fungsi deliberasi yang dimiliki oleh DPR RI dalam hal pengangkatan duta dan konsul oleh Presiden, serta penerimaan penempatan duta dari negara lain. Walaupun DPR RI hanya memberikan pertimbangan, Presiden wajib memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPR RI. Bahkan, pada kenyataannya DPR RI ikut menentukan apakah seseorang dapat diangkat oleh Presiden untuk menjadi duta atau konsul.

Dengan demikian, secara ideal DPR RI juga harus memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI dalam hal pemilihan anggota BPK. Walaupun di dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa DPR RI wajib memperhatikan pertimbangan DPD RI,

namun sejatinya terdapat etika politik dimana DPR RI harus memperhatikan pertimbangan tersebut. Hal ini terkait dengan penghormatan terhadap pertimbangan yang diberikan oleh lembaga lain yang berkedudukan setingkat, sebagaimana Presiden memperhatikan pertimbangan DPR RI dalam pengangkatan duta dan konsul.

Prinsip semacam ini di dalam negara modern disebut sebagai konvensi, dimana tidak ada ketentuan tertulis yang mengatur tentang suatu hal, namun terbentuk kebiasaan yang telah berjalan dalam perjalanan penyelenggaraan negara yang diterapkan sebagai sesuatu yang mengikat. Sebagai contoh, di Inggris tidak ada ketentuan yang mewajibkan Raja atau Ratu Inggris untuk selalu mengesahkan RUU yang berasal dari Parlemen. Namun demikian, telah terbentuk suatu konvensi–terkait dengan penghormatan terhadap sistem Monarki Konstitusional–bahwa Raja atau Ratu tidak boleh menolak mengesahkan RUU yang berasal dari Parlemen.

Fungsi Pemeriksaan/Penelitian DPD RI

Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD RI dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR RI sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dalam fungsi pemeriksaan/penelitian ini, kembali terlihat bahwa DPD RI tidak menjalankan fungsinya secara penuh. Hal ini terjadi karena DPD RI menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR RI untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh DPR RI. Dengan demikian, DPD RI sebenarnya hanyalah menjalankan fungsi pertimbangan. Pada awalnya, memang benar bahwa DPD RI menjalankan fungsi pemeriksaan/penelitian yang bersifat limitatif karena terdapat pembatasan ruang lingkup pelaksanaan UU yang dapat diawasi oleh DPD RI. Namun dalam proses selanjutnya, DPD RI hanya menyerahkan hasil pengawasan tersebut kepada DPR RI untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, DPD RI tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukannya. Hal tersebut berbeda dengan instrumen yang dimiliki oleh DPR RI. DPR RI menjalankan fungsi pengawasan tidak hanya terkait dengan pelaksanaan UU, namun juga terhadap pelaksanaan APBN serta kebijakan pemerintah. Fungsi pengawasan tersebut antara lain dapat dilakukan melalui: 1) Pengawasan melalui rapat kerja dengan pemerintah; 2) Pengawasan melalui rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya; 3) Pengawasan melalui rapat dengar pendapat umum; 4) Pengawasan berdasarkan pengaduan masyarakat; 5) Pengawasan berdasarkan hasil kunjungan kerja pada masa reses; 6) Pengawasan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK; 7) Pengawasan berdasarkan hasil pengawasan DPD RI.

Selanjutnya, pelaksanaan fungsi pemeriksaan/penelitian oleh DPR RI tersebut dapat ditindaklanjuti dengan menggunakan hak-hak DPR RI, yang terdiri dari hak interpelasi untuk meminta keterangan pemerintah tentang suatu kebijakan pemerintah yang strategis dan penting serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara serta hak angket untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa fungsi pemeriksaan/penelitian yang dijalankan oleh DPR RI sangat kompleks, sebaliknya fungsi pemeriksaan/penelitian yang dijalankan oleh DPD RI sangat sempit, bahkan hanya menjadi salah satu bagian saja dari fungsi pemeriksaan/ penelitian yang dimiliki oleh DPR RI. Selanjutnya, fungsi yang sebenarnya dilakukan oleh DPD RI sebenarnya hanyalah fungsi memberikan pertimbangan kepada DPR RI terhadap hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh DPD RI.

Fungsi Rekrutmen dan Pelatihan DPD RI

Sebagaimana lembaga perwakilan di berbagai negara, DPD RI dapat dijadikan ajang persemaian untuk merekrut dan melatih calon-calon pejabat publik baik pada tingkat lokal, regional, maupun nasional. Dengan demikian dapat saja terjadi bahwa anggota DPD RI mencalonkan diri atau bahkan terpilih menjadi bupati, walikota, gubernur, bahkan presiden sekalipun. Harus dipahami bahwa dengan menjadi anggota DPD RI, maka seorang individu secara ideal akan mendapatkan

pengetahuan yang berharga tentang hal-hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, posisi sebagai anggota DPD RI akan mendekatkan dirinya dengan isu-isu publik. Bukan tidak mungkin posisi sebagai seorang anggota DPD RI juga meningkatkan popularitas maupun elektabilitas seseorang.

Di Amerika Serikat, beberapa Presiden terpilih setelah menduduki kursi Senator. Hal tersebut terjadi karena sebagai Senator, mereka telah terbiasa menangani hal-hal yang terkait dengan kepentingan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, sebagai anggota lembaga perwakilan, seorang individu akan mendapatkan banyak pelajaran mengenai kepemimpinan dan juga pengetahuan tentang pemecahan masalah-masalah publik. Di Indonesia, fenomena anggota DPD RI beralih menduduki jabatan publik lainnya belum banyak terjadi. Namun, terdapat beberapa kasus dimana seorang anggota DPD RI kemudian terpilih menjadi kepala daerah atau mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Riza Falepi misalnya, anggota DPD RI tersebut terpilih menjadi Walikota Pakuyumbuh pada tahun 2012. Sebelumnya, Riza telah menjadi anggota DPD RI sejak tahun 2009. Selain itu, anggota DPD RI lainnya, M. Sukur, resmi mendaftarkan diri menjadi calon Bupati Merangin, Provinsi Jambi. Di tempat yang lain, Wali Kota Makassar Ilham Arif Sirajuddin berpasangan dengan anggota DPD RI asal Sulsel, Aziz Qahar Mudzakar mendaftarkan diri di kantor Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Sulsel.

KESIMPULAN DAN SARAN

DPD RI merupakan lembaga perwakilan di Indonesia yang digagas untuk menjadi kamar kedua di dalam sistem perwakilan bikameral, DPD RI idealnya menjalankan berbagai fungsi dalam rangka menjalankan kewenangan yang dimilikinya. Terdapat beberapa evaluasi terhadap kewenangan DPD RI serta fungsi yang dijalankannya selama ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kewenangan DPD RI sangat kecil, bahkan DPD RI sejatinya tidak memiliki kewenangan tersendiri (*original power*) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Terkait dengan fungsi legislasi, DPD RI tidak dapat menjalankan fungsinya secara utuh karena DPD RI hanya mengikuti proses pembentukan UU di awal namun keputusan menyetujui RUU menjadi UU sepenuhnya dilakukan oleh DPR. Terkait dengan fungsi representasi, DPD RI seharusnya mempunyai peluang besar untuk secara efektif mengartikulasi dan mengagregasi kepentingan konstituennya karena kedekatan anggota-anggota DPD RI dengan konstituennya. Terkait fungsi deliberasi, DPD RI tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI tidak bersifat mengikat terhadap DPR. Terkait fungsi pemeriksaan/penelitian, DPD RI juga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal oleh karena DPD RI tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti melainkan hanya menyerahkan hasil pemeriksaan/ penelitian tersebut kepada DPR. Terkait fungsi rekrutmen dan pelatihan, dalam beberapa fenomena terlihat bahwa DPD RI telah menjalankan fungsi ini. Hal ini dapat dilihat dengan keberadaan beberapa pejabat atau calon pejabat publik yang semula merupakan anggota DPD RI.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, agar dapat menjalankan fungsifungsinya sebagai kamar kedua di dalam lembaga perwakilan di Indonesia secara optimal, terdapat dua hal yang dapat direkomendasikan. Pertama, memperkuat dan memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI sehingga memiliki kewenangan tersendiri (*original power*), tidak sekedar menjadi lembaga yang ter subordinasi oleh DPR RI, melalui Perubahan Pasal-Pasal di dalam UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan DPD RI. Kedua, menginisiasi adanya konvensi (kebiasaan) dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI bersifat mengikat kepada DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Cohler, Anne M., Basia C. Miller, and Harold S. Stone. 2002. Montesquieu: The Spirit of The Law. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dewan Perwakilan Daerah RI. 2006. Untuk Apa DPD RI. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Hall, Kath. 2002. Legislation. Chatswood: Butterworths. Heywood, Andrew. 2002. Politics. New York: Palgrave.

- Isra, Saldi. 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Johnson, Janet Buttolph. 2001. Political Science Research Methods. Washington, D.C.: CQ Press.
- Lijphart, Arendt. 1999. Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Contries. New Have and London: Yale University Press.
- Miles, Matthew B. And Huberman, A. Michael. 1984. Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods. London: Sage Publications.
- Sartori, Giovanni. 1997. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. New York: New York University Press