OPTIMALISASI FUNGSI DAN KEDUDUKAN DPD RI SECARA KELEMBAGAAN[1]

Dra, Ranny Emilia, M.Phil[2]

Abstract

This article explore about how the function and position of DPD RI based on Indonesian Constitution. Than elaborate difference and similarity between United Kingdom, United State of America and Indonesian about legislative institution. Last, the writer tries to give a solution how to optimize the DPD RI function.

Membahas draf RUU Politik yang dibuat oleh Mendagri. Ketika berbicara tentang Fungsi dan Kedudukan MPR ada dua pendapat dalam membentuk DPD. pertama, agar DPD diberi wewenang mirip Senator di Amerika Serikat dan yang kedua tidak sepakat dengan pendapat tersebut atas dasar pemikiran bahwa orang Indonesia masih memiliki sifat dan watak kedaerahan yang kental, karena itu sistem bikameral akan menjadi batu sandungan untuk tercapainya konsensus politik. Mereka lebih suka DPD difungsikan mirip dengan dewan perwakilan federal di Rusia yang tugasnya hanyalah sebagai perekat diantara rakyat yang berbeda etnik, sejarah dan status kependudukannya.

Wewenang yang dinikmati DPD sekarang ini sepertinya adalah jalan tengah dari pendapat-pendapat diatas. Maka jadilah DPD seperti sifat yang melekat pada sistem politik Indonesia, yang diistilahkan oleh Ismail Sunny pada waktu itu serba bukan presidensiil, bukan parlementer, bukan liberal, juga bukan sosialis. Atau apa yang dikatakan Bintang Pamungkas sistem yang tidak jelas

Fungsi dan Kedudukan DPD-RI UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 Bab VII A Pasal D (Perubahan ketiga November 2001).

Pasal 22 D:

---

[1] Disampaikan dalam acara Seminar Dan Lokakarya "Optimalisasi Fungsi Dan Kedudukan DPD RI Secara Kelembagaan" yang diadakan di Hotel Sumi Minang, Kamis, 2 Februari 2006

[2] Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

- *mengajukan rancangan undang-undang ke DPR*
- *Ikut membahas rancangan undang-undang*
- *dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang*
- *Tata caranya diatur dalam undang-undang*

UU No 22 Tahun 2003; Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

1. Mengajukan RUU kepada DPR-RI.
2. Memberikan pertimbangan kepada DPR-RI yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu.
3. Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu.
4. Amendemen UUD 1945 Bersama DPR-RI

⊠ RUU

Berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya

⊠ PERTIMBANGAN

Berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; pajak, pendidikan dan agama; pemilihan anggota BPK.

⊠ PENGAWASAN

pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama

Menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

⊠ AMENDEMEN UUD 1945

Mengajukan dan menyetujui amendemen UUD 1945 melalui mekanisme MPR yang terkait dengan fungsi dan wewenang yang menjadi tanggung jawab DPD.

Segala hal yang menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara yang dicantumkan dalam UUD 1945 dapat diamandemen sesuai perkembangan dan kebutuhan zaman. Kecuali pada pasal 1 UUD 1945, mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Anggota-anggota DPD tidak puas dengan fungsi Mereka sebagai mana yang tertera divatas, mereka ingin dianggap sebagai wakil rakyat daerah, seperti wakil negara bagian di Russia, tapi punya wewenang seperti Senator dalam Congress AS.

Jika hal itu dilakukan maka akan terjadi perdebatan, karena kenyataannya sekarang ini orang-orang yang duduk di DPD cendrung berfikir bahwa mereka adalah wakil daerah (baca etnik) dan membawa aspirasi etniknya kedalam MPR. Ini tentu saja bisa menjadi masalah gawat nantinya.

MODEL PEMIKIRAN INGGRIS.

Masalah nasional yang dihadapai Inggris sejak dulu adalah bangsa-bangsa yang berbeda yang disatukan kedalam satu negara di bawah Kerajaan Inggris. Perbedaan antara mereka sekarang ini semakin menjadi penekanan-penekanan dalam pembuatan keputusan di paralemen Inggris.

- Partai konservatif yang menetang ide untuk memberikan otonomi yang luas kepada Irlandia Utara sehubungan dengan munculnya gerakan nasionalis Irlandia. Bagi partai konservatif mempertahkan negara kesatuan adalah misi utamanya. Konsekuensi dari pilihan ini pemerintahan yang terpusat adalah esensial untuk mempertahankan kekuasaan. Ini juga penting untuk menjaga identitas dan mempertahankan persatuan wilayah-wilayah seluruh Inggris. Karena tekanan UE mereka terpaksa mengabulkan tuntutan rakyat Irlandia Utara Uni Eropah yang cendrung untuk membagi kekuasaan negara kedalam unit-unit politik yang kecil-kecil untuk menjaga persatuan didalamnya.
- Akan tetapi diantara anggota parlemen ada yang menganggap Inggris bukanlah negara kesatuan tapi gabungan dari wilayah-wilayah (UNION) yang memiliki kedaulatan atas nilai-nilainya. Negara kesatuan artinya memakai satu hukum, satu sistem administrasi dan dominasi ekonomi pada pemerintahan, dan itu juga dianggap dominasi England. Orang-orang keturunan Skotland dan Wales tidak suka itu karena itu mereka mendukung gagasan untuk memberikan wewenang pemerintahan kepada daerah-daerah, untuk memelihara identitas kulturalnya, dalam beberapa

hal juga wewenang atas lembaga-lembaganya dan wewenang ekonomi. Ini artinya daerah harus punya lembaga perwakilan daerah yang kekuasaannya di daerah setara dengan parlemen pusat. Ini juga berarti pengurangan kekuasan pada parlemen Inggris dan perimbangan kekuasaan wakil-wakil dari daerah-daerah di dalammnya.

- Isu tentang pembagian kekuasaan ke daerah-daerah menjadi isu sentral dalam pemilu 1997. Partai buruh berjanji akan mengadakan referendum untuk memutuskan apakah Gubernur dipilih langsung oleh rakyat daerah atau tetap dipilih oleh Kerajaan. Tapi partai konsevatif menentang ide itu dengan dasar wilayah Skotland dan Wales akan terbelah dua diantara suku bangsa yang selama ini mendominasi parlemen kerajaan Inggris. Disisi lain Partai Liberal Demokrat berjanji kepada konstituennya akan memperjuangka aturan pemilihan DPRD yang merupakan tuntutan penduduk London.

Kita tahu bahwa parlemen Inggris terdiri dari dua kamar, yang satu *House of Common* atau DPR ditempat kita dan yang satu lagi *House of Lord*. Orang-orang yang mengisi House of Lord tidak dipilih melainkan diangkat oleh Kerajaan. Lembaga ini juga merupakan representasi dari kekuasaan Kerajaan di parlemen. Mayoritas adalah orang-orang England, Skotland dan Wales. Tuntutan untuk memberikan otonomi daerah akan membalasai hak-hak orang-orang keturunan Skotlandia dan Wales dalam parlemen Inggris atas isu-isu yang menyangkut England. Padahal sangat sulit memisahkan mana yang merupkan isu England mana yang UK. Otonomi akan mengubah kedudukan kedua suku bangsa itu menjadi kelompok kelas dua dalam paralemen Inggris. Sebab daerah mereka sudah dibagi kedalam wilayah-wilayah pemerintahan daerah, maka otomatis mereka menjadi unit-unit yang lebih kecil dalam parlemen Inggris.

Hal ini memperlihatkan apa yang bakal muncul jika DPD diberi wewenang yang setara dengan DPR dan tetap menganggap dirinya sebagai wakil dari daerahnya atau etniknya, yaitu **instabilitas dalam pemerintahan dan konflik internal yang tidak berujung.**

PERBEDAAN INGGRIS DAN INDONESIA

Kelebihan sistem Inggris

- Para politisi dan pemimpinan politiknya dilkat oleh satu perasaan yang sama, sekalipun berbeda secara kultural, bahasa maupun sejarahnya,

yakni perasaan untuk menjaga superioritas budayanya dalam sistem politik Inggris dan superioritas Inggris didunia internasional. Dengan kesadaran ini orang-orang yang berbeda ini tetap berusaha mengelola konflik itu dengan akal sehatnya, dan tetap menjaga martabat serta kelakuannya. Mereka tidak ingin identitas budayanya dirusak. Mereka juga tidak mau merusak citra budayanya. Karena itulah yang mensahkan mereka sebagai kelompok superior.

- Sejak abad 17 Inggris telah menjadi negara persemakmuran tanpa ada perubahan yang fundamental dalam sistemnya. Karena itu para politisinya sudah sangat terlatih untuk mengelola konflik dalam sistem itu. Mereka juga sangat trampil memakai hak-hak konstitusionalnya seperti yang diminta oleh sistemnya, karena hak-hak itu terus dijadikan pedoman dalam bertindak.

Sistem di Indonesia

- Dalam parlemen Indonesia tidak ada kelompok-kelompok budaya yang dominan, yang ada satu budaya dominan, budaya Indonesia. Dari sejak negara ini didirikan selalu diupayakan agar orang memakai nilai-nilai yang seragam, yang berbeda harus disembunyikan, tidak boleh ditonjolkan, karena dianggap membahayakan persatuan. Maka dari itu ketika orang-orang memperdebatakan hak-hak kebudayaannya, maka yang mereka persoalkan adalah simbol-simbolnya semata, bukan martabat dan keunggulan nilai-nilainya, bukan pula nasib orang-orang dalam wilayah kebudayaan itu yang mereka persoalkan.
- Yang menyangkut hak kebudayaan itu sendiri artinya adalah hak-hak orang-orang dalam suatu kelompok kebudayaan. Kejadian-kejadian seperti konflik di Poso, kerusakan lingkungan di Buyat, Kasus Sutet, penggusuran di Mungo Kabupaten Lima Puluh Kota, dimana wakil-wakil daerahnya ketika mereka mengalami hal-hal seperti itu? Apakah mereka juga memikirkan orang-orang dari kelompok budayanya keluar dari penindasan semacam itu? Sementara mereka menganggap dirinya wakil daerah, tapi rakyat daerahnya berjuang sendiri untuk menyelamatkan hidupnya.
- Masalah yang ada pada fungsi DPD bukan pada aturan-aturan legalnya tapi kemampuan orang-orang yang mengisi lembaga itu untuk menafsirkan dan menjabarkan hak-hak dan wewenang legalnya itu.

- Amerika Serikat memakai sistem dua kamar, dimana masing-masing memiliki kekuasan dan bisa saling mengontrol satu sama lain. Kasus Clinton menunjukan akibat buruk dari sistem ketika kedua kamar itu didominasi oleh satu partai yakni partai Demokrat. Tapi Kasus Nixon telah menunjukan bahwa sistem ini bisa terus berjalan jika para penyelenggara pemerintahan didalamnnya tetap berpegang kepada prinsip checks and balances. Untuk sebagian besar tindakannya politisi dan para pemimpin politik AS selalu berpegang kepada prinsip itu, sekalipun mereka berasal dari satu partai.
- Sejak krisis konstitusi pertama kali, yang diikuti dengan petrang saudara para pembuat konstitusi di AS selalu menggunakan kata-kata yang memiliki arti bahwa pemerintah nasional memiliki semua kekuasaan untuk melaksanakan perintah konstitusi, sekalipun kekuasaan-kekuasan tersebut tidak dinyatakan secara implisit. Misalnya dalam menafsirkan kekuasaan Congress.
- Pada tahun 1819 Makamah Agung harus memutuskan apakah Congress memiliki kekuasaan atas pendirian sebuah bank nasional dan apakah negara bagian memiliki kekuasan untuk menarik pajak atas bank tersebut. Dalam mengeluarkan pendapatnya Ketua Makamah Agung mulai dengan kalimat bahwa Congress tidak memiliki kekuasaan kecuali yang ditetapkan dalam konstitusi dan tidak satupun ada yang menyebut tentang bank.
- Namun ayat 1 yang mengatur kekuasan Congress menganugerahkan Congress kewenangan untuk membuat semua aturan yang dianggap perlu dan baik untuk rakyat AS. Dengan ini Ketua Makamah Agung memberikan penafsiran yang elastik tentang kekuasaan Congress dengan mengatakan:

> ***Bisa asal tujuannya sah, bisa bila masih berada dalam ruang lingkup konstitusi, dan semua itu semata-mata untuk mencapai kesempurnaan dan semata-mata tujuan untuk itu, tidak dilarang, tapi harus konsisten dengan aturan-tauran dasar dan spirit yang terdapat dalam konstitusi, maka tindakan itu konstitusional.***

- Kalimat diatas secara implisit mengatakan bahwa Congress punya kekuasan untuk membuat kontrak dalam pendirian sebuah bank sepanjang tujuannya untuk kepentingan rakyat Amerika dan konsisten dengan

aturan-aturan dalam konstitusi. Lalu apakah negara bagian punya kekuasan untuk menarik pajak atas bank tersebut. Makamah Agung berpendapat:

> ***Menarik pajak adalah kekuasaan yang merusak. Negara bagian tidak bisa menarik pajak atas perusahan pemerintah nasional karena kekuasaan pemerintah nasional bukan berasal dari negara bagian tapi dari rakyat. (122-123***

Ini sekaligus untuk mengingatkan pemerintah negara bagian bahwa sepanjang yang menyangkut hubungan antara rakyat dan pemerintah nasional, tidak harus melalui negara bagian

- Sekalipun konstitusi AS di amandemen berkali-kali, kata-kata yang menyangkut prinsip penyelenggaraan pemerintahan; **republik, federalisme, seperation of power, checks and balances,** dan yang menyangkut hak-hak warga negara AS; ***freedom, order*** dan ***equality***, selalu muncul dalam amandemen dan pantsirannya tidak pernah berubah. Akibatnya sekalipun konstitusi mengalami perubahan, tidak merubah apapun yang berkenaan dengan prinsp-prinsip tersebut. Misalnya dalam tahun 1819 Congress AS mencoba menggunakan kekuasaan untuk mengatur perdagangan antar negara bagian. Dalam menafsirkan keabsahan tindakan ini Hakim Agung menulis:

  > ***"Klausal tentang usaha komersial tidak dimaksudkan untuk memberikan Congress suatu kewenangan umum untuk mengatur persaingan antara negara-negara bagian. Bila Congress bisa membuat aturan atas kewenangan yang dimiliki oleh negara-negara bagian ...kebebasan berusaha akan tamat dan kekuasan negara-negara bagian atas masalah-masalah lokal akan hilang dan sistem pemerintahan kita praktis akan hancur. "***

- Barangkali ini yang paling penting. Kehendak untuk tetap menjaga keutuhan bangsa Amerika jauh lebih besar dari keinginan untuk menerapkan kekuasaan yang diserahkan kepada masing-masing lembaga pemerintahan. Seorang pengamat politik berkebangsaan Perancis menggambarkan hal ini sebagi berikut;

Baru ini dalam sejarah masyarakat-masayarakat ada orang-orang yang memiliki kewenangan begitu besar dalam membuat hukum dalam negara berhenti memikirkan diri sendiri, tanpa ragu dan takut, menyuarakan penderitan rakyatnya, dan menunggu dengan sabar selama dua tahun untuk memperoleh kenyamanan hidup, dan akhirnya ketika itu mereka dapatkan, tetap mau mengalah kepada kemauan yang lebih besar tanpa mengorbankan martbat kemanusiaannya atau pertumpahan darah.

Keberadaan Congress di Amerika Serikat adalah sebagai wakil seluruh rakyat Amerika Serikat, termasuk para Senatornya. Sekalipun mereka dipilih oleh rakyat negara bagian begitu mereka masuk kedalam Congress maka konstitusi dan kepentingan seluruh rakyat Amerika adalah dasar dari setiap keputusannya.

Congress AS tidak pernah membuat keputusan yang terpisah antara Senator dan House of Representtaive. Keputusan Congress adalah keputusan keduanya, dan tidak ada keputusan yang bisa disahkan tanpa persetujuan keduanya. Setiap kali ada konflik maka Makamah Agung yang memutuskan sah tidaknya tidakan mereka.

Keadaan di Indonesia

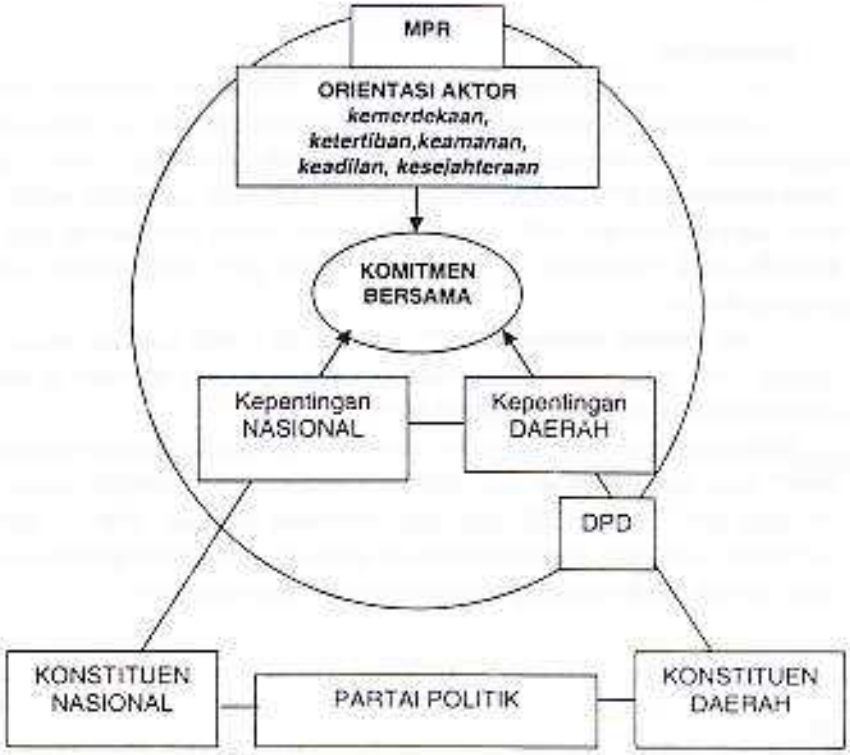
- Orang-orang yang duduk dalam parlemen kita lebih banyak menyoalkan pembagian-pembagian wewenang diantara mereka sendiri. Karena itu bukan suatu kebetulan jika mereka terus merasa tidak puas dengan hak-hak dan wewenang yang mereka miliki. Ketika terjadi konflik mereka ribut dengan sesama mereka tanpa ada keinginan untuk melibatkan makaham konstitusi untuk menyelesaikan konflik diantra mereka.
- Kekuasaan benar-benar menjadi keutamaan ketimbang apa yang mungkin mereka berikan melalui wewenangnya yang sudah ada untuk perbaikan kualitas hidup rakyat Indonesia. Yang dipersoalkan oleh DPD pun saat ini terutama sekali juga soal hak-hak dan wewenang formalnya.
- Berbicara tentang optimalisasi fungsi DPD kita mestinya melihat apa yang sudah dilakukan oleh DPD sehubungan dengan tanggungjawab dan wewenang yang ada pada mereka. Apa lagi yang perlu dilakukan. Bukan apa lagi yang perlu ditambahkan. Dilambah atau dikurangi tidak akan merubah apapun jika sifat dan karakter dalam MPR tetap seperti sekarang ini.

Jadi optimalissai fungsi DPD secara demikian adalah optimalisasi usaha-usaha orang-orang yang duduk didalam lembaga out untuk mendekatkan rakyat Indonesia kepada tujuan yang dijanjikan dalam konstitusi; *kemardekaan, ketertiban, keamanan, keadilan, dan kesejateraan bagi seluruh rakya Indonesia.*

Kesimpulan

Agar DPD mengupayakan terciptanya forum lintas pelaku dan lintas lembaga untuk membangun komitmen bersama dan mengubah orientasi para aktor kepada tujuan-tujuan fundamental yang dijanjikan oleh konstitusi, maka Untuk melaksanakan ini DPD bisa memakai beberapa alternatif jalur, jalur partai, jalur fraksi, atau bahkan jalur MPR. Dalam DPD sendiri forum semacam itu juga bisa dibentuk untuk menetapkan isu-isu daerah mana yang akan menjadi agenda bersama mereka.

Secara demikian ketimpangan DPD terhadap DPR tidak dijadikan alasan oleh anggota DPD untuk tidak memperdebatkan dan membawa masalah di wilayah kekuasaannya kedalam sidang-sidang MPR.

Sebaliknya jumlahnya yang lebih sedikit dan ketiadan wewenang memutuskan di MPR tidak dijadikan alasan bagi DPR untuk tidak mempertimbangkan usulan atau pendapat DPD. Sebab DPD bisa saja membawa tindakan DPR ini kedalam perdebatan publik atau makamah konstitusi yang akan melahirkan tekanan-tekanan rakyat daerah untuk membangkang atau menolak keputusan MPR.

FORUM LINTAS LEMBAGA
UNTUK PEMBENTUKAN KOMITMEN BERSAMA &
REORIENTASI KEPENTINGAN AKTOR MPR