

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu barometer keberhasilan reformasi dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia. Tentunya hal tersebut akan menjadi suatu hal yang baru, bukan hanya pada tatanan kelembagaan tetapi juga pada masyarakat Indonesia, dimana DPD menjadi lembaga legislatif baru yang akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah lebih dulu dibentuk yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada dasarnya, kedua lembaga tersebut mempunyai garis perjuangan yang sama yaitu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam skala nasional dan daerah. Dengan kata lain, keduanya adalah lembaga perwakilan namun mempunyai beberapa perbedaan baik dari segi fungsi, tugas dan wewenang, maupun dari segi proses rekrutmen keanggotaannya.

Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang bunyinya: *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”*. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”*.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.¹ MPR secara otomatis mengalami perubahan struktur keanggotaan yang di dalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut dengan sistem dua kamar (bikameral).

Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah). Perubahan yang terjadi dari sistem unikameral dengan supremasi MPR kepada sistem bikameral ini, menjadi sebuah keniscayaan karena selama ini Utusan Daerah dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional dalam peringkat undang-undang.²

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).³

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945

¹ Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, hlm 9.

² Ibid.

³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan II, Jakarta, hlm 138.

yang bunyinya: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, DPD (1) 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;⁴ (2) 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;⁵ dan (3) dapat melakukan pengawasan atas 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,

⁴ Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945.

⁵ Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI 1945.

dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁶

Dengan rumusan pasal tersebut, maka DPD sebagai kamar kedua hanya berwenang untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran DPD dalam proses legislasi.⁷ Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D di atas, UUD Negara RI 1945 menegaskan tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral. Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat” dan “ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase “DPD ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.⁸

⁶ Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI 1945.

⁷ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 142.

⁸ Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.

Selanjutnya menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, fungsi DPD lainnya adalah fungsi pertimbangan, dimana fungsi ini berkenaan dengan⁹:

- 1) Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- 2) Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Selain itu, I Dewa Gede Palguna juga mengatakan bahwa DPD juga memiliki fungsi konsultasi atau fungsi pertimbangan.¹⁰ DPD diberi wewenang untuk melakukan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU APBN serta RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Sedikit berbeda dengan fungsi lainnya, fungsi pengawasan (*control*) meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, DPD dapat dikatakan memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹¹

Jika ditelaah lebih cermat pokok-pokok kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D, apabila ingin lebih tahu hubungan kerjasamanya dengan DPR, baik dalam kegiatan usul prakarsa maupun pembahasan usul Rancangan Undang-Undang, bahkan juga untuk mengajukan bahan pertimbangan kepada DPR, akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal*, tetapi *inequality* (ketidaksetaraan)-

⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Makalah Focus Group Discussion "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia"*, Jakarta, 28 Januari 2003, Yogyakarta, 24 Maret 2003, dan Semarang, 25 Maret 2003.

¹⁰ I Dewa Gede Palguna, *Makalah Focus Group Discussion "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia"*, Semarang, 25 Maret 2003, dan Maret, 26 Maret 2003.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm 139.

lah yang ada antara DPD dengan DPR. Dengan kata lain posisinya lebih *subordinated*, bukan *coordinated* dengan DPR.¹²

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi sinyal bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam lembaga perwakilan rakyat.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, namun hubungannya dengan konstituen dan lembaga-lembaga pemerintahan di daerah tidak banyak diatur secara formal pada level strategis (UUD dan peraturan perundang-undangan). Terkait pokok ini, UUD Negara RI 1945 hanya mengatur hal ihwal pemilihan anggota DPD dari setiap provinsi melalui pemilu dan penjabaran tata cara pemilihannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Sementara tugas dan wewenang DPD terkait domain kepentingan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Namun tidak ada sifat pengaturan yang tegas terkait dengan kewajiban pelaksanaan dan sanksi bagi keagalannya. Rumusan kewajiban anggota DPD terkait kepentingan daerah seperti menyerap dan menindaklanjuti aspirasi daerah, memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya¹³, terkesan normatif, standar dan merupakan kewajiban umum yang juga terdapat pada lembaga negara lain semacam DPR.

Antara DPD dan masyarakat di daerah secara politik mempunyai keterikatan yang sangat dalam, artinya keduanya saling membutuhkan untuk

¹² M. Solly Lubis, 28 Januari 2003, *Makalah Focus Group Discussion "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia"*, Jakarta, hlm 5.

¹³ Pasal 233 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

difasilitasi kepentingannya, yang dimana daerah menghendaki aspirasinya diperjuangkan di pusat melalui wakilnya yaitu anggota-anggota DPD, tetapi secara legal formal belum diatur mekanisme hukum yang akan ditempuh apabila wakil daerah tersebut berhasil atau gagal dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah di pusat. Tentunya hal tersebut perlu disorot lebih jauh lagi, karena pembangunan daerah selama ini dibebankan kepada pemerintah daerah. Namun pasca reformasi, DPD juga ikut bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan otonomi daerah walaupun dalam tempat, skala, dan proses yang berbeda.

Penyelenggaraan otonomi daerah bisa diwujudkan secara maksimal melalui peran optimal DPD dalam melaksanakan fungsinya terkait hubungan yang tercipta antara Pemerintah Daerah dengan DPD.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, Penulis ingin mengangkat permasalahan tersebut ke dalam suatu penulisan skripsi dengan judul:

PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI PROVINSI SUMATERA BARAT.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, Penulis merumuskan beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan DPD terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat?
3. Apa saja kendala yang dihadapi DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan DPD terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Tiap penelitian harus diyakini kegunaannya bagi pemecahan masalah yang diselidiki. Untuk itu perlu dirumuskan secara jelas tujuan penelitian yang bertitik tolak dari permasalahan yang diungkap. Suatu penelitian setidaknya harus mampu memberikan manfaat praktis pada kehidupan masyarakat. Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis.

Adapun manfaat dari penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi para akademis dalam pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara. Selain itu manfaat yang diharapkan yaitu untuk mengetahui peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Barat.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat langsung bagi masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas masing-masing.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai hasil yang diharapkan serta kebenaran dari penulisan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka penulisan proposal ini menggunakan metode-metode dalam melakukan kegiatan penelitian, antara lain:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (empiris) yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dikaitkan dengan aspek hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dihubungkan dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan hasil penelitian berdasarkan yang penulis kemukakan serta data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis. Sumber Data berkaitan dengan perumusan masalah dan pemecahan masalah serta pendekatan masalah, maka sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung didapat dari penelitian atau lapangan (*field research*) untuk mendapatkan dan mengumpulkan data mengenai permasalahan yang berhubungan dengan tulisan ini.¹⁴

Data diperoleh langsung melalui wawancara terhadap anggota DPD-

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Cetakan ke III, Jakarta, hlm 51.

RI perwakilan Provinsi Sumatera Barat yaitu Bapak Alirman Sori dan anggota DPD-RI perwakilan Provinsi Sumatera Utara yaitu Bapak Parlindungan Purba.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu antara lain :¹⁵

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu semua ketentuan yang ada yang berkaitan dengan pokok pembahasan berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang lainnya, seperti:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- d) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 mengenai Pemilu Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

¹⁵ Ibid, hlm 52.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus peristilahan hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Yaitu metode pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara terstruktur dan bebas dengan menyiapkan bahan pertanyaan sehubungan dengan permasalahan yang ada dan penulis juga mengembangkan pertanyaan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti. Dalam hal ini pihak-pihak yang akan diwawancarai adalah anggota DPD-RI perwakilan Provinsi Sumatera Barat yaitu Bapak Alirman Sori dan anggota DPD-RI perwakilan Provinsi Sumatera Utara yaitu Bapak Parlindungan Purba.

b. Studi Dokumen atau Kepustakaan

Yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen atau bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan metode editing. Yaitu kegiatan memilih kembali data-data yang diperoleh atau melakukan pengecekan ulang terhadap hasil penelitian sehingga data yang dipergunakan benar-benar relevan dengan judul dan dapat melahirkan suatu kesimpulan.

b. Analisis Data

Setelah data diperoleh atau dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan, maka penganalisaan data penulis lakukan dengan cara kualitatif. Dimana penulis akan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis dan data tabel atau angka-angka hanya sebagai data pendukung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Lembaga Legislatif di Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

DPD adalah dewan perwakilan tingkat pusat yang baru. Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD ini. *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*). DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) digambarkan serupa dengan sistem perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representative* sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (DPR). Di sana pertemuan dari kedua unsur tersebut dinamakan *Congress*. *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.¹⁶

DPD adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk sebagai cabang kekuasaan legislatif. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah ang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Lembaga baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah ada

¹⁶ Saldi Isra, 2007, *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah*, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11 , diakses 2 Februari 2012.

sebelumnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan pendapat rakyat. DPD merupakan lembaga perwakilan kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Dengan demikian tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁷

Seperti telah diuraikan sebelumnya DPD lahir pada perubahan UUD Negara RI 1945 untuk yang ketiga kalinya yaitu pada bulan November Tahun 2001. Keberadaan DPD ini diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 yang juga diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah

Kedudukan dapat diartikan status. Dalam kaitannya dengan kedudukan DPD, hal itu berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Setelah adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, lembaga-lembaga negara meliputi, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Lembaga-lembaga itulah yang menurut teori konstitusi dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm 12.

Karena secara khusus DPD terlibat dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) substansi tertentu, perlu juga ditentukan kedudukannya terhadap DPR. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menganut sistem dua kamar atau tidak. Perlu dikemukakan bahwa sistem dua kamar terdapat baik di dalam negara federal maupun di dalam negara kesatuan. Kedua kamar tersebut memiliki nama:¹⁸

Belanda : *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*

Inggris : *House of Commons* dan *House of Lord*

India : *Lok Sabha* dan *Raja Sabha*

Amerika Serikat : *House of Representative* dan *Senate*

Republik Indonesia Serikat (RIS): Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat

Dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*), kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan Undang-Undang. Artinya setiap Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh DPR (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah memiliki hak amandemen maka Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen.

Melihat pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang mengatur DPD, lembaga-lembaga ini tidak mempunyai

¹⁸ <http://suaraberitaku.com/page3.php?post=19>, diakses 1 juni 2012.

tugas dan wewenang seperti itu. Bahkan dalam UUD Negara RI 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah seluruh anggota DPR. Itulah sebabnya, setelah perubahan UUD Negara RI 1945 sistem perwakilan di Indonesia tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*), melainkan sistem dua kamar semu atau yang lebih dikenal dengan *soft bicameralism*. Walaupun demikian, DPD tetap mempunyai fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan meskipun dalam artian terbatas.

Kedudukan DPD telah diatur dalam UUD Negara RI 1945 yaitu sebagai salah satu badan pembuat Undang-Undang tingkat pusat walaupun tidak sepeguh dan sekuat DPR. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi kebijakan politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian DPD dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem utusan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Menurut pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa keikutsertaan daerah dalam utusan daerah di MPR sangat terbatas yaitu pada saat sidang-sidang MPR (selama orde baru hanya dua kali dalam setahun).¹⁹

Selanjutnya juga diatur dalam Pasal 221 dan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD. DPD terdiri atas wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Dan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

¹⁹ Bagir Manan, Op. cit, hlm 59-60.

Dari ketentuan pasal di atas jelas bahwa kedudukan DPD sebagai wadah perwakilan bagi daerah dalam rangka meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara khususnya pembentukan Undang-Undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

2. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi dan jumlah seluruh jumlah DPD tersebut tidak lebih dari separuh jumlah anggota DPR.²⁰

Selanjutnya diatur lebih jelas dalam Pasal 227 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 disebutkan bahwa:

- (1) Anggota DPD dari setiap Provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- (2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibukota provinsi daerah pemilihannya.
- (5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah atau janji.

Yang menjadi anggota adalah rakyat dan penduduk yang berdomisili di daerah provinsi yang diwakili. Anggota DPD dari Provinsi tertentu harus juga berdomisili di salah satu daerah Kabupaten/Kota yang berada di dalam Provinsi itu. Karena itu harus dicegah dan dilarang mereka yang sehari-hari berdomisili di luar Provinsi yang menjadi daerah pemilihannya.

²⁰ Pasal 22 C Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, bukan hanya Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dijadikan bukti keberadaan seseorang di daerah Provinsi, akan tetapi juga domisili dalam arti nyata, seperti umpamanya yang bersangkutan mempunyai pekerjaan tetap di Provinsi tersebut. Hal ini dimaksudkan agar anggota DPD tersebut mengerti situasi dan kondisi daerahnya sehingga mudah dalam menyampaikan aspirasi dan tuntutan masyarakat di daerah yang diwakilinya.

Pemilihan anggota DPD dilakukan melalui pemilihan umum agar lembaga ini mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat. Jumlah anggota DPD adalah 4 orang dari tiap Provinsi yang jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR keseluruhan. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor perwakilan di ibukota provinsi daerah pemilihannya. Hal ini bertujuan agar berlangsung sekaligus dua arus kebijakan, yakni kekuasaan dan kewibawaan pusat di daerah dari satu arah secara *top down*, dan bahwa harus sekaligus berlangsung pendemokrasian pemerintah dan akomodasi aspirasi masyarakat daerah dari arah lain secara *bottom up*.²¹ Hal inilah yang akan menjadi benang merahnya paradigma politis yang akan menjadi acuan bagi DPD. Dengan demikian diharapkan DPD lahir dengan tampilan salah satu lembaga perwakilan rakyat yang akan menjembatani kebijakan (*policy*) dan regulasi pada skala nasional oleh Pemerintah Pusat di satu sisi dan Pemerintah Daerah di sisi lain.

²¹ M. Solly Lubis, SH., Loc. Cit.

Sementara itu, alat kelengkapan DPD terdiri atas:²²

- a. Pimpinan;
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Panitia Kerja;
- d. Panitia Perancang Undang-Undang;
- e. Panitia Urusan Rumah Tangga;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Di sisi lain, sedikit berbeda dengan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib, alat kelengkapan DPD terdiri atas:

- a. Pimpinan
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Komite;
- d. Panitia Perancang Undang-Undang;
- e. Panitia Urusan Rumah Tangga;
- f. Badan Kehormatan;
- g. Panitia Khusus;
- h. Panitia Akuntabilitas Publik; dan
- i. Panitia Hubungan Antar Lembaga.

²² Pasal 234 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Tabel 1. Komite-komite yang terdapat dalam DPD

Komite	Ruang Lingkup
I	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otonomi Daerah; 2. Hubungan Pusat dan Daerah serta Antardaerah; 3. Pembentukan, Pemekaran dan Penggabungan Daerah; 4. Pemukiman dan Kependudukan; 5. Pertanahan dan Tata Ruang; dan 6. Politik, Hukum dan HAM.
II	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pertanian dan Perkebunan; 2. Perhubungan; 3. Kelautan dan Perikanan; 4. Energi dan Sumber Daya Mineral; 5. Kehutanan dan Lingkungan Hidup; 6. Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan dan Daerah Tertinggal; 7. Perindustrian dan Perdagangan; 8. Penanaman Modal; dan 9. Pekerjaan Umum.
III	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan; 2. Agama; 3. Kebudayaan; 4. Kesehatan; 5. Pariwisata; 6. Pemuda dan Olahraga. 7. Kesejahteraan Sosial; 8. Pemberdayaan Perempuan; dan 9. Ketenagakerjaan.
IV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; 2. Pajak; 3. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; 4. BPK; 5. Lembaga Keuangan; dan 6. Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Sumber : Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD

RI/2009-2010 Tentang Tata Tertib

DPD juga mempunyai Sekretariat Jenderal yang merupakan unsur penunjang DPD, berkedudukan sebagai kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang melaksanakan tugasnya dan bekerja sama dengan alat kelengkapan DPD serta bertanggung jawab terhadap pimpinan DPD.

Akan tetapi menurut Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 memungkinkan juga adanya pemberhentian antar waktu terhadap anggota DPD. Pemberhentian itu disebabkan karena meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan karena tidak dapat melaksanakan tugas atau berhalangan tetap, tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPD, dinyatakan melanggar sumpah atau janji, Kode Etik DPD atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPD, melanggar ketentuan rangkap jabatan dan dinyatakan bersalah menurut putusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum dan mengikat dengan ancaman pidana minimal lima tahun.

3. Hak dan Kewajiban Anggota DPD

Anggota DPD memiliki hak antara lain hak bertanya, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak dipilih dan memilih, hak membela diri, imunitas, protokoler, keuangan dan administratif.²³ Sedangkan kewajibannya antara lain mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

²³ Ibid, Pasal 232.

(NKRI), memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, menyerap, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah, mendahulukan kepentingan negara, memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya, menaati Kode Etik dan Tata Tertib DPD dan menjaga etika dan norma daerah yang diwakilinya.²⁴ Selain itu ada juga larangan untuk anggota DPD yaitu larangan rangkap jabatan tertentu, larangan menjadi pejabat struktural di lembaga tertentu, larangan melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.²⁵

4. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Secara umum tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Daerah adalah:

- a. Dapat mengajukan 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 dan daerah.
- b. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, baik yang diajukan oleh DPR maupun pihak eksekutif.

²⁴ Ibid, Pasal 233.

²⁵ Ibid, Pasal 277.

- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pengawas Keuangan (BPK).
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e. 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. Pelaksana APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- f. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan APBN.

B. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

Dalam sejarah Indonesia, diskursus masalah hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam hal ini penguatan kewenangan daerah seringkali terbelenggu oleh kekhawatiran munculnya kecenderungan terbentuknya negara federal. Sistem federal yang pernah dipaksakan oleh politik kolonial Belanda untuk memecah belah kekuatan wilayah Indonesia seperti telah menjadi trauma sejarah bagi generasi sekarang. Oleh karena itu, konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tetap menjadi pilihan yang tepat hingga saat ini. Sementara itu, akibat dominasi pusat terhadap daerah sangat berlebihan selama rezim Orde Lama dan Orde Baru telah memunculkan perlawanan di berbagai daerah. Maka reaksi dari praktek pemerintahan yang otoriter dan birokratik tersebut adalah menghilangkan hegemoni kekuasaan pusat terhadap daerah.²⁶

Kelahiran otonomi daerah di NKRI tidak semulus apa yang dicita-citakan oleh para penggagas otonomi daerah, meskipun tujuan dari otonomi daerah sangat mulia yaitu penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan martabat, dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarjinalkan, bahkan dinafikan oleh Pemerintah di pusat. Maka pendukung pro otonomi daerah berkeyakinan bahwa untuk menghilangkan kesenjangan dan diskriminasi antara daerah, maka satu-satunya jalan adalah memberikan hak otonom kepada daerah.²⁷ Tetapi dari pihak yang pro kesatuan menganggap bahwa dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka hal tersebut dapat mengancam keutuhan kesatuan Republik

²⁶ Iwan Satriawan, 2007, *Penguatan DPD: Proporsionalitas Perwakilan Politik dan Perwakilan Daerah*, hlm 4.

²⁷ Rasyid Ryaas, dkk, 2003, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm Viii.

Indonesia dan disintegritas NKRI. Ungkapan yang sering dilontarkan oleh pihak kontra otonomi adalah “daerah belum siap untuk berotonomi, karena sumber daya manusia dan lebih-lebih lagi sumber daya keuangan yang sama sekali tidak mendukung”.²⁸

Pasca lengsernya pemerintahan Orde Baru, gejolak untuk memperkuat dan mengangkat *bargaining position* daerah-daerah di tingkat nasional semakin mendapat ruang dan kesatuan RI semakin terguncang karena ada indikasi bahwa daerah-daerah yang merasa mampu dan memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup akan mengikuti sikap Pemerintah Timor-Timur sekarang Timor Leste. Maka daerah-daerah yang selama pemerintahan Orde Baru mengalami diskriminasi dalam aspek pembangunan dan ekonomi terus menuntut agar diberikan hak otonom yaitu membangun daerah dan rumah tangganya sendiri serta penggunaan dan alokasi pendanaan tidak lagi berpusat di Jawa. Disadari atau tidak, dan diakui atau tidak, pada masa Orde Baru terjadi proses “Jawanisasi” yang dilakukan pusat. Segala bentuk kebijakan Pemerintah Daerah harus mendapat pengesahan dan pengakuan dari pusat, kalau tidak kebijakan itu tidak ada artinya.

Menurut Daniel Dhakidae, negara kesatuan mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisiensi, keadilan dan *economic inequality*. Selama pemerintahan Orde Baru berlangsung, tidak ada yang namanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Daerah penghasil, seperti Irian Jaya (sekarang Papua) hanya mendapatkan enam persen, Kalimantan Timur hanya mendapat satu persen, dan

²⁸ Ibid.

Aceh hanya mengkonsumsi setengah persen dari yang diterima dari pengelolaan sumber daya lokal masing-masing, selebihnya disedot ke pusat.²⁹

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menjadi bukti bahwa keinginan Pemerintah Daerah untuk menciptakan demokratisasi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat terus dilakukan. Namun hambatan-hambatan masih saja muncul apakah itu datang dari internal maupun eksternal daerah. Sehingga penyelenggaraan otonomi daerah masih terasa kurang dirasakan manfaatnya. Padahal kalau dilihat dari perangkat kelembagaan pemerintahan daerah saat ini, sudah sepatutnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami kemajuan yang drastis dan masyarakat daerah bisa makmur.

1. Pengertian dan Makna Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah bermakna bahwa tiap-tiap Provinsi, Kabupaten maupun Kota mempunyai pemerintahan sendiri untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan pemerintahannya tadi.

Menurut Vera Jasni Putri dalam Kamus dan Glosarium, mengartikan Otonomi Daerah dalam dua pengertian. Pertama, kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan

²⁹ Rasyid Ryaas, dkk, Op. Cit, hlm 45.

peraturan perundang-undangan. Kedua, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰

Bagaimana mengartikan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Tetapi meskipun kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi daerah, namun bukan kemerdekaan melainkan ada dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Jadi otonomi itu sekedar subsistem dari kesatuan yang lebih besar.³¹

Sementara itu pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.³²

Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai penerapan/implementasi tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata, dan

³⁰ Vera Jasni Putri, 2003, *Kamus dan Glosarium Daerah*, Friedrich Nauman Stiftung, Jakarta, hlm. 171.

³¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, hlm. 279.

³² Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 6.

bertanggung jawab. Terutama dalam mengatur, memanfaatkan, dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan Pemerintah Pusat kepada daerah yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah didesentralisasikan ke daerah. Ini mengandung makna Pemerintah Pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga daerah-daerah. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah-daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas, dan penilai.

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup utama yaitu, politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Di bidang politik, pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Gejala yang muncul dewasa ini, partisipasi masyarakat begitu besar dalam pemilihan Kepala Daerah, baik Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Hal ini dibuktikan dari membanjirnya calon-

calon Kepala Daerah dalam setiap pemilihan Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi Pemerintah Daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa Pemerintah Daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa konsep otonomi daerah mengandung makna:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik Kepala Daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan Pemerintah Pusat yang bersifat strategis nasional.

- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah, menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan Kepala Daerah.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur (budaya) demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas (kepercayaan) yang tinggi.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksklusif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi pusat yang bersifat *block grant*.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan Pemerintah Pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan

mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama Pemerintah Pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas Pemerintah Daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi.
- c. Keadilan.
- d. Pemerataan
- e. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
- f. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
- g. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

3. Asas-Asas Otonomi Daerah

Ketentuan Pasal 18 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi

dan tugas pembantuan”. Dengan demikian, terdapat dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Asas otonomi dalam ketentuan tersebut memiliki makna bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Sedangkan asas tugas pembantuan dimaksudkan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dapat dilaksanakan melalui penugasan oleh Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota dan desa atau penugasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Desa.³³

Berdasarkan uraian di atas, asas otonomi sering disebut asas desentralisasi. Yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah (pusat) kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Perlu diingat, sekalipun daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, tetapi tetap berada dalam bingkai dan kedaulatan NKRI. Artinya, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk patuh dan menghormati kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat.

Untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan diberikannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut lebih kreatif dan inisiatif dalam

³³ Penjelasan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

menggali dan memanfaatkan segenap potensi daerah untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³⁵

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan suatu bentuk pemerintahan yang dicita-citakan oleh penggagas bangsa (*founding fathers*), sebelum kemerdekaan republik ini. Hal tersebut dapat dilihat dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Orang yang pertama kali membahas mengenai pemerintahan daerah adalah Moh. Yamin, kemudian diikuti oleh beberapa pendiri bangsa yang lain. Dalam sidang tersebut Moh. Yamin mengatakan:³⁶

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.

Seperti halnya Moh. Yamin, selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, juga menyampaikan suatu keterangan yang antara lain mengatakan:³⁷

³⁵ Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 1.

³⁷ Ibid.

“Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya Daerah. Bentuknya Daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan Daerah, ditetapkan dengan Undang-Undang”.

Berdasarkan dari pendapat dua tokoh perancang UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, maka untuk pertama kalinya pasal pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 UUD Negara RI 1945 yang didalamnya terkandung beberapa ketentuan yaitu: pertama, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua, satuan Pemerintah tingkat daerah menurut UUD Negara RI 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Ketiga, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.

1. Pengertian dan Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah

Kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaraannya. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta perangkat daerah. Dalam pasal 18 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Gubernur, Bupati, dan Walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Sementara itu perkataan “*Pemerintahan Daerah*” dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan

urusan pemerintahan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan otonomi seluas-luasnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa disatu pihak pemerintahan itu lebih luas cakupan pengertiannya daripada Pemerintah, karena di dalamnya tercakup pula fungsi kekuasaan legislatif DPRD, baik di daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota.

Menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁸

Otonomi daerah pada dasarnya menginginkan terlaksananya penyelenggaraan rumah tangga sendiri oleh daerah yang dilakukan atas dasar inisiatif dan kebijakan sendiri. Namun demikian, tidak berarti bahwa penyelenggaraannya terlepas sama sekali dari garis-garis yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, supaya hubungan yang terbina antara pusat dan daerah tetap terpelihara, dengan langkah melakukan pengawasan untuk mencegah timbulnya perselisihan yang merusak hubungan antara Pemerintah dengan Daerah. Pengawasan yang dilakukan Pemerintah bisa bersifat preventif maupun bersifat represif.

³⁸ Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

Pengawasan preventif merupakan tindakan pencegahan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri. Pengawasan ini dengan memberikan pengesahan lebih dahulu oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah atasannya terhadap suatu peraturan sebelum peraturan itu dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Pemerintahan daerah diatur dalam bab tersendiri dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Bab VI dengan judul “Pemerintahan Daerah”.

Perjalanan Pemerintah Daerah pasca kemerdekaan sampai saat ini diklasifikasikan dalam tiga kategori. Pertama, masa pemerintahan Orde Lama dengan demokrasi terpimpinnya yang berhasil memproduksi beberapa Undang-Undang diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan di Daerah yang dibuat oleh Komite Nasional Pusat (KNP) pada tanggal 10 Juli 1948. Namun, praktis Republik Indonesia belum sempat menjalankan Undang-Undang tersebut, karena ada hambatan-hambatan yang sangat sulit dihindari, seperti meletusnya pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) di Madiun dan menghadapi Agresi Militer Belanda I dan II. Selain itu produk hukum lain yang dihasilkan seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Kemudian disusul oleh pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dengan sistem demokrasi pancasilanya yang juga melahirkan produk Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dan terakhir hingga zaman reformasi, dengan produk hukum yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang hingga saat ini masih berlaku.

Paradigma pemerintahan daerah dari ketiga zaman di atas tentunya dipahami secara berbeda dari aparat pemerintah pada waktu itu, sehingga implementasi kebijakan mengenai pemerintahan daerah juga berbeda. Salah satu contoh pergolakan daerah yang paling memuncak adalah pada tahun 1957-1958 dengan puncaknya adalah kehadiran dari Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Perjuangan Semesta (PERMESTA). Karena secara tidak langsung hal tersebut dipengaruhi oleh dominasi pusat yang sangat menonjol terhadap daerah-daerah. Bisa dikatakan dominasi nasional dan pusatlah yang menjadikan indikasi utama lahirnya otonomi daerah dari dulu hingga sekarang.

2. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Esensi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan

perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat.

Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya., di masa transisi daerah, pusat-pusat kekuasaan tidak lagi menumpuk pada figur Kepala Daerah (eksekutif), tetapi mulai melebar kepada para anggota DPRD (legislatif).³⁹

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah. Tak berbeda dengan lembaga perwakilan lainnya, DPRD pun mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.⁴⁰

Fungsi legislasi berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, yang meliputi pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap

³⁹ Syamsuddin Haris, 2007, "*Desentralisasi dan Otonomi Daerah*", dalam Tri Ramawati, *Masalah Kinerja Kepala Daerah dan DPRD di Era Otonomi Daerah*, LIPI Press, hlm. 95

⁴⁰ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), serta hak anggota DPRD untuk mengajukan Raperda. Fungsi anggaran berkaitan dengan kewenangannya dalam hal anggaran daerah (APBD). Sedangkan fungsi pengawasan terkait dengan kewenangan mengontrol pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan lainnya serta kebijakan Pemerintah Daerah.

Dalam kedudukannya sebagai badan legislatif daerah, DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. DPRD juga dilengkapi dengan alat kelengkapan negara yang dibentuk untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD itu sendiri.

Menurut pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD terdiri atas:⁴¹

- a. Pimpinan DPRD;
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Komisi-Komisi;
- d. Badan Kehormatan;
- e. Panitia Anggaran; dan
- f. Alat kelengkapan lain yang dibutuhkan.

Masing-masing alat kelengkapan DPRD ini memiliki fungsi yang tidak berbeda dengan alat kelengkapan lembaga perwakilan lain seperti DPR, hanya saja ruang lingkupnya lebih kecil yaitu di tingkat daerah, sebagaimana alat kelengkapan DPR dan DPD.

DPRD terdiri dari DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. DPRD Provinsi beranggotakan 35 sampai dengan 75 orang yang kemudian dibagi lagi menjadi empat komisi, namun jika lebih dari 75 orang maka

⁴¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

akan dibagi menjadi lima komisi. Sedangkan untuk DPRD Kabupaten/Kota anggotanya berkisar dari 25 orang sampai dengan 35 orang akan dibagi menjadi tiga komisi dan jika lebih dari 35 orang akan dibentuk empat komisi. Jumlah anggota DPRD masing-masing daerah tidak sama baik di tingkat Kabupaten/Kota. Hal ini dikarenakan oleh ketentuan yang mengatur jumlah anggota DPRD yang didasarkan pada jumlah penduduk pada masing-masing daerah.

Setiap anggota DPRD wajib tergabung dalam fraksi, yang mana masing-masing fraksinya minimal berjumlah sama dengan jumlah komisi di DPRD. Dalam melaksanakan fungsinya, DPRD dibantu oleh sebuah sekretariat DPRD yang dipimpin oleh sekretaris DPRD yang disebut Sekretaris Dewan (Sekwan).

3. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Persoalan pemerintah daerah pada dasarnya merupakan persoalan yang terkait dengan sistem pembagian kekuasaan secara vertikal antara kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sedangkan pembagian kekuasaan horisontal merupakan hubungan antar lembaga negara yang diatur dalam tataran Pemerintah Pusat.⁴²

Terkait persoalan tersebut maka prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

⁴² Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, Konstitusi *Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, PT. Grafitri Budi Utami, Jakarta, hlm 122.

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan dan bulat yang dilaksanakan di daerah Kabupaten dan daerah Kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Provinsi, daerah Kabupaten, daerah Kota, dan Desa.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Terkait Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Sumatera Barat

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki.⁴³

Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut:

1. menetapkan standar atas dasar kontrol
2. mengukur hasil pekerjaan secepatnya
3. membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula
4. mengadakan tindakan koreksi

Dalam bahasa Indonesia seringkali *controlling* diterjemahkan dengan pengendalian. Sedangkan pengendalian sering diartikan sebagai usaha pengawasan disertai dengan tindakan lanjutan dengan tujuan agar suatu kegiatan yang sedang dilaksanakan dapat mencapai sasaran menurut rencana yang telah ditetapkan. Dengan demikian pengendalian mempunyai lingkup yang lebih luas dari pengawasan. Pengendalian mencakup: (1) pengawasan, baik preventif maupun represif; (2) petunjuk pengarahan/instruksi dari pimpinan; (3) peninjauan

⁴³ Corry Yohana, 27 Agustus 2010, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, <http://corryyohana.wordpress.com/2010/08/27/pengawasan-pusat-terhadap-daerah-menurut-uu-no-32-tahun-2004/>, diakses 12 Juni 2012.

dari pengamatan secara langsung di tempat kegiatan; (4) menghimpun dan menganalisis semua informasi yang berhubungan dengan kegiatan proyek yang bersangkutan dan (5) menentukan kebijakan lebih lanjut.⁴⁴

Jadi pada hematnya pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan sesungguhnya dimaknai sebagai aktivitas pokok dalam manajemen yang disertai tindakan lanjutan dengan tujuan agar pelaksanaan pemerintahan berlangsung efisien, efektif dan etis untuk mencapai sasaran menurut rencana yang telah ditetapkan dengan hasil yang dikehendaki.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu lembaga tinggi negara, yang dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilihan Umum. DPD itu sendiri bertugas menyuarakan kepentingan daerahnya di tingkat pusat dan sekaligus berwenang melaksanakan pengawasan tersebut. Keberadaan DPD itu sendiri jelas diatur dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 dan Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, fungsi dari DPD tersebut yaitu:

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;

⁴⁴ Ibid.

- b. Ikut dalam pembahasan 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;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. Pengawasan atas 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 (APBN), pajak, pendidikan dan agama.

Dari ketentuan undang-undang di atas, jelas diatur salah satu fungsi DPD adalah fungsi pengawasan. Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan hasil pengawasan DPD ini disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Pengawasan yang dilakukan DPD RI dalam hal ini adalah,⁴⁵

- a. Menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu;

⁴⁵ Lihat Penjelasan Pasal 46 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

- 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;
- d. Mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melanjutkan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Menurut hasil wawancara dengan Alirman Sori, selaku Wakil Ketua II Komite I DPD RI yang membidangi urusan otonomi daerah:⁴⁶

“Sesuai konstitusi UUD Negara RI 1945, salah satu fungsi dari DPD adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. Fungsi pengawasan ini terkait langsung dengan apa yang dilaksanakan Pemerintah Daerah, terkait masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, dan hal lainnya. Fungsi ini terus dijalankan oleh DPD secara rutinitas dan berkala. Jika ada kasus yang kami temukan di daerah, maka DPD sebagai lembaga negara berhak turun tangan langsung melakukan pengawasan terhadap hal tersebut.”

Dari kunjungan kerja yang dilaksanakan 4 orang anggota DPD asal Provinsi Sumatera Barat di daerah pemilihannya pada tanggal 11 Desember-31 Desember 2009 terkait melaksanakan fungsi pengawasan, DPD menggunakan mekanisme tertentu yang jelas dan dibatasi oleh ketentuan undang-undang.

1. Proses Penyerapan Aspirasi

Fungsi pengawasan DPD menjadi peluang yang besar untuk mengoptimalkan peran DPD. DPD dalam rangka melakukan pengawasan ini dapat turun langsung ke daerah dengan menyerap, menampung dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat dalam pelaksanaan undang-

⁴⁶ Wawancara dengan Bapak Alirman Sori selaku Wakil Ketua II Komite I DPD RI bertempat di Pasar Baru, Painan, Pesisir Selatan pada 10 Maret 2012 pukul 19.30.

undang tertentu. Dalam bidang pengawasan ini DPD RI dapat sewaktu-waktu menyerap aspirasi masyarakat dari daerah sebanyak-banyaknya untuk memfasilitasi daerah, mengimplementasikan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD RI dalam persoalan ini akan signifikan jika mampu bersinergi dengan masyarakat di daerah. Banyak persoalan yang berkejang di daerah membutuhkan pendampingan DPD RI dan ini masyarakat umum mengaku jarang mendengar apalagi melihat kiprah yang dilakukan oleh anggota DPD RI. Untuk itu DPD RI perlu memperkuat basis pengetahuan dan keterampilan baik dalam komunitas politik maupun legislasi, serta memperluas jaringan kerjasama dengan berbagai pihak, misalnya perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, dan lain-lain.

Dari serangkaian kunjungan kerja ke berbagai daerah, DPD menemukan berbagai permasalahan yang dialami oleh daerah. Seperti pada Senin, tanggal 21 Desember 2009, DPD menyerap aspirasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sumatera Barat terkait Pelaksanaan Pilkada Serentak di Sumatera Barat tahun 2010, di kantor KPU Sumbar. Hadir dalam pertemuan itu Anggota DPD RI, Ketua KPU Sumbar, Marzul Veri, anggota Ardyan, Desi Asmaret dan Mufti Syarfie serta Sekretaris KPU

Sumbar. Dari pertemuan tersebut DPD menemukan permasalahan yang dialami yaitu:⁴⁷

- a. Tahapan pelaksanaan Pilkada serentak di Sumatera Barat terkendala oleh dana yang belum tersedia secara maksimal. Tahapan Pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang harusnya dimulai oleh KPU tanggal 14 Desember 2009 baru terlaksana akhir Desember 2009. Sehingga tahapan yang lain juga terganggu. Untuk itu KPU Sumatera Barat meminta pemerintah mencari solusi terhadap pembiayaan Pilkada dari dana APBD.
- b. Terkait dengan gempa yang baru saja terjadi, kemungkinan KPU Sumatera Barat akan kesulitan menggelar Pilkada. Hal ini disebabkan oleh masih banyak infrastruktur pendukung pelaksanaan Pilkada yang rusak. Seperti kantor KPU yang mengalami kerusakan di beberapa daerah. Untuk itu KPU Sumatera Barat menginginkan agar pemerintah memberi perhatian lebih terhadap pelaksanaan Pilkada yang berlangsung di Sumatera Barat
- c. Wartawan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Kemasyarakatan Pemuda (OKP) dan Mahasiswa di Sumatera Barat meminta DPD RI dapat mengawal pelaksanaan Pilkada agar dapat berjalan lancar. Hal ini terkait oleh kondisi masyarakat yang masih trauma akibat gempa. Wartawan, LSM, OKP dan Mahasiswa meminta kerjasama anggota DPD RI

Selanjutnya pada Rabu tanggal 23 Desember 2009, DPD menyerap aspirasi LSM, OKP dan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) se Kota Padang. Kegiatan digelar oleh LSM Scedei dengan tema Otonomi Daerah dan Pilkada yang Demokratis bertempat di Gedung Konsorsium Pengembangan Masyarakat Madani (KPMM) Padang. Pertemuan tersebut dihadiri perwakilan 20 LSM, OKP dan BEM. Dari pertemuan tersebut DPD menemukan permasalahan:⁴⁸

⁴⁷Laporan Paripurna ke-10 Dewan Perwakilan Daerah RI Provinsi Sumatera Barat, <http://alirgoestodpd.wordpress.com/2010/01/05/sidang-paripurna-ke-10-dpd-ri-gedung-nusantara-v-senayan-jakarta/#more-272>, diakses 1 Juni 2012.

⁴⁸ Ibid.

- a. Otonomi daerah yang berjalan 10 tahun di Sumatera Barat, menimbulkan beberapa persoalan. Kepala daerah yang terlalu arogan dan terkadang sering merampas hak milik masyarakat. Begitu juga perlakuan penegak hukum yang cenderung sewenang-wenang terhadap masyarakat bawah. Ketimpangan inilah yang menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah saat ini. Untuk itu Wartawan, LSM, OKP dan Mahasiswa meminta DPD RI mengawal perjalanan otonomi daerah ini agar masyarakat tidak lagi dirugikan;
- b. Wartawan meminta DPD RI memperjuangkan kawasan pantai Sumatera Barat yang selama ini kurang diperhatikan oleh Pemerintah. Padahal daerah ini merupakan penghasil produk perikanan yang laur biasa. Tetapi masyarakatnya terus dihimpit kemiskinan. Untuk itu Pemerintah Daerah juga memprioritaskan pembangunan ke daerah pantai;
- c. Terkait dengan harmonisasi hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kabupaten Pesisir Selatan menginginkan ada upaya Pemerintah Pusat mendukung program nasional yang sudah dicetuskan di Pesisir Selatan. Seperti masih terlambatnya proses Kawasan Mandeh, yang telah ditetapkan sebagai prioritas program nasional. Sampai saat ini belum ada kemajuan, padahal berbagai upaya sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPD harus selalu aktif dalam menyerap aspirasi masyarakat. Dalam kaitannya dengan penyerapan aspirasi ini peran seorang wakil daerah menurut Alirman Sori dapat dianalogikan ke dalam tiga bentuk, yaitu sebagai ujung tombak, pembuka kran, dan sebagai jembatan penghubung.⁴⁹

Pertama, sebagai ujung tombak, anggota DPD dituntut selalu terdepan dalam memperjuangkan kepentingan daerah di Pusat. Akses yang lebih dekat dengan pemerintahan pusat telah mengkondisikan mereka, untuk menjadi ujung-ujung tombak. Dengan kata lain DPD dapat diibaratkan

⁴⁹ Wawancara dengan Bapak Alirman Sori selaku Wakil Ketua II Komite I DPD RI bertempat di Pasar Baru, Painan, Pesisir Selatan pada 10 Maret 2012 pukul 19.30.

panglima atau komandan perang yang posisinya selalu berada pada garda terdepan pasukan.

Kedua, sebagai pembuka kran, anggota DPD RI harus membuka sumbatan-sumbatan aspirasi daerah. Jika aspirasi tersebut macet di tingkat pemerintahan daerah atau mogok di tingkat Provinsi maka katup-katup aspirasi ini harus segera dibuka agar mengalir ke tempat semestinya. Meskipun tindak lanjut atas aspirasi ini mungkin berjalan lambat, tetapi sekurang-kurangnya aspirasi itu tidak mengendap sehingga dapat berpotensi menimbulkan erupsi atau ledakan yang berbahaya di daerah.

Ketiga, anggota DPD RI adalah jembatan penghubung antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintahan Provinsi, serta masyarakat lokal. Jika aspirasi terhadang birokrasi atau ada jurang komunikasi memisahkan antar lembaga-lembaga tersebut maka DPD RI adalah jembatan yang menghubungkan satu sama lain.

Bagaimanapun jalinan kerja sama yang lancar antara berbagai institusi (Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan DPD RI) dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat lokal adalah prasyarat awal dari kesamaan persepsi yang akan menciptakan sebuah sinergi yang nyata. Kegiatan dialog, seminar, atau lokakarya yang dilakukan oleh DPD di samping untuk menyerap aspirasi juga dimaksudkan) untuk mensosialisasikan berbagai kegiatan yang telah dilakukan dan hasil-hasil yang telah dicapai oleh DPD serta untuk mendapatkan masukan dari berbagai kalangan masyarakat mengenai

efektivitas pelaksanaan tugas dan wewenang DPD sekarang dan peran ideal DPD di masa yang akan datang, masyarakat dapat memahami peran dan posisi DPD dalam peraturan perundang-undangan, dan peningkatan peran DPD dalam menjembatani hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang konstruktif dan sinergis. Pemberdayaan DPD dan diikuti dengan terbangunnya hubungan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan mendorong sistem bikameral yang kuat di masa yang akan datang, sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat dan daerah dapat terjembatani secara efektif oleh DPD dan mitranya menuju demokrasi dan kesejahteraan yang merata di seluruh daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diperlukan penguatan peran, tugas, dan kewenangannya terutama untuk memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka perumusan kebijakan nasional.

2. Proses Penyaluran Aspirasi

Setelah wakil daerah melakukan proses penyerapan aspirasi, tentunya realisasi konkrit atau tindaklanjutnya menjadi hal yang penting. Aspirasi-aspirasi yang masuk harus diperhatikan dan diproses pada jalur semestinya. Dalam hal ini ada tahapan-tahapan yang mesti dilakukan oleh seorang wakil daerah, yaitu antara lain:

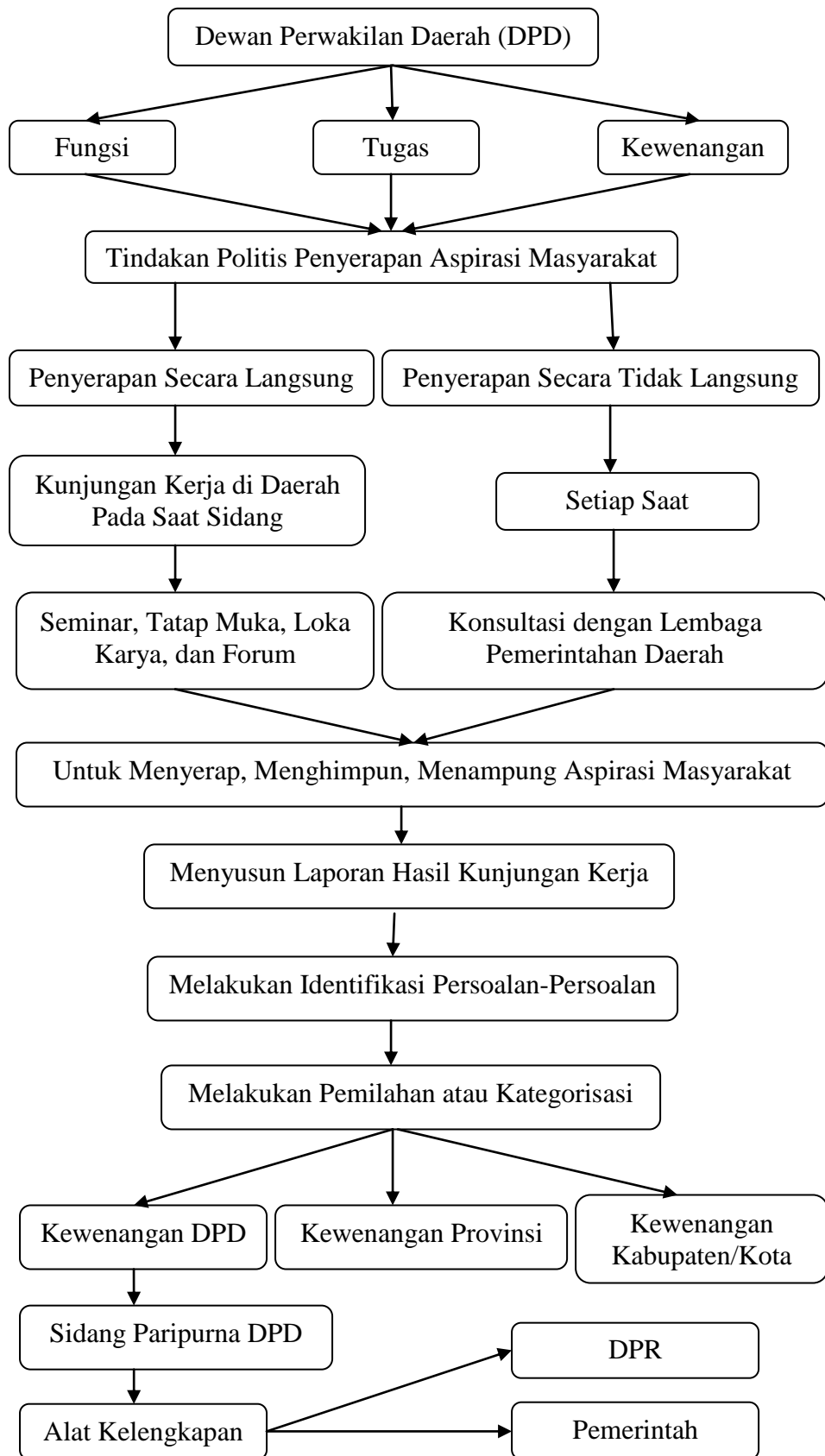
- a. menyusun laporan hasil kunjungan kerja dalam bentuk resume aspirasi masyarakat yang telah dipisahkan berdasarkan persoalan masing-masing.
- b. melakukan identifikasi persoalan-persoalan di masyarakat sehingga menjadi jelas dan spesifik.

c. melakukan pemilahan atau kategorisasi berdasarkan tugas, kewenangan lembaga legislatif dan eksekutif, seperti:

- 1) Persoalan yang menjadi kewenangan DPD RI;
- 2) Persoalan yang menjadi kewenangan DPRD dan Pemda Provinsi;
- 3) Persoalan yang menjadi kewenangan DPRD Kabupaten/ Kota, atau Pemda Kabupaten/Kota;
- 4) Persoalan yang di luar kewenangan DPD RI.

Selanjutnya disampaikan melalui mekanisme rapat kerja di daerah yang didasarkan atas skala prioritas persoalan. Persoalan yang menjadi kewenangan DPD kemudian dibawa ke pusat untuk disusun bersama-sama anggota DPD Provinsi masing-masing dan dipilah berdasarkan wilayah kerja alat kelengkapan DPD untuk diparipurnakan. Laporan yang disampaikan pada paripurna kemudian disalurkan kepada alat kelengkapan berdasarkan wilayah kerja masing-masing untuk dibahas bersama dengan pemerintah, dalam hal ini Menteri terkait.

Secara skematis alur penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPD dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Sistem Parlemen Indonesia dan Aktualisasi DPD RI oleh Siti Nurbaya, Sekretaris Jenderal DPD RI, data diolah.

3. Proses Penyampaian Hasil Pengawasan

Hasil pengawasan yang telah diputus di sidang paripurna DPD kemudian disampaikan kepada DPR sebagai pertimbangan. Ketentuan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD Pasal 259 yang berbunyi:

- 1) DPD menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) huruf f kepada DPR sebagai bahan pertimbangan;
- 2) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam sidang paripurna DPD;
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyampaian hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPD tentang tata tertib.

Hasil pengawasan tersebut disampaikan secara tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPD kepada pimpinan DPR, untuk kemudian ditindaklanjuti oleh DPR. Yang menjadi kelemahan dalam mekanisme terhadap fungsi pengawasan yang diatur konstitusi ini adalah hasil pengawasan dari DPD tersebut hanya menjadi bahan pertimbangan bagi DPR. Hal ini yang menyebabkan pekerjaan DPD menjadi tidak maksimal dalam menyuarakan kepentingan daerahnya.

B. Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Sumatera Barat

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, DPD mewakili kepentingan daerah, yaitu provinsi asal pemilihan anggotanya. Diskursus tentang DPD sebagai wakil daerah semakin bertambah setelah hampir sembilan tahun keberadaannya. Menurut Jimly Asshidiqie, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah Pemerintah Daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah Provinsi yang bersangkutan. Artinya DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya DPR dipilih melalui Partai Politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan Partai Politik. Sementara dalam prakteknya, pengertian daerah dimaknai sangat luas. DPD merupakan wakil dari *stakeholders* daerah. Yang dimaksud dengan *stakeholders* daerah adalah rakyat, Pemerintah, budaya, lingkungan dan alam. Dalam konteks ini peran DPD tidak hanya sekedar representasi rakyat, tetapi juga Pemerintah. DPRD termasuk daerah dalam pengertian wilayah dengan segala isinya. Kelebihan utama dari DPD RI yang anggotanya dipilih secara langsung berdasarkan bobot figur yang dimilikinya, maka tingkat akuntabilitas serta harapan masyarakat terhadap anggota DPD RI lebih besar dibandingkan anggota DPR RI dalam memperjuangkan daerah. Ditambah lagi tidak ada ruang yang membatasi antara komponen masyarakat.⁵⁰

⁵⁰ Ruslan Wijaya, 1 Juni 2009, *Budget Office DPD RI Sebagai Alat Perjuangan Peningkatan Pembangunan di Daerah (Tinjauan Teoritis dan Praktis)*, <http://dpd.go.id/2009/06/budget-office-dpd-ri-sebagai-alat-perjuangan-peningkatan-pembangunan-di-daerah-tinjauan-teoritis-dan-praktis/>, diakses 1 Juni 2012.

Menurut Parlindungan Purba, peranan DPD RI di dalam pelaksanaan fungsi pengawasan sangat strategis. Karena di dalam praktis, anggota DPD dapat menjalankan fungsi dan tugasnya sampai ke level paling rendah hingga ke level lebih tinggi di dalam struktur pemerintahan. Hal ini dapat terlihat dari peran DPD dalam menyerap dan menghimpun aspirasi masyarakat hingga ke daerah-daerah terpencil sekalipun untuk kemudian memfasilitasikan aspirasi tersebut ke pemerintah pusat. Ruang lingkup tersebut bisa DPD temui mulai dari level kelurahan hingga ke level Menteri.⁵¹

Masih menurut Parlindungan Purba, peranan DPD sebenarnya di dalam fungsi pengawasan adalah menjembatani kepentingan daerah dengan pusat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi dari lembaga dan masyarakat di daerah harus diupayakan oleh DPD hingga terdengar di pusat dan direalisasikan.⁵²

Selanjutnya peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terdapat dalam hal pemberian rekomendasi terkait pelaksanaan undang-undang. Ketua Komite I DPD Prof DR Farouk Muhammad mengatakan, dalam konteks melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan beberapa undang-undang, salah satu yang disepakati adalah memfokuskan perhatian pada penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah (Pemilukada) langsung.⁵³

”Saat ini, pemilukada langsung masih bagian dari UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan berhubungan dengan UU No 22/2007

⁵¹ Wawancara dengan Bapak Parlindungan Purba selaku Anggota Komite II DPD RI bertempat di Gedung E, Universitas Andalas, Padang pada 23 Februari 2012 pukul 13.30.

⁵² Ibid.

⁵³ Ariyanto, 2010, *Mengukur Kinerja DPD di Bidang Pengawasan*, <http://ariyanto.wordpress.com/2010/07/13/mengukur-kinerja-dpd-di-bidang-pengawasan-pemerintah/>, diakses 1 Juni 2012.

tentang Penyelenggara Pemilu,’’ jelas Farouk. Dalam lima tahun terakhir ini, lanjut Farouk, pemilukada memiliki berbagai rentetan persoalan. Karena itu, untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilukada yang sedang dan akan berlangsung pada 2010 serta pembentukan RUU pemilukada, DPD menyampaikan sejumlah rekomendasi. Pertama, Panitia pengawas harus memberikan peringatan secara tegas kepada *incumbent* yang melanggar. Keterlibatan *incumbent* dalam penyelenggaraan pemilukada perlu dirumuskan secara detail.⁵⁴

“Misalnya keharusan untuk mundur dari jabatan kepala daerah definitif paling kurang enam bulan sebelum tahapan pemilukada dimulai. Dasar pertimbangan bahwa tahapan pelaksanaan pemilukada yang diawali dengan pematangan data dan daftar pemilih diterima oleh KPUD paling lambat 180 hari sebelum hari pemungutan suara.”

Peranan yang sama juga terdapat dalam laporan kunjungan kerja Anggota DPD RI di daerah pemilihan Sumatera Barat dari tanggal 27 Oktober hingga 21 November 2010. Saat itu setelah menyerap aspirasi dari masyarakat dan lembaga di daerah terkait masalah otonomi daerah, DPD mengemukakan saran sebagai berikut.⁵⁵

1. Rendahnya anggaran operasional untuk pemerintah terendah di Sumatera Barat, lantaran pemerintahan nagari dinilai sama dengan desa. Padahal nagari merupakan gabungan dari sekian desa dulunya. Akibatnya Sumbar akan dirugikan.
2. Padang Pariaman yang dulunya memiliki 312 desa sekarang berubah menjadi 46 nagari. Apabila pemerintah dan DPR sepakat bahwa satu desa akan mendapatkan 1 miliar maka dipastikan alokasi anggaran tersebut untuk Sumatera Barat akan berkurang.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Laporan Kegiatan di Daerah Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010. <http://perempuandpdri.org/content/kegiatan-dpd-di-propinsi-sumatra-barat>, diakses 1 Juni 2012.

3. Sumatera Barat harus berjuang agar keberadaan nagari tidak disamakan dengan desa. Sebab akan merugikan masyarakat apabila ada bantuan dari pusat.
4. Pembangunan pusat pemerintahan kota Padang pasca gempa 30 september 2009 mendesak untuk dilakukan. Sebab saat ini kota Padang yang sudah bertumpuk dipusat kota. Kalau dikaitkan dengan bencana, ini akan menyulitkan Pemko Padang dan warga saat evakuasi.
5. Disejumlah daerah, Pilkada memunculkan masalah yang berujung pada tindakan anarkis.

Dari keterangan di atas jelas bahwa peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan sangat besar. DPD memberikan rekomendasi tentang permasalahan yang dialami daerah dan menyuarakannya di pusat. Hasil rekomendasi tersebut disampaikan dalam sidang paripurna DPD untuk kemudian ditindaklanjuti.

Berikutnya peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap jalannya undang-undang otonomi daerah ini terlihat dari hubungan antara DPD dengan Pemerintahan Daerah. Menurut Alirman Sori, dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPD berhak mengadakan rapat dengan lembaga-lembaga Pemerintahan Daerah seperti DPRD, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota terkait pelaksanaan undang-undang tertentu. Di dalam rapat, DPD berhak mengetahui segala urusan kebijakan pusat yang ada di daerah. DPD juga memfasilitasi aspirasi dari lembaga-lembaga tadi dan mengangkat permasalahan tersebut untuk diperdengarkan di tingkat pusat. Seperti yang disampaikan Alirman Sori dalam wawancara:⁵⁶

⁵⁶ Wawancara dengan Bapak Alirman Sori selaku Wakil Ketua II Komite I DPD RI bertempat di Pasar Baru, Painan, Pesisir Selatan pada 10 Maret 2012 pukul 19.30.

“Fungsi pengawasan DPD itu kuat sebenarnya. Fungsi pengawasan pun bisa dimaksimalkan oleh kami anggota DPD. Walaupun nantinya hasil pengawasan tersebut harus diserahkan kembali kepada DPR sebagai bahan pertimbangan tetapi DPD memiliki kewenangan untuk meneruskan hasil temuan tadi kepada lembaga terkait lainnya.”

Sebagai contoh dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Undang-Undang APBN, kalau terindikasi terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga terkait, maka anggota DPD berhak melakukan pengawasan dan merekomendasikan temuan tersebut kepada aparat penegak hukum, DPR, ataupun Menteri terkait untuk kemudian ditindaklanjuti.

Masih menurut Alirman Sori, seandainya kewenangan DPD lebih diperkuat karena untuk memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat tentu saja belum cukup optimal dengan kewenangan DPD yang sekarang. DPD yang kuat akan berimbas pada daerah yang semakin kuat pula, jadi kewenangan DPD terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan bisa lebih maksimal.⁵⁷

⁵⁷ Ibid.

C. Kendala yang Dihadapi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terkait Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Sumatera Barat

Sebagaimana diketahui bersama yang menjadi dasar gagasan pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan Nasional.

Keberadaan DPD yang sudah sekian tahun, terkait penyelenggaraan otonomi daerah dan fungsi pengawasan yang dilakukannya dirasakan belumlah optimal. Masih banyak terdapat permasalahan dan kendala yang menghalangi dalam pelaksanaannya. Hal tersebut sedikit banyak mempengaruhi kinerja DPD itu sendiri. Fungsi pengawasan yang seharusnya bisa dioptimalkan oleh DPD, menjadi terkendala oleh beberapa hal berikut.

1. Marginalisasi Fungsi dan Peran DPD

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, fungsi dan peran DPD sebagai lembaga negara sangat dibatasi oleh keberadaan DPR yang sangat kuat. Hal ini terlihat dari kewenangan DPD yang masih lemah, yang seharusnya tidak terjadi pada lembaga perwakilan.

Masih terbatasnya peran DPD tersebut, menjadikan fungsi dan misi ideal DPD belum berjalan secara signifikan. Keberadaan DPD bahkan

terkesan “mandul” karena hak-haknya masih dipasung sedemikian ketatnya. Akibatnya *check and balances* yang merupakan tujuan dibentuknya DPD belum bisa berjalan. Belum efektifnya fungsi *check and balances* ini mengakibatkan upaya perbaikan kondisi politik di Indonesia, seperti *good governance*, tegaknya supremasi hukum, pemerintahan yang demokratis, terciptanya kesejahteraan daerah dan sebagainya sulit terwujud.⁵⁸

Fakta terjadinya marginalisasi fungsi dan peran DPD ini semakin nyata ketika dibenturkan dengan sistem dalam pemilihan anggota DPD. DPD adalah alat perjuangan daerah yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah itu sendiri. Ini membuktikan bahwa DPD adalah lembaga yang mempunyai kekuatan legitimasi tinggi di mata masyarakat. Lembaga yang mempunyai kekuatan legitimasi tinggi ini seharusnya diimbangi dengan tingkat kewenangan yang tinggi pula. Namun realitasnya justru terbalik. DPD, yang mempunyai legitimasi kuat ini kewenangannya justru lebih rendah di bawah DPR. Tanpa adanya kewenangan yang memadai itu membuat anggota DPD sulit dalam memperjuangkan aspirasi daerah dan pertanggungjawabkan akuntabilitasnya terhadap masyarakat di daerah.⁵⁹

Namun demikian, meskipun dengan kewenangan yang terbatas seperti saat ini, DPD dituntut untuk terus melakukan apa yang telah menjadi tugas sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang dimilikinya sebagai wuju

⁵⁸ A.M. Fatwa, 2009, *Grand Design Penguatan DPD RI Implementasi UU No. 27 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD*, The Fatwa Center, Cetakan I, Jakarta, hlm 8.

⁵⁹ Ibid.

tanggung jawab terhadap konstituen dan stakeholders yang diwakilinya. Seperti yang tertuang dalam wawancara dengan Parlindungan Purba selaku anggota DPD RI perwakilan daerah Sumatera Utara:⁶⁰

“Kami sebenarnya tidak pernah mempermasalahkan kewenangan DPD, tapi masyarakat itu sendiri yang mempertanyakannya. Walaupun dengan kewenangan yang terbatas kami anggota DPD berusaha semaksimal mungkin. Kami turun ke daerah, diskusi dengan tokoh-tokoh agama, mahasiswa, dan tokoh-tokoh akademis yang tujuannya supaya masukan dari anggota DPD menjadi berbobot untuk didengarkan. Sebelum diperdengarkan kami sudah temukan dulu masalahnya dan atasi terlebih dahulu.”

2. Pengaturan Pola Kerja Sama Antara DPD dengan Lembaga Terkait yang Belum Jelas dalam Ketentuan Undang-Undang

Selama hampir sembilan tahun konstitusi memberikan peran yang sangat terbatas kepada DPD RI dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Salah satu kendala tersebut ditemukan dalam pengaturan tentang tata cara penyampaian hasil pengawasan DPD yaitu:

- a. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaporkan oleh Komite sesuai bidang tugasnya yang bersangkutan dalam Sidang Paripurna.⁶¹
- b. Dalam Sidang Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPD menugasi Komite sesuai bidang tugasnya yang membidangi masalah yang bersangkutan untuk menyusun Pertimbangan DPD kepada DPR selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja.⁶²

⁶⁰ Wawancara dengan Bapak Parlindungan Purba selaku Anggota Komite II DPD RI bertempat di Gedung E, Universitas Andalas, Padang pada 23 Februari 2012 pukul 13.30.

⁶¹ Pasal 125 ayat 5 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib.

⁶² Ibid, Pasal 125 ayat 6.

- c. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan kepada Pimpinan DPR untuk ditindaklanjuti.⁶³

Seperti telah dijelaskan di atas, hasil pengawasan dari DPD yang sebelumnya telah diselesaikan di internal DPD dan diputus di paripurna DPD, harus terlebih dahulu diserahkan kepada DPR untuk kemudian dibahas oleh DPR dalam sidang paripurna. Hal ini menimbulkan ketakutan di kalangan anggota DPD itu sendiri, apakah temuan mereka tadi akan ditindaklanjuti oleh DPR atau tidak.

Menurut Alirman Sori, salah satu kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPD ini adalah terbatasnya kewenangan DPD. Ketika anggota DPD sudah bersusah payah turun ke daerah dalam melaksanakan pengawasan, temuan tersebut harus diserahkan kembali kepada DPR. Sesampai di DPR, DPD tidak tahu apakah temuan yang mereka dapatkan tadi ditindaklanjuti atau hanya didiamkan.⁶⁴

Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD hanya mengatur sampai disana. Tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana kriteria hasil pengawasan DPD RI tersebut sudah ditindak lanjuti atau belum. Seharusnya di dalam ketentuan tersebut juga disertai dengan mekanisme selanjutnya terhadap hasil pengawasan dari DPD tadi. Seharusnya DPD bisa menagih kembali temuan tersebut kepada DPR dan bisa mengetahui ditindaklanjuti atau

⁶³ Ibid, Pasal 125 ayat 7.

⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Alirman Sori selaku Wakil Ketua II Komite I DPD RI bertempat di Pasar Baru, Painan, Pesisir Selatan pada 10 Maret 2012 pukul 19.30.

tidaknya hasil pengawasan tersebut. Masih menurut Alirman Sori, dalam mengatasi hal seperti ini DPD sendiri yang berinisiatif untuk memanggil menteri terkait karena takut hasil kerja DPD tadi tidak ditanggapi oleh DPR. Ketika ditanyakan kenapa pola kerja sama tersebut belum diatur sepenuhnya, beliau mengisyaratkan kemungkinan adanya kealpaan atau mungkin ketidaksungguhan dalam pembuatan undang-undang. Jadi dengan terpaksa DPD sendirilah yang melakukan dengan cara-cara mereka.⁶⁵

Selanjutnya kendala lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Parlindungan Purba, Undang-Undang Otonomi Daerah pengaturannya harus lebih jelas. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota saat ini belum jelas dan kurang koordinasi diantaranya. Dalam prakteknya otonomi daerah lebih berat ke Kabupaten/Kota, bukan pada Provinsi yang seharusnya adalah perwakilan dari Pemerintah Pusat. Ada kalanya kebijakan pusat yang sampai ke Pemerintah Kabupaten/Kota tanpa sepengetahuan terlebih dahulu Pemerintah Provinsi.⁶⁶

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Wawancara dengan Bapak Parlindungan Purba selaku Anggota Komite II DPD RI bertempat di Gedung E, Universitas Andalas, Padang pada 23 Februari 2012 pukul 13.30.

3. Persoalan yang Muncul di Level Internal Pemerintahan Daerah dan Masyarakat Daerah Itu Sendiri

Di level pemerintahan daerah, persoalan yang muncul dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPD adalah:⁶⁷

- a. masih lemahnya pelayanan publik;
- b. maraknya pungutan ilegal;
- c. maraknya praktek korupsi dan peyalahgunaan kewenangan lainnya;
- d. serta berbagai hal yang terkait dengan malbirokrasi lainnya.

Sebagai contoh pada Januari 2012 yakni DPRD yang mangkir dari pertemuan dengan anggota DPD RI. Kejadian ini berawal, dari rombongan DPRD Sumbar yang sudah ditunggu unsur pimpinan dan anggota DPD RI. Tapi ternyata, tanpa alasan yang jelas, rombongan wakil rakyat Sumbar yang dipimpin langsung oleh Ketua DPRD Sumbar Yulteknil membatalkan secara sepihak dan mendadak. Keputusan wakil rakyat Sumbar ini membuat pimpinan DPD RI menggerutu dan marah karena dikecewakan. Sebab, demi menunggu kehadiran Anggota DPRD Sumbar, banyak anggota DPD RI membatalkan acara lain.⁶⁸

Di level masyarakat, masalah yang muncul antara lain terjadinya euforia berotonomi. Masyarakat daerah, cenderung menjadikan semangat

⁶⁷ M.Rifqinizamy Karsayuda, 2 Juni 2011, *DPD RI:Perwakilan Setengah Hati di Tengah Otonomi Setengah-Setengah*, <http://rifq1.wordpress.com/2011/06/02/dpd-ri-perwakilan-setengah-hati-di-tengah-otonomi-%E2%80%9Csetengah-setengah%E2%80%9D/>, diakses 1 Juni 2012.

⁶⁸ <http://www.kliksumbar.com/beritam-2222-dprd-sumbar-mangkir-pertemuan-dengan-dpd-ri.html>, diakses 1 Juni 2012.

otonomi sebagai pemisahan diri. Masyarakat daerah pasca otonomi juga belum mampu menempatkan diri sebagai pengontrol jalannya pemerintahan dengan kewenangan yang membesar. Dampaknya, berbagai kebobrokan pemerintahan cenderung diabaikan, sementara di pihak lain keinginan untuk terus memperbesar kewenangan daerah terus disuarakan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terkait Undang-Undang Otonomi Daerah dibagi menjadi tiga. Pertama, proses penyerapan aspirasi masyarakat. DPD melakukan penyerapan aspirasi secara langsung dan tidak langsung. Penyerapan aspirasi masyarakat secara langsung dilakukan DPD pada saat kunjungan kerja ke daerah-daerah melalui tatap muka langsung dengan konstituennya berupa seminar, loka karya, dan forum-forum lainnya. Sedangkan penyerapan aspirasi secara tidak langsung bisa dilakukan DPD melalui pertemuan dan konsultasi dengan lembaga pemerintahan daerah. Baik langsung maupun tidak langsung, penyerapan aspirasi ini berfungsi menghimpun keluhan dan masukan dari masyarakat di daerah. Kedua, proses penyaluran aspirasi. Aspirasi yang tadinya ditampung dibuat dalam laporan tertulis hasil kunjungan kerja dengan sebelumnya mengidentifikasi masalah-masalah tadi untuk kemudian dilakukan pengategorian. Apakah masalah tersebut merupakan kewenangan DPD, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota ataupun bukan kewenangan DPD. Temuan tadi dibahas dalam sidang paripurna DPD untuk kemudian ditindaklanjuti. Yang ketiga dan terakhir, proses penyampaian hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan. Hasil pengawasan dari

DPD disampaikan kepada DPR dalam bentuk tertulis dari Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.

2. Peranan DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terkait Undang-Undang Otonomi Daerah sangat strategis karena DPD sebagai lembaga negara berhak turun langsung dari level paling rendah seperti kelurahan hingga ke level paling tinggi seperti Menteri terkait dalam sistem pemerintahan. Selanjutnya peranan DPD dalam fungsi pengawasan sangat besar karena DPD terlibat dalam memberikan rekomendasi terkait permasalahan yang dihadapi daerah untuk kemudian menyuarakannya di tingkat pusat.
3. Kendala yang dialami DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terkait Undang-Undang Otonomi Daerah banyak ditemui. Salah satunya peran dan fungsi DPD yang dimarjinalkan dalam ketentuan konstitusi. Padahal jika dilihat dari tata cara pemilihan anggota DPD seharusnya DPD memiliki kewenangan yang kuat dan legitimasi yang tinggi karena anggota DPD dipilih secara langsung mewakili daerah pemilihannya. Padahal dalam memperjuangkan aspirasi daerahnya DPD memerlukan kewenangan yang lebih kuat. Kendala selanjutnya yang dialami DPD adalah pola kerja sama antara DPD dengan lembaga pemerintahan daerah terkait yang belum diatur secara jelas dalam undang-undang. Kendala terakhir yang dirasakan DPD adalah pada level internal lembaga pemerintahan daerah itu sendiri. Maraknya pungli, penyalahgunaan wewenang, maraknya praktek

korupsi dan berbagai malbirokrasi lainnya menghalangi pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan DPD.

B. Saran

Saran yang diajukan penulis terhadap permasalahan ini adalah:

1. Di dalam ketentuan, mekanisme penyampaian hasil pengawasan dari DPD kepada DPR yang hanya menjadi bahan pertimbangan di DPR, seharusnya DPD diberi wewenang lebih. Ketika hasil pengawasan tersebut disampaikan maka sebaiknya DPD berhak menindaklanjuti temuan tersebut lebih jauh lagi karena dari yang ditemukan selama ini banyak hasil pengawasan yang menjadi pertimbangan kemudian tidak ditanggapi dan bahkan tidak diparipurnakan di DPR. Hal-hal seperti ini tentu saja tidak sesuai dengan konstitusi yang berlaku.
2. Perkuat kewenangan dari DPD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Karena dalam mekanisme *check and balances* kewenangan yang terlalu kuat pada DPR akan mengakibatkan kepentingan daerah yang menjadi terabaikan. Seharusnya apa yang menjadi amanat konstitusi di dalam UUD Negara RI tidak dibiaskan dalam undang-undang. DPR tidak perlu takut karena DPD yang kuat akan berefek positif terhadap kepentingan daerah.
3. Perjelas aturan-aturan yang mengatur pola kerja sama DPD dengan lembaga terkait seperti DPR, DPRD, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten di dalam undang-undang. Karena aturan yang lebih jelas dan transparan akan semakin mempermudah DPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terkait penyelenggaraan otonomi

daerah ini agar ke depannya DPD menjadi lembaga yang kuat dalam menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah.