OPTIMALISASI FUNGSI DAN KEDUDUKAN DPD-RI SECARA KELEMBAGAAN[1]

Mochtar Naim[2]

Abstract

"This article explains about how to optimize the function and position of DPD RI as a political structure in Indonesian Political System. Since senate (DPD RI) creates as an state institution in legislative area with house of representative (DPR RI), it make a new system in Indonesian Parliament system from unicameral to bicameral. Of course it makes a big chance in political system of Indonesia. The writer try to elaborate how DPD RI could be a new political power in Indonesia".

Dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) sebagai sebuah lembaga negara di bidang legislatif berdampingan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) pada 1 Oktober 2004 yang lalu, sejarah mencatat bahwa secara struktural kelembagaan sistem parlemen di Republik Indonesia telah berubah dari yang selama ini berbentuk unikameral sekarang menjadi bikameral.

Terbentuknya DPD melewati perdebatan yang cukup alot, hal ini disebabkan karena di dalam tubuh MPR terdapat berbagai kekuatan politik dan unsur kepentingan-kepentingan yang pada dasarnya tidak menginginkan sistem bicameral untuk dijalanan dan tetap bersikap mempertahankan sistem unikameral dengan dalih untuk menjaga keutuhan NKRI dan bahkan keutuhan UUD 1945, yang dulu pernah sampai dikultuskan: setitik tidak boleh dirobah. Dengan sistem kekuasaan yang terpusat, seperti selama masa Orde Baru dan Orde Lama sebelumnya, menurut pandangan mereka, Indonesia akan jauh lebih stabil dan lebih gampang dimanajemen. Sementara, kehadiran DPD dan dengan sistem bikameral akan menyeret Indonesia ke arah terbentuknya sebuah negara federal – sesuatu yang sangat ditakuti waktu itu, karena hegemoni kekuasaan akan berpindah dari pusat ke daerah-daerah.

Semangat Reformasi pasca Orde Baru secara tidak langsung menjadi factor yang mempengaruhi berdirinya DPD. Disamping menginginkan perubahan suasana politik yang dibangun masa Orde Baru selama tiga puluhan tahun, lahirnya

[1] Makalah ini pernah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Optimalisasi Fungsi dan Kedudukan DPD RI secara Kelembagaan, Kamis, 2 Februari 2006, di Hotel Bumi Minang, Padang

[2] Anggota DPD RI dari Provinsi Sumatera Barat Periode 2004-2009

DPD juga memberikan perhatian lebih banyak kepada daerah-daerah. Hal ini disebabkan karena pada realitanya daerah-daerah relatif terabaikan dengan adanya pemusatan kekuasaan (sentaralistik). ketika system sentralistik dijalankan (selama masa Orde Baru itu) maka yang diuntungkan ternyata hanyalah kelompok elit kekuasaan (sivil maupun militer) yang berkolaborasi dan berkolusi dengan elit ekonomi yang rata-rata adalah asing dan non-pri. Rakyat Indonesia asli yang merupakan mayoritas terbesar (95 %) dan yang tersebar di daerah-daerah yang begitu luas ini kebanyakan hidup seperti sediakala tanpa perubahan nasib yang berarti. Sebagian besar rakyat kita sampai saat ini masih berada pada garis kemiskinan dan keterbelakangan di hampir semua lini kehidupan di daerah-daerah.

Selama setahun berjalanya DPD sebagai wakil dearah dipusat memperlihatkan banyak kekecewaan. Ketidak-puasan akan kinerja DPD disuarakan oleh berbagai kalangan, di pusat, daerah, dan di kalangan DPD sendiri. Banyak kritik yang ditujukan kepada anggota-anggota DPD yang tidak memperlihatkan kesungguhan dan keseriusannya. Kebanyakan anggota yang datang dari kelompok pengusaha masih meneruskan bisnisnya seperti sediakala. Mereka datang dan bertugas hanya paroh waktu, karenanya perhatian mereka juga terbelah antara tugas di DPD dengan tugas rutin di perusahaan atau bisnis mereka masing-masing. Ketika tiap kali kunker (kunjungan kerja) ke daerah-asal waktunya lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan pribadi daripada memberikan perhatian pada daerah, akibatnya rakyat di daerah jarang bertemu dengan mereka dan mereka bahkan banyak yang tidak mengenal siapa wakil mereka di DPD ataupun di DPR/MPR itu.

Banyak dari Kelompok gender dari pimpinan DPD maupun yang duduk di pimpinan MPR, jarang yang mengikuti kegiatan rutin di PAH-PAH dan perangkat alat-alat kelengkapan lainnya yang dibentuk. Banyak yang menyibukkan diri dengan tugas-tugas luar, dan tiap kali sibuk atau ikut sibuk dengan kunjungan-kunjungan ke luar negeri. Walau peraturan tata tertib mengatakan harus tepat waktu, tetapi kuorum baru tercapai biasanya setengah, tiga perempat atau bahkan satu jam kemudian – kecuali untuk hal-hal yang sifatnya seremonial. *"Kita semua menjadi manusia Indonesia tepat waktu untuk hal-hal yang bersifat seremonial-formal itu"*. Dalam hal rutin, absensi sering berimbang dengan presensi. Sanksi-sanksi yang dicantumkan biasanya tinggal di atas kertas.

Masalah disiplin kerja ini bagaimanapun jelas bukan hanya masalah di DPD, tetapi secara nasional. Disiplin kerja di DPD Buruknya disiplin kerja dan etos kerja secara nasional adalah karena kita tidak mengamalkan kode etik dalam bentuk

apapun yang sesungguhnya kita miliki. Hal ini disebabkan karena sanksinya ringan dan karena ketiadaan suri tauladan yang datang dari atas. Birokrasi yang kita ciptakan adalah birokrasi elitis-feodalistis yang tidak berorientasi preslasi tetapi prestise.

Rendahnya kinerja DPD tidak terletak hanya pada disiplin, Rendahnya kinerja DPD sesungguhnya terletak pada hal yang lebih mendasar, yang sifatnya struktural dan fungsional, yaitu terbatasnya fungsi dan peranan serta wewenang yang diberikan kepada DPD.

DPD dalam wujudnya seperti sekarang ini sebenarnya belum dapat dikatakan sebagai sebuah lembaga legislatif dalam arti yang sesungguhnya karena wewenang yang paling esensial dari sebuah lembaga legislatif yang mestinya dia miliki yaitu hak memutus dan hak veto, namun hal ini tidak mereka miliki. DPD hanya diberi hak untuk mengusul dan mengajukan RUU – tapi tidak memutus atau ikut memutus --, dan mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang berkaitan dengan masalah-masalah daerah, yang semuanya diatur dalam Pasal 22 D dan E dari amandemen UUD 1945, dan UU Susduk.

Hak memutus dan membahas sepenuhnya ada di tangan DPR. Ada yang mengibaratkan bahwa tugas DPD tidak lain dari pengantar surat yang dipersiapkannya, lalu memasukkannya melalui bawah pintu DPR untuk seterusnya terserah kepada DPR untuk membahas atau tidak membahasnya, memutuskan atau tidak memutuskannya. Tidak ada jaminan RUU yang dipersiapkan dengan inisiatif DPD sekalipun akan diproses selanjutnya oleh DPR menjadi UU. Skala urgensi seluruhnya ada di tangan DPR, yang urutannya diatur dalam prolegnas (program legislasi nasional).

Oleh karena itu, Secara struktural kita belum bisa mengatakan bahwa dengan keberadaan DPD sekarang yang bersebelahan dengan DPR telah terbentuk yang namanya sistem bikameral dalam artian penuh. Munculah istilah "*soft bicameral*" untuk dilawankan dengan "*strong bicameral*" itu. Seperti yang kita lihat di mana-mana di dunia ini dengan sistem bikameral, di samping House of Representatives yang identik dengan DPR itu ada Senat yang identik dengan DPD, yang kedua-duanya memiliki hak memutus. Bedanya, sebagaimana dengan House of Representatives yang diisi oleh anggota-anggota pilihan partai, di Senat yang mewakili daerah/provinsi/negara bagian adalah juga pilihan partai – sementara anggota-anggota di DPD RI adalah wakil daerah yang langsung dipilih oleh rakyat di daerah masing-masing secara independen.

Ketiadaan hak memutus dari RUU, baik itu yang dirancang sendiri atau yang disiapkan oleh DPR maupun pemerintah. Hal ini berakibat pada rendahnya kinerja DPD. Karena mereka hanya bersifat mengajukan dan ikut membahas secara terpisah di lingkungan DPD sendiri untuk RUU yang ada kaitannya dengan masalah daerah, maka kinerja itupun juga akan sangat ditentukan oleh urutan urgensi yang dilentukan dalam proglenas yang disusun oleh DPR itu. RUU yang diajukan oleh DPD bisa saja tergusur ke nomor urut rendah, untuk di bahas tidak tahun ini, tetapi tahun depan, dst karena itu "hanyalah" masalah daerah. Kecilnya jumlah RUU yang diajukan, yang berkaitan dengan daerah dan dijadwalkan akan dibahas di DPR setiap tahunnya dalam proglenas dengan sendirnya akan menunjukkan kecilnya angka kinerja dari DPD.

Di sisi lain, dalam rangka tugas DPD di daerah, DPD tidak hanya dihadepkan kepada tugas pengawasan di daerah masing-masing, tetapi juga tugas pengawasan di seluruh daerah di Indonesia ini yang berkaitan dengan berbagai masalah daerah. Masalah-masalah daerah yang lalu dibagi-bagi pembahasannya ke dalam 4 Panitia Ad Hoc 4(PAH) dan sejumlah alat kelengkapan lainnya, Hal ini lernyata mencakup hampir semua permaselahan di daerah, contohnya:

PAH I : Menangani masalah otonomi daerah, masalah pemekaran wilayah, masalah wilayah perbatasan, dsb.

PAH 2 : Mengenai masalah ekonomi, sarana dan prasarana, sumber daya alam dan manusia, dsb.

PAH 3 : Mengenai masalah pendidikan, agama dan budaya, dsb.

PAH 4 : Mengenai masalah perimbangan anggaran dan keuangan antara pusat dan daerah, dsb.

Karena luasnya cakupan tugas maka waktu yang diperlukan untuk melakukan pembahasan juga banyak tersita. Sementara tugas kembali ke daerah masing-masing untuk melakukan tugas-tugas pengewasan dsb sejauh ini banyak terkendala karena tidak tersedianya fasilitas perkantoran dan personalia yang sangat diperlukan, disamping juga dana yang sampai saat ini juga tidak jelas dari mana sumbernya diambilkan. Sebagai contoh, di Padang ini oleh Pemda Sumbar telah ditunjuk sebelumnya sebuah ruangan ukuran lk 4 x 7 m di lantai 3 di Gedung Pengairan di Jl Khatib Sulaiman, berhadapan dengan Gedung DPRD Sumbar; tetapi tidak ada fasilitas perabot, telepon, komputer serta personalia yang diperlukan. Karena ruangan dirasa kurang memadai, Pimpinan DPRD Sumbar baru-baru ini telah menawarkan sebuah ruangan di lantai dasar yang lebih representatif; tetapi untuk pengisiannya dengan perabot dan alat perlengkapan lainnya yang diperlukan, di samping personalia, masih menunggu turunnya anggaran untuk 2006 ini.

Disamping itu, kita juga merasakan betapa pentingnya dibina hubungan fungsional yang serasi dan efektif antara anggota-anggota DPD di daerah dengan

pihak Pemda dan DPRD, baik di provinsi, kabupaten maupun kota, di samping instansi-instansi terkait lainnya.

Sendirinya di samping itu juga diperlukan keserasian dan kerjasama yang mesra dan efektif antara sesama anggota DPD sendiri sehingga merekapun merupakan satu teamwork yang berpotensi dan efektif.

Secara sistematik masalah yang menghambat kinerja yang optimal dan efektif dalam menjalankan fungsi dan kedudukan anggota-anggota DPD RI adalah:

(1) Peningkatan fungsi dan wewenang DPD dalam konteks bikameral penuh

Dengan menyadari akan latar-belakang geo-kultural dan geo-politik dari Indonesia ini, yang luas dan dengan penduduk di atas 220 juta serta dengan latar belakang sosial-budaya yang begitu beragam, rasanya pemikiran masa lalu yang berorientasi kepada prinsip sentralisme, unitarisme dalam arti sempit, dan unikameralisme, sudah waktunya untuk dihentikan dan diarahkan kepada yang berorientasi desentralisme, unitarisme dalam arti luas – seluas Indonesia ini sendiri, progresif, dan bikameralisme dalam arti penuh dan setara.

Dengan pertimbangan-pertimbangan geo-kultural dan geo-politik serta juga perkembangan pemikiran secara global sekarang ini yang menjurus ke arah yang lebih bersifat terbuka, kerjasama dalam posisi yang seimbang dan saling menguntungkan, waktunya adalah sekarang untuk meningkatkan peranan, fungsi dan wewenang DPD RI yang sudah terbentuk setahun yang lalu itu menjadi Senat yang setara dengan DPR RI dalam pembagian fungsi, peranan dan wewenang yang jelas, yakni dengan penekanan: urusan daerah porsinya DPD, sementara urusan nasional lainnya porsinya DPR. Masing-masing memiliki hak memutus dan mengeluarkan Undang-undang sesuai dengan pembagian tugas masing-masing; jika terjadi tumpang tindih atau benturan ataupun persinggungan, komite gabungan *(joint committee)* di bawah payung MPR yang menyelesaikannya.

Untuk itu, bagaimanapun amandemen terhadap UUD 1945 khususnya terhadap pasal 22 D dan E perlu dilakukan, disamping penyempurnaan dan penyesuaian UU Susduk.

Dan untuk itu, karena perjuangan parlementer melalui perimbangan kekuatan suara yang ada di MPR (132 DPD dan 550 DPR) tidak mungkin dilakukan secara tersendiri, maka perlu ada dukungan populer ekstra-parlementer dari rakyat dan masyarakat sendiri, khususnya rakyat dan masyarakat di daerah-daerah, termasuk berbagai unsur sosial dan lainnya yang hidup di daerah.

(2) Peningkatan efektivitas kinerja DPD di daerah

Agar tugas-tugas DPD bisa terlaksana di daerah, DPD pun mengharapkan dukungan dari Pemda, DPRD, baik provinsi, kota dan kabupaten, dengan membantu menfasilitasi sarana dan prasarana yang sangat diperlukan untuk terbentuknya Sekretariat DPD di ibukota provinsi (Padang). Dengan keberadaan Sekretariat DPD di daerah ini maka hubungan timbal-balik antara DPD dan Pemda, DPRD dan instansi-instansi terkait serta lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada, bisa diaktifkan dan ditingkatkan untuk kepentingan timbal balik. Dengan itu pula diharapkan DPD akan bisa menyalurkan aspirasi daerah secara lebih efektif di DPD dan di pusat lainnya.

(3) Peningkatan kerjasama multilateral antara DPD sebagai perbantuan terhadap Pemda, DPRD dan masyarakat umumnya di daerah dengan lembaga-lembaga perbantuan dalam dan luar negeri bagi kelanjutan pembangunan di daerah

Melalui kehadiran lembaga DPD RI di pusat, di tingkat nasional, terbuka peluang bagi DPD untuk menyediakan diri sebagai penghubung untuk menyalurkan bantuan-bantuan kerjasama kemitraan, dalam berbagai bidang kegiatan ekonomi, sosial, budaya, dsb, sehingga investasi dalam bentuk apapun bisa disalurkan.