DPD SEBUAH LEMBAGA POLITIK DARI SISI KONSEP PERWAKILAN

Ade Jumiarti Marlia*

Abstract

Council House is a new representative institution legally, but it isn't a straight one for Indonesia. Being seperated from house of representative was effect to Indonesian democracy. This paper is trying to explain council house from representative concept. It will discourse about representative, representative by, focus of representative, representative position, response of representative. How exactly representative is and what about to Council House.

Sejarah lahirnya DPD dan kepentingannya bagi demokratisasi Indonesia.

DPD atau Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga baru dalam tatanan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca amandemen IV Undang-Undang Dasar 1945. Kehadiran lembaga ini menjadi kepentingan tersendiri bagi demokratisasi Indonesia. Kepentingan tersebut dapat dilacak pada beberapa hal yaitu *pertama;* dalam hal prosedur pemilihan anggota yang akan duduk sebagai anggota DPD RI ini sudah dimulai dengan mekanisme pemilihan langsung. Pemilihan langsung yang diselenggarakan bersamaan dengan pemilihan anggota legislatif 2004 lalu, rakyat Indonesia juga diminta untuk memilih anggota DPD yang mereka kira pantas menjadi wakil kedaerahan mereka. Dalam peraturannya, ditentukan bahwa setiap provinsi diwakili oleh empat orang untuk menjadi anggota DPD RI. Pada titik awal sejarah perbincangan mengenai demokratisasi yang berkembang di Yunani kuno, perwakilan langsung telah menjamin keberlangsungan pemerintahan yang memperoleh kepercayaan masyarakat secara penuh. *Kedua ;* dalam hal tatanan hubungan dengan lembaga Negara lainnya, DPD RI merupakan lembaga yang ber"integrasi" secara politik dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. "integrasi" didefinisikan dalam hal keanggotaan pada Majelis Permusyawarahan Rakyat yang merupakan gabungan dari anggota DPD dan DPR. Tidak hanya integrasi dalam aspek lembaga, dalam hal porsi kewenangan pun diwarnai dengan "integrasi" yang membuat DPD tidak memiliki posisi tawar yang seimbang dengan DPR. *Ketiga ;* dalam aspek kewenangan yang dimiliki oleh DPD dikhususkan pada putaran isu yang berkembang didaerah.

Kedudukan, tugas, kewenangan dan fungsi DPD dalam Ketatanegaraan Indonesia

Susunan dan kedudukan DPD dalam amandemen ketiga UUD 1945 dinyatakan bahwa

* Pengurus Harian Pusat Studi Otonomi Daerah Unand 2006

"Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga anggota anggota Dewan Perwakilan Rakyat"

Untuk menjalankan kedudukannya sebagai wakil rakyat, DPD berdasarkan pasal 22 UUD 1945 memiliki kewenangan antara lain

Pasal 22D ayat (1) dalam hal mengajukan rancangan undang-undang bahwa :

"Dewan perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat 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"

Dalam hal pembahasan rancangan undang-undang diatur dalam pasal 22D ayat (2) bahwa :

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaiatan dengan otonomi daerah; hubungan pusat daerah;; pembentukkan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya a;am dan sumber daya ekonomi lainnyya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah..."

Pertimbangan rancangan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 22D ayat (2) bahwa

...serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja Negara dan racangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama

Dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 22 D ayat (3) bahwa :

Dewan perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas peleksanaanundang-undang mengenai; otonomi daerah; hubungan pusat daerah; pembetukkan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alem serta sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbengan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapat dan belanja Negara, pajak

pendidikan dan agama serta meyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan lebih lanjut.

Adapun wewenang dalam pemeriksaan keuangan Negara, berdasarkan pasal 22E ayat (2) dinyatakan bahwa

Hasil pemeriksanaan keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, DPD dibangun dari maksud untuk memperkuat system dua kamar yang secara relative menjamin kebijakan yang berpihak secara seimbang antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah. Namun dalam perkembangan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang muncul adalah besaran kewenangan yang semu dan terbatas seperti yang diungkapkan diatas.

Dari segi keanggotan, berdasarkan konsep perwakilan Dewan Perwakilan Daerah merupakan wakil yang murni berasal dari daerah, maka kepentingan dan preferensi kebijakan yang dibawa adalah murni untuk kepentingan daerah, maka oleh karenanya Dewan Perwakilan Daerah memiliki posisi tawar yang seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Mohammad Fajrul Falakh, SH, MA, M.Sc.[1] kemunculan DPD perlu disempurnakan posisinya.

Dewan Perwakilan Daerah dari sisi Perwakilan

Berdasarkan pendapat Heinz Eulau, konsep perwakilan itu sendiri dapat dilihat dalam konsep-konsep antara lain tentang *wakil, terwakil, focus perwakilan, posisi wakil, dan respon wakil.* Dalam definsi wakil, maka anggota DPD tentu saja melihat dirinya baik personal maupun institusional merupakan wakil dari warga Negara yang ada dilingkup perwakilannya secara keseluruhan. Berdasarkan pengaturan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat, maka sejumlah empat orang mewakili satu provinsi. Namun menjadi hal yang tidak masuk akal ketika hanya sejumlah empat orang itu saja untuk mewakili penduduk dari sebuah provinsi. Maka jalan yang ditempuh oleh wakil terhadap terwakil adalah dengan melakukan pemusatan perhatian.

Menurut Heinz Eulau Ada tiga kemungkinan yang dapat dilakukan wakil dalam memusatkan perhatian terwakil yaitu dengan memberikan perhatian kepada kelompok, memperhatikan partai dan memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Pemusatan

[1] Pokok-pokok pemikiran Mohammad Fajrul Falakh, SH, MA, M.Sc pada ifocu Group Discussion, "kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam system ketatanegaraan RI, do Yogyakarta, 24 maret 2003 dalam Dewan Perwakilan Daerah dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta; Sekretariat Jendral MPR 2004.

perhatian yang pertama dan yang kedua disebut dengan perwakilan yang berfokus fungsional dan pemusatan perhatian yang ketiga disebut dengan perwakilan yang berfokus pada regional.

Focus perwakilan terhadap kelompok dipengaruhi oleh keadaan yang beragam dari masyarakat yang diwakili yang terdiri dari suku, etnis, agama, golongan, kedaerahan, mata pencaharian, ekonomi dan sebagainya. Maka dalam menentukkan sikap terhadap masalah yang dihadapi dan berkaitan dengan preferensi kebijakan, wakil dapat memusatkan perhatian pada opini, aspirasi, kepentingan ataupun tuntutan satu atau beberapa kelompok yang dianggap tepat dan sesuai keadaan atau situasi yang ada.

Focus perwakilan terhadap partai, hal ini dapat dikaitkan bahwa wakil dapat memusatkan perhatian pada partai yang mendukungnya dan masyarakat yang menjadi simpatisannya. Sedangkan fokus perwakilan terhadap wilayah, dalam hal ini seorang wakil menjadikan perwilayahan menjadi lingkup perhatiannya.

Dalam analognya, maka pemusatan perhatian yang dapat menjadi altmatif oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah bagi terwakilnya adalah fokus perhatian pada kelompok dan fokus perhatian pada wilayah. Dalam wilayah provinsi memiliki keberagaman masyarakat baik dari sisi tradisi, suku, agama, matapencaharian dan ekonomi. Dengan pertimbangan yang cermat dari anggota Dewan Perwakilan Daeah ketika memberikan rekomendasi preferensi kebijakan mengenai otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukkan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan sumber daya ekonomi mempertimbangkan kelompok prioritas tertentu yang memerlukan penyelesaian masalah yang mereka hadapi. Seperti yang dapat dicontohkan dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia yang mem"protect" suku melayu sedemikian rupa agar tidak tertinggal dari kelompok masyarakat lain seperti cina. Dengan cara tersebut maka keberimbangan dalam beberapa aspek kehidupan seperti aspek ekonomi atau pendidikan dapat sama-sama dirasakan. Seharusnya hal dapat menjadi startegi yang unik bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam fokus perhatian pada wilayah, seperti yang dijelaskan sebelummnya, maka Dewan Perwakilan Daerah dapat menjadi wilayah timur sebagai fokus perhatian dalam kebijakan yang akan dibuat terkait dengan lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah.

Selanjutnya mengenai konsep wakil itu sendiri, dalam konsep perwakilan, seorang wakil hendaklah memenuhi kualifikasi tertentu sesuai dengan tantangan tugas yang akan dilakukan nantinya. Kualifikasi ini tidak hanya berkaitan sumber daya yang dimiliki sehingga ia pantas menjadi wakil, namun juga memiliki kecakapan dalam tugas

yang akan diemban. Oleh karena bukanlah hal yang berkorelasi langsung antara kepemilikkan sumber daya dengan kecakapan dalam mengemban sumber daya tersebut. Maka seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat hendaknya memiliki kedua kemampuan ini. Dalam artian pada tataran prakteknya bahwa calon anggota Dewan Perwakilan Daerah membuktikan bahwa secara kapasiatas ia memiliki kemampuan teknologi politik sebagai wakil dan sejumlah anggota masyarakat. Namun dalam beberapa kasus seorang calon wakil rakyat seperti anggota Dewan Perwakilan Daerah, tidak perlu membuktikan diri sebagai wakil rakyat dalam hal kapasitas personal yang dimiliki, namun oleh karena posisi strategis yang dekat dengan elit atau menjaadi elit itu sendiri hingga memudahkan ia menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Atau seperti anggota Dewan Perwakilan Daerah hasil pemilihan tahun 2004 kemarin, menunjukkan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang tepilih adalah yang sudah "terbiasa" dengan status sebagai wakil rakyat atau elit. Kedua kemampuan tersebut secara relative dipengaruhi oleh penguasaan personal atas keadaan dan kondisi masyarakat yang diwakilinya.

Maka dengan varian kecakapan yang mesti dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat, tidaklah satu hal yang berlebihan ketika salah satu syarat yang diajukan untuk menjadi anggota DPD adalah mesti telah berdomisili dan saat sekarang berdomisili di daerah perwakilannya.

Dari sisi posisi wakil yang menjelaskan hubungan antara wakil dengan yang diwakili, terdapat dua teori klasik yang dapat menjelaskan yaitu teori mandate dan teori kebebasan. Dalam penjelasan Austin Renney (1966)[2], dengan perspektif teori mandate, seorang wakil hanya boleh bertindak berdasarkan apa yang sudah digariskan oleh pihak yang diwakilinya. Tidak berdasarkan apa yang dikreatifitaskan sendiri oleh sang wakil. Pada satu sisi hal ini menguntungkan, karena ada fungsi control yang langsung dari wakil. Namun dipihak lain tidak ada varian tindakan yang dapat dilakukan oleh sang wakil dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh pihak yang diwakilinya.

Teori yang kedua adalah teori kebebasan, dalam perspektif teori ini, wakil secara leluasa dapat mengembangkan kreativitasnya dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh pihak yang diwakilinya yakni dengan instrument kebijakan yang akan dibuat.

Jika dikaitkan dengan hubungan antara yang diwakili dengan anggota Dewan Perwakilan Daerah, maka pilihan hubungan dengan kedua perspektif teori tersebut haruslah dilihat kapasitas dari anggota Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri. Pilihan pada

[2] Lihat Arbi Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia, Jakarta: CV Rajawali, 1985, hal 37

teori mandate ketika wakil yang duduk sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah masih memerlukan daya control yang ketat terhadap tugas yang diembankan kepadanya. Pilihan ini juga dipengaruhi oleh pertimbangan bahwa tradisi politik Indonesia yang masih belum dewasa untuk benar-benar memegang amanah atas apa yang diserahkan kepadanya sebagai seorang wakil.

Kemudian pilihan terhadap teori kebebasan dipengaruhi oleh tradisi politik yang sudah mapan dalam mengemban amanah dan rakyat pun sudah terbiasa dengan *freedom of sphere* tersebut. Dan ditambah lagi kapasitas anggota sudah memadai akan hal itu.

Selanjutnya DPD dari sisi konsep respon atau tanggapan wakil. Menurut Eulau[3] ada empat komponen yang harus dibangun oleh seorang wakil dalam konsep perwakilan politik adalah *pertama* tanggapan dalam hal kebijaksanaan,*kedua* tanggapan dalam bidang pelayanan, *ketiga* dalam hal pengalokasian kebutuhan publik dan *keempat* yang berkenaan dengan symbol-simbol. Tanggapan dalam aspek kebijaksanaan terkait dengan hubungan wakil dengan terwakil dalam pilihan kebijakan yang didukung oleh terwakil. Tanggapan yang terkait dengan pelayanan adalah kebutuhan sepeti apa yang diperlukan oleh terwakil. Dalam tugas ini maka kontak langsung ataupun tidak langsung sangat diperlukan. Maka tidaklah hal yang berlebihan ketika syarat yang diajukan sebagai anggota DPD adalah ia berdomisili didaerah yang diwakili, sehingga apapun kondisi terwakil dapat diketahui oleh wakil itu sendiri. Tanggapan seperti ini yang masih belum maksimal dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah. Selanjutnya tanggapan yang berkaitan dengan kebutuhan publik, terkait dengan pemenuhan kebutuhan terwakil tanpa membedakan daerah territorial perwakilan. Sedangkan tanggapan dalam rupa symbol adalah berhubungan dengan ikatan emosional antara wakil dengan yang terwakil, hal ini diperlukan untuk menumbuhkan rasa mempercayai sehingga keduanya dapat memainkan perannya dengan baik.

[3] Ibid, hal. 39

DAFTAR PUSTAKA

Poerbopranoto, Prof.Mr.Konetjoro, Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokratis, Jakarta: PT. Eresco, 1978

Kelompok DPD di MPR RI,dkk, Untuk Apa DPD RI,Jakarta: Kelompok DPD RI, 2006

Sanit, Arbi, Perwakilan Politik Di Indonesia, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

Sparingga, Daniel, dkk (ed), Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaarn Republik Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2004