KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPD DALAM KERANGKA KELEMBAGAAN LEGISLATIF INDONESIA

Dinoroy Marganda Aritonang

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung 40115,

Telp. 022-4327375, 4220921, Faks. 022-4267683,

E-mail: dinoroy_aritonang@yahoo.com

Status and Functions of The House of Regional Representatives Within Indonesian Legislative Structure

The constitutional reform beginning from 1999 has brought a lot of changes in Indonesia encompassing the constitutional system and practices of the constitution. One of the important changes is the emergence of the house of regional representatives as a partner for the first house, House of Representatives in Indonesian constitutional system. Originally, this new structure is believed as the best application of an insight to put local matters closer to national policy arena and also become a more effective way for local governments to see the point of national vision and realize it in a local level wrapped in a strong bicameral system. Does it seem right to assume it so? Or probably, the legislative structure is still unicameral system or even, it seems as a tricameral otherwise.

Keywords: constitutional reform, constitutional system, bicameral system

A. PENDAHULUAN

Lahirnya lembaga baru dalam sistem kelembagaan Indonesia selalu membawa pertanyaan mengapa lembaga tersebut perlu ada, apa dasar filosofisnya atau gagasan apa yang menghendaki dilahirkannya lembaga baru tersebut. Apabila dilihat dalam tataran kepentingan umum maka pertanyaan yang akan muncul tentunya apa tujuan dan manfaatnya untuk masyarakat. Hal ini juga relevan jika kita melihatnya dalam konteks keberadaan DPD (Dewan Perwakilan Rakyat) yang lahir pada saat proses amandemen terhadap UUD'45 dilakukan. Kelahiran DPD tentu saja semakin mewarnai ide dan gagasan ketatangeraan Indonesia yang memang semakin bergema sejak era reformasi dimulai. Perdebatannya bukan saja pada fungsi dan peranannya tetapi juga pada landasan sistem parlemen yang dianut dan pilihannya muncul pada dua sistem yaitu bikameral atau unikameral.

UUD'45 sudah mengatur dengan tegas mengenai peranan dan kedudukan DPD dalam struktur kelembagaan negara. Bersamaan dengan itu pula, perjalanan peran dan kedudukan tersebut tetap didampingi oleh dua lembaga legislatif lainnya yaitu DPR dan MPR sebagai wujud representasi rakyat pula. Ketiganya tetap mempunyai peran masing-masing dan bahkan wujud MPR tetap melekat dalam diri anggota DPR dan DPD. Lantas, seperti apakah sebenarnya bentuk hubungan antara ketiga elemen kelembagaan tersebut, dan masih relevankah jika kita menganggap bahwa sistem parlemen Indonesia memang menggunakan sistem dua kamar (bikameral) atau sistem kamar tunggal (unikameral) atau malah memunculkan tipe sistem baru yaitu tiga kamar parlemen (trikameral).

Selain itu, perlu juga dicatat bahwa kelahiran DPD yang masih sangat singkat tersebut, malah memunculkan permasalahan baru. Peran dan kedudukan DPD saat ini dirasakan

sebagian orang belum efektif sehingga tujuan dan ide mulia yang melandasinya belum dapat dirasakan oleh daerah. Bahkan, gagasan untuk menghilangkannya pun muncul bersamaan dengan ide untuk memperbesar peranannya melalui amandemen UUD'45. Oleh karena itu perlu kiranya untuk melihat bagaimana sebenarnya peran dan kedudukan DPD, sebelum mengkritisnya melalui kajian yang lebih mendalam.

B. KELAHIRAN DAN KEDUDUKAN DPD

Asshiddiqie (2006: 160-162) mengatakan sebagai berikut: "Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 telah menyebabkan banyak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan kita. Setiap gagasan akan perubahan tersebut sudah dituangkan dalam Amandemen pertama sampai keempat dari UUD'45. Apabila dilihat ke belakang, setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen di atas, yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Kedua, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung. Keempat, gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR selama ini".

Kelahiran DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara (Asshiddiqie, 2006). Meskipun pada kenyataannya peran dan keberadaan DPD dalam penyelenggaraan hubungan Pemerintah Daerah dan Pusat serta representasinya sebagai wakil daerah belum mampu menjawab tantangan tersebut secara maksimal.

Pada dasarnya DPD sengaja didesain hampir atau memang hendak menyerupai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI. Sebagaimana diatur dalam UUD'45 Amandemen bahwa DPD merupakan representasi langsung rakyat di daerah yang menjadi konstituen perwakilannya. Tugas dan tanggung jawab DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan¹. Dalam hal ini, sebenarnya peran DPD sangat strategis, karena dengan begitu pemerintah pusat sebenarnya mempunyai rekan kerja yang seimbang dalam hal penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Menurut Asshiddiqie (2006: 138), DPR merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Meskipun pada kenyataannya, ide dasar pembentukan tersebut tidak terealisasi sebab dalam UUD'45 Amandemen disebutkan bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan membuat undang-undang dan hanya mempunyai kewenangan pengawasan khusus dalam bidang otonomi daerah. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap

¹ Kewenangan DPD hanya terbatas pada pengusulan dan pembahasan RUU yang terkait dengan otonom daerah sampai pada sidang tingkat I.

fungsi DPR di bidang legislasi, atau disebut sebagai *co-legislator*. Dalam hal ini, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah (Asshiddiqie, 2006).

Mengenai peran dan kedudukan strategis tersebut, Zoelva (2007: 4) juga menyatakan bahwa pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru, adalah dalam rangka memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah. Pembentukan ini diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah. Namun, peran dan kedudukan DPD sebagai lembaga parlemen juga sangat terbatas, sebagaimana diungkapkan juga oleh Zoelva (2007: 4) bahwa penentuan jumlah anggota DPD yang tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, mengandung makna bahwa DPD ini walaupun kedudukan sama dengan DPR dalam struktur ketatanegaraan merupakan lembaga perwakilan yang bersifat komplementer yang mengakomodasi perwakilan daerah-daerah dalam tingkat nasional.

Secara sederhana, berdasarkan pasal 22 D UUD'45, dapat dikatakan bahwa peran dan kewenangan DPD hanya sebatas pengusulan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, pengawasan khusus² untuk bidang otonomi daerah, serta turut serta dalam pembahasan RUU yang terkait dengan otonomi daerah namun hanya ketika RUU tersebut belum dibahas bersama oleh DPR dan Pemerintah atau hanya sampai pada rapat pembahasan tingkat I di DPR.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa sebenarnya secara kelembagaan DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif (Asshiddiqie, 2008).

C. HUBUNGAN KELEMBAGAAN DPR, DPD, DAN MPR

Pembentukan DPD tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan akan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya DPD bukan merupakan lembaga legislatif sepenuhnya dan menjadi satu dengan DPR dalam bingkai kelembagaan MPR. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa, Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan MPR yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Menurut Asshiddiqie (2005: 163-164), secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut '*revising chamber*'. Oleh karena itu, apabila melihat konsep

² Pengawasan khusus DPD dalam bidang otonomi daerah tersebut sebenarnya juga tidak bersifat mengikat baik kepada DPR maupun pemerintah pusat.

di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.

Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu: (1) Sistem perwakilan politik (*political representation*); (2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial representation* atau *regional representation*); dan (3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sebagaimana dikemukakan oleh Asshiddiqie (2006: 60), Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPR sebagai perwakilan politik. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara. Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa tugas dan fungsi DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 22D UUD'45 Amandemen.

Secara lebih rinci, UUD'45 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut: pertama, DPD dapat mengajukan kepada DPR 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.

Kedua, Dewan Perwakilan Daerah (DPD): (a) ikut membahas 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; dan (b) memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.

Ketiga, DPD dapat melakukan pengawasan atas: (a) pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; dan (b) menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi

dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR. Atau Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Kondisi di atas dapat dilihat dalam pasal 42 ayat (3) dan 43 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 42 ayat (3) yang menyatakan bahwa, pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah. Ditambah lagi dalam pasal 43 bahwa, 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, namun hanya sampai pada awal pembicaraan tingkat I di DPR, dan itu pun hanya dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Sedangkan untuk pembahasan intensif selanjutnya hanya dilakukan oleh DPR bersama dengan Pemerintah.

Selain kondisi di atas, DPD dan DPR juga masih berada dalam satu sistem kelembagaan lagi yaitu sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 2 ayat (1) UUD'45 Amandemen menyatakan bahwa, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang (dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Peran anggota DPD dan DPR sebagai anggota MPR pun sebenarnya cukup terbatas dan bukan merupakan peran yang rutin. Peran tersebut hanya dalam hal ketika MPR hendak mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dan menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Oleh karena itu, melihat kondisi struktur kelembagaan di atas, adakah memang hal tersebut menyiratkan perbedaan 'kelas' antara DPR dan DPD? Dan apakah hal tersebut memang semakin menegaskan bahwa sebenarnya sistem parlemen Indonesia sebenarnya masih unikameral dengan supremasi DPR atas DPD bukan sistem bikameral? Ataupun sistem parlemen Indonesia malah menganut sistem trikameral dengan MPR sebagai kamar ketiga?³ Dalam hal demikian menurut Asshiddiqie (2008: 20), hubungan antara ketiga elemen sistem parlemen tersebut harus tetap dijalankan sesuai dengan prinsip

³ Mengenai hal ini Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa sebenarnya Sistem Parlemen Indonesia bersifat trikameral, dengan MPR sebagai kamar ketiga, dan dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai 'strong bicameralism' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai 'soft bicameralism' sekalipun.

hubungan kelembagaan negara yaitu supremasi konsitusi, pemisahan kekuasaan, serta *check and balances system*.

D. SISTEM NEGARA KESATUAN DAN OTONOMI DAERAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan 'negara persatuan' dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali (Asshiddiqie: 2003, 11). Negara persatuan mengakui keberadaan masyarakat warga negara karena kewargaan (*civility*). Pluralitas budaya, nilai, dan struktur masyarakatnya dalam bingkai negara kesatuan juga diakui sebagai bagian penting corak kemajemukan bangsa sebagai sesuatu yang harus tetap dipertahankan. Sedemikian pentingnya kemajemukan tersebut, hingga ditegaskan dalam pasal 37 ayat (5) UUD'45 Amandemen yang menyatakan bahwa, khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Hal ini menandakan bahwa sampai kapan pun bentuk negara Republik Indonesia akan tetap sebagai negara kesatuan bagaimanapun sistem pemerintahan dan parlemen yang dianut.

Dengan demikian, selain fungsi dan kedudukan sebagaimana dijelaskan di atas, DPD juga sebenarnya mempunyai fungsi yang sangat strategis yaitu sebagai penjaga sistem negara kesatuan. Sebagai representasi dari wilayah propinsi secara langsung DPD diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah. Apabila fungsi ini dimaksimalkan, maka dapat dipastikan peran dan kedudukan DPD dapat berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Selain konsep negara kesatuan yang mendasari keberadaan penting DPD, salah satu alasan lain adalah diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. *Trend* tersebut sebenarnya bukan hanya didasarkan kepada kondisi internal ketatanegaraan Indonesia yang ingin beranjak dari rejim dan sistem otoriter jaman orde baru, tetapi lebih dari itu, yaitu membawa pemerintah kian dekat dengan rakyat. Tuntutan kondisi eksternal yang menghendaki perbaikan sistem dan kinerja pemerintah daerah selama ini mendorong keinginan untuk dapat bersaing dengan negara-negara sedang berkembang lainnya. Kondisi ini sebenarnya telah menempatkan DPD sebagai lembaga negara yang sangat mampu membantu daerah mewujudkan perubahan dan adaptasi tersebut dengan membawa kepentingan dan kebutuhan daerah (*agenda setting*) ke tingkat nasional.

Peran strategis tersebut dapat dilakukan mulai dari tahap pemantauan kebutuhan dan permasalahan yang ada di daerah masing-masing perwakilan. Dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengusulkan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, DPD dapat membuka 'jalan' bagi daerah untuk membagi permasalahan dan kebutuhannya kepada pemerintah pusat dan DPR. Memang fungsi dan kewenangan tersebut cukup terbatas, mengingat ruang lingkup kebutuhan dan permasalahan rakyat sebenarnya berada di level pemerintah daerah, maka DPD membutuhkan kewenangan yang lebih dari sekedar 'pengusul' saja.

Dalam lingkup pengawasan khusus juga, peran dan fungsi DPD bisa dimaksimalkan. Sebagaimana dituliskan dalam UUD'45, bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan 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, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil

pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian bisa dipahami, bahwa sebenarnya DPD mempunyai tugas dan fungsi yang cukup besar dan signifikan dalam mendorong perubahan kepada daerah yang diwakilinya. Ruang lingkup tugas yang dapat dilakukan antara lain, melakukan berbagai kajian, monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah selama ini, sehingga isu-isu yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya seputar pemekaran daerah, ketidaksinkronan antara peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta hambatan perkembangan daerah terkait dengan kuatnya intervensi politik kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan isu-isu perbaikan dan perubahan yang signifikan.

Harold J. Laski dalam Ranadirekta (2007: 203), menyatakan sebagai berikut: "... Badan itu (Parlemen, penulis) harus demikian besarnya, sehingga anggotanya betul-betul dapat selalu mengadakan hubungan dengan rakyat, dan demikian kecilnya, sehingga betul-betul masih dapat diadakan pertukaran pikiran ... (maka, penulis) ... Badan perwakilan rakyat harus dapat memeluk tanggung jawab untuk satu program yang luas dan anggota-anggotanya harus mempunyai cukup waktu untuk mengadakan penyelidikan yang sedalam-dalamnya tentang program itu ... badan perwakilan itu tidak putus hubungannya dengan rakyat ...". Jika memperhatikan pendapat tersebut maka sebenarnya, DPD dapat melakukan hal yang sama sebagai lembaga perwakilan rakyat meskipun bukan merupakan lembaga legislatif yang sebenarnya.

Hal ini juga serupa dengan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa, fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar inspirasi atau ide. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya-tidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.

E. PENUTUP

Penegasan akan peran dan fungsi DPD kiranya perlu untuk dilakukan untuk membantu lembaga tersebut berperan lebih maksimal dalam membawa aspirasi daerah ke tingkat nasional. Paling tidak ada tiga cara yang bisa digunakan yaitu pertama, jalur politik, melalui amandemen UUD'45 yang lebih memberikan ruang legislasi yang tegas kepada DPD, disamping juga membangun hubungan legislatif yang lebih harmonis dengan DPR, termasuk juga menegaskan sistem yang dianut oleh sistem parlemen kita apakah tetap unikameral atau *strong bicameral*. Kedua, jalur konsolidasi, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada DPD untuk memaksimalkan hasil penelitian dan pengawasannya sebagai bahan dan rujukan penting kepada DPR untuk menerbitkan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Sehingga fungsi pengawasan DPD terhadap daerah tidak sia-sia, apalagi peran dan fungsi DPR yang belum maksimal untuk

kepentingan daerah. Hal ini juga dapat memberikan pandangan dan masukan yang berbeda kepada eksekutif atau DPR sebagai *second opinion* dalam mengambil kebijakan. Ketiga, melalui jalur partisipasi, yaitu melibatkan partisipasi masyarakat agar lebih aktif mengusung kepentingan daerah melalui berbagai instrumen atau saluran yang bisa dikreasikan oleh DPD, sehingga dapat membangun hubungan yang semakin erat antara DPD dengan konstituennya. Maka, apabila jalur politik tidak terbuka maka kesempatan untuk mempebesar pengaruh tersebut masih bisa dilakukan melalui peran konsolidasi legislatif dan partisipasi masyarakat.

Oleh karena itu, apapun kelemahan dan kendalanya, peran dan fungsi DPD sangat penting terutama dalam kaitannya dengan perbaikan di daerah. DPD merupakan lembaga yang sangat strategis untuk menjaga agar konsep desentralisasi dan pengembangan potensi serta keunggulan daerah tetap mendapat perhatian penuh dari pemerintah pusat baik eksekutif maupun DPR. Selain itu, untuk menjaga rasa nasionalisme dan menghilangkan sentimen negatif kedaerahan.

REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- , 2008. *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Bahan Ceramah pada Diklatpim Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara.
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. MKRI.
- , 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN.
- , 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal MKRI*.
- Ranadirekta, Hendarmin. 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Fokusmedia.
- Undang-undang Dasar 1945 Amandemen.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Zoelva, Hamdan. 2007. *Paradigma Baru Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945*. Sekretariat Negara RI.