
Daftar Isi

Jaringan Sosial Migran Sirkuler: Analisis tentang Bentuk dan Fungsi

Tri Joko S. Haryono

75-86

Tekanan Kemiskinan Struktural Komunitas Nelayan Tradisional di Perkotaan

Sudarso

87-102

Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik

Kris Nugroho

103-112

Analysing Foreign Policy

Vinsensio Dugis

113-124

Nilai-nilai Budaya dalam Komunikasi Antarpersona di Film Drama

Andria Saptyasari & Sri Moerdijati,

125-148

Adaptasi dari Karya Sastra ke Film: Persoalan dan Tantangan

S. Itafarida

149-156

Resensi Buku: Sisi Gelap Perkembangan Kota

Herwanto

157-163

Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik

Kris Nugroho
Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

There are issues concerning the decrease of political role of DPD (Regional Representative Council). As people's council representing regional political interests, DPD has an authority to propose legal drafts before the DPR (House of Representative). This is a consequence of bicameral system adopted from 2004 election. In political reality, the implementation of constitutional rights of DPD tends to be minimized into adviser in the decision making process. At the same time, DPR has become more powerful and tends to alienate DPD from law making processes. Due to the marginalized power, most of DPD members proposed the initiative to change the amendment of 1945 constitution.

Key words: *bicameral system, constitution, political processes.*

Berkembangnya usulan 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mendesak MPR segera melakukan inisiatif amandemen UUD 1945 hasil amandemen ke empat, khususnya menyangkut pasal 22 C dan 22 D mengenai eksistensi DPD menarik untuk dikaji lebih mendalam. Beberapa anggota DPR mereaksi usulan amandemen UUD yang digagas DPD akan menciptakan gelombang tuntutan perubahan pada pasal-pasal lain. Ketua DPD Ginanjar Kartasasmita bertemu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk membicarakan gagasan amandemen UUD terkait status konstitusional DPD yang dinilai lemah. Substansi amandemen tersebut terkait dengan realitas politik pasca-amandemen UUD 1945 yang menempatkan DPD pada posisi yang dianggap lemah dibandingkan dengan posisi politik DPR. Oleh anggota DPD,

pasal tentang DPD kurang memberi kewenangan politik DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dengan DPR dalam konteks pembahasan dan pengesahan RUU. Anggota DPD merasa termarginalisasi politik dalam berhadapan dengan DPR, karena kewenangan politik DPD terbatas pada persoalan otonomi daerah, pemekaran daerah, SDA daerah dan hubungan antara pusat dengan daerah.

Begitu pula dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, khususnya pasal 42, 43, dan 44, kewenangan DPD dinilai para anggotanya cenderung terbatas sebagai lembaga konsultatif yang hanya memberikan masukan serta pertimbangan kepada DPR dalam pengusulan RUU. Dengan kata lain, eksistensi politik DPD secara konstitusional setara dengan DPR sebagai lembaga perwakilan politik yang

dipilih secara langsung oleh rakyat dalam proses pemilu, namun secara politik riil, proses-proses legislasi lebih didominasi DPR. Keadaan demikian memunculkan wacana dari kalangan anggota DPD untuk mengajukan usulan kepada MPR agar melakukan amandemen pasal 22 UUD 1945, guna memperkuat peran politik DPD sebagai perwakilan politik yang memperjuangkan permasalahan daerah.

Permasalahan yang akan dibahas dalam artikel ini adalah bagaimana peran DPD dalam konstelasi perwakilan politik di Indonesia pasca-pemilu 2004? Apakah kewenangan politik DPD saat ini lebih rendah dibanding DPR? Bagaimana pengaruh dinamika politik di luar DPD mempengaruhi perkembangan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah?

Pendekatan Kelembagaan

Pembahasan tentang DPD tak dapat dilepaskan dari struktur ketatanegaraan di Indonesia pasca-amandemen UUD 1945 (amandemen keempat). Sedangkan ketatanegaraan itu sendiri merupakan konsekuensi hubungan dan kedudukan antar lembaga tinggi dan tertinggi yang diatur dalam konstitusional suatu negara. Hubungan dan kedudukan lembaga tinggi dan tertinggi inilah yang mendinamisasi proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan suatu bangsa. Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya,

dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memilih hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI. Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan demikian dinamakan *bicameralism* (Rodee, 1967:214)—dalam perkembangan *bicameralism* berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain; di Inggris terdapat Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*), Prancis dikenal *Upper Chambers* dan *Popular Chambers*.

Dalam sistem bikameral, DPD dan DPR memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan menetapkan produk perundang-undangan. Hanya saja dalam realitas politik di Indonesia pasca-pemilu 2004, peran DPD membahas dan menetapkan RUU menjadi UU bersama DPR belum maksimal. Menurut perkembangannya, bikameral cocok untuk model sistem federal, mencegah kemungkinan adanya *excessive legislative* yang dominan dikuasai oleh kelompok oligarki tertentu serta menghasilkan prinsip *check and balance* dalam proses legislasi (Rodee, 1967: 214). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem bikameral adalah demokrasi perwakilan yang membutuhkan kematangan dalam berdemokrasi dan

kestabilan sistem politik yang didukung demokrasi prosedural yang melembaga. Masing-masing *chamber* yang mewakili konstituen tertentu (nasional atau daerah/regional) harus didukung oleh adanya konstitusi yang memberi kejelasan wilayah kerja masing-masing agar tidak terjadi *deadlock* dalam pengesahan suatu kebijakan.

Wilayah konstitusional antara DPR dan DPD menjadi isu politik yang makin memanas, karena adanya keinginan dari sejumlah anggota DPD untuk mengajukan inisiatif amandemen UUD 1945 pasal 22 D yang hanya memberi sedikit kewenangan DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dibandingkan dengan kewenangan DPR yang hampir menguasai semua proses pengesahan RUU menjadi UU. Dalam praksis politik, legitimasi konstitusional pasal 22 D belum menjamin kesetaraan peran antara DPD dengan DPR. Dengan wilayah konstitusional yang terbatas ada aspek implementasi otonomi daerah, maka ruang gerak dan posisi tawar DPD dengan DPR relatif terbatas. Dalam konteks kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dirasa sangat tepat dilihat dari alasan strategis DPD sebagai fungsi penyeimbang kepentingan antara kepentingan legislasi nasional yang lebih makro dengan kepentingan daerah yang secara *socio cultural* sangat majemuk. Sebab apa yang diperjuangkan DPR belum tentu sesuai atau cocok dengan apa yang menjadi perhatian dan perjuangan DPD. Karena itu, untuk menghasilkan proses *check and balance* yang efektif dalam proses penyelenggaraan sistem perwakilan kepentingan, dibutuhkan kehadiran DPD yang kuat secara kelembagaan dan mengakar dalam masyarakat yang diwakilinya.

Keterkaitan antara fungsi konstitusional DPR dan DPD terletak pada keduanya sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Keduanya menjadi wujud *representative democracy* hasil dari penggunaan hak partisipasi politik warga yang memilih para wakil rakyat (Janda, 1992:39). Model demokrasi perwakilan menjadi model universal yang menjadi pilihan sistem demokrasi modern pasca-perang dunia II. Dari negara industri maju yang menjadi cikal-bakal pertumbuhan demokrasi modern sampai negara demokrasi baru di kawasan negara berkembang di Asia dan Afrika, istilah demokrasi digunakan sedemikian luas yang membedakannya dengan sistem non demokrasi yang lain (*autocracy*, *totaliter*). Kelebihan demokrasi dari sistem-sistem lain adalah luasnya pengakuan yang ditujukan padanya sebagai sistem dan prosedur yang memungkinkan terselenggaranya partisipasi universal, persamaan politik, mayoritas yang memerintah dan ketanggapan pemerintah terhadap kehendak umum (Janda, 1992:40).

Dalam konteks yang lebih empiris, keberadaan DPR dan DPD tidak jauh dari konsep ideal di atas. Di era reformasi saat ini, partisipasi dan persamaan politik berkembang sedemikian pesat dan sudah menjadi semacam *social rights* yang dimiliki warga negara. Eksplosi partisipasi politik melalui pemilu 1999 dan 2004 menghasilkan perubahan model demokrasi perwakilan yang elitis menjadi pluralis yang terfragmentasi ke dalam wakil partai-partai politik dalam parlemen. DPR yang berisi para wakil rakyat yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu mengemban fungsi artikulator politik yang sama dengan DPD. Karena itu, penguatan fungsi-fungsi kedua lembaga

tersebut akan memberi nilai strategis bagi penguatan negara kebangsaan yang majemuk. Kokohnya fungsi DPR dan DPD tersebut akan memperkuat proses integrasi sebagaimana semangat bab I pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yaitu: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Semangat pasal ini adalah adanya bentuk pemerintahan yang kokoh di tengah keberagaman etnik, budaya, bahasa, agama dan kepercayaan serta wilayah Republik Indonesia. Bentuk pemerintahan yang sesuai kondisi masyarakat yang beragam tersebut adalah pengelolaan sistem perwakilan kepentingan yang mampu menjadi perekat keberagaman.

Deliberation Theory

Kerangka konseptual lain yang diajukan guna membingkai peran dan fungsi DPD adalah *Deliberation Theory*. Teori tersebut diangkat dari pendapat Jane J. Mansbridge yang mengajukan gagasan bahwa arena politik merupakan kompleksitas dari lalu lintas pengaruh-mempengaruhi dan atau konflik antar aktor politik yang mengusung beragam isu, kepentingan, strategi, nilai dan simbol-simbol pragmatisme politik (Mansbridge, 1992). Dalam pengertian Mansbridge (1992:35-42) dijelaskan sebagai berikut. *Conflicting issues* merupakan langkah awal menuju proses deliberasi (*process of deliberation*) yaitu upaya elite dan wakil rakyat untuk memahami keinginan-keinginan, emosi, kehendak dan kepentingan individu dan kelompok yang dianggap baik (*their own good*) bagi masyarakat politik. Karena itu, para wakil rakyat yang memperoleh mandat harus memahami dan menyamakan persepsi politik mereka dengan preferensi-preferensi politik yang berkembang

dalam masyarakat. Proses deliberasi ini tumbuh dalam sistem demokrasi yang mengembangkan altruisme dan memiliki tiga model empiris deliberasi, yaitu *competitive deliberation*, *corporatist deliberation*, *collaborative deliberation*. Melalui *competitive deliberation*, masyarakat dipandang sebagai arena kompetisi kepentingan dan kehendak publik (opini) yang secara bebas berkompetisi untuk mempengaruhi proses politik nasional. Kompetisi politik berkembang di antara aktor politik kelompok kepentingan dan para wakil rakyat di satu pihak dan warga negara di sisi yang lain, untuk saling mempersuasi menyangkut interes masing-masing guna mempengaruhi kebijakan publik.

Dalam konteks *collaborative deliberation*, sebagaimana dinyatakan Heclo (Mansbridge, 1992:40) arena politik direduksikan sebagai *issue networks* yaitu kesepahaman bersama yang berkembang dalam kelompok yang berkaitan dengan masalah-masalah kebijakan publik. Dinamika politik diinterpretasikan sebagai dinamika kepentingan kelompok dengan obsesi untuk saling mempengaruhi menyangkut isu-isu politik tertentu. Arena politik diibaratkan sebagai *network* dari pengaruh (*influence*) dari pada kekuasaan (*power*). Pengaruh ini muncul dari aktor kelompok kepentingan dan penekan, lobi, aktor parlemen (kongres, USA), media yang mewakili kepentingan publik. Sedangkan *corporatist deliberation*, lebih menekankan pada aspek pengelolaan konflik kepentingan (*conflicting interests*) melalui media negosiasi yang bersumber pada aspek kekuasaan (*power*) dan persuasi (*influence*) antar-kelompok. Organisasi-organisasi sosial dan kelompok kepentingan yang muncul menyumbangkan dinamika politik domestik berupa konflik,

negosiasi, pengaruh dan pengelolaan jaringan kepentingan dalam masyarakat.

Penggunaan konsep *corporatist* dalam telaah teoritik tersebut berbeda dengan konsep *corporatist* sebagaimana digagas Schmitter. Ide *corporatist* model Schmitter mengkonstruksikan arena politik sebagai arena kompetisi kepentingan kelompok yang terkendali oleh hegemoni negara serta adanya penyisihan-penyisihan terhadap kepentingan kelompok lain yang tak sejalan dengan kebijakan negara. Dengan kata lain, dalam konteks Schmitter, negara mengintervensi kepentingan masyarakat dalam kerangka untuk menghasilkan stabilitas politik. Sedangkan dalam konteks *deliberation theory*, dinamika politik masyarakat terletak pada basis isu-isu kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya yang berkembang dalam masyarakat yang lantas ditangkap oleh kelompok-kelompok kepentingan dan politik partai sebagai instrumen negosiasi politik di tingkat proses politik. Dinamika politik yang dibayangkan dalam deliberasi adalah proses kompetisi terbuka yang menyangkut kepentingan dan isu-isu politik antar jejaring *networks* politik, persuasi (*influence*) antar kelompok dalam pentas politik nasional mau pun lokal.

Sebagai sistem politik yang berdiri pada basis sosiologis masyarakat majemuk, tentu model deliberasi politik sebagai alternatif model lembaga perwakilan politik sangatlah relevan. Luasnya wilayah Indonesia ditambah dengan karakteristik keunikan wilayah tentulah membawa konsekuensi pada semakin luas dan kompleksitasnya agenda politik yang berbasis pada kepentingan daerah. Agenda politik daerah yang beragam dan kompleks tentulah membutuhkan kehadiran sebuah lembaga perwakilan politik yang berdaya jangkauan mengakar di daerah dan yang

mampu menyuarakan kepentingan daerah. Kehadiran lembaga perwakilan politik yang kuat dan kokoh sangatlah dibutuhkan untuk memenuhi harapan akan politik akomodasi kepentingan publik. Kesetaraan posisi DPD dan DPR dapat memenuhi harapan politik akomodasi dengan kondisi (syarat) sistem perwakilan kepentingan politik demikian mampu berperan aktual sebagai kekuatan mediasi antara kepentingan daerah (yang diwakili masing-masing anggota DPD) dengan pemerintah pusat. Implementasi konseptual fungsi deliberasi DPR dan DPD dalam arena politik riil adalah peran keduanya sebagai aktor politik dari sekian banyak aktor politik yang lain dengan kepentingan utama untuk menguasai isu dan agenda politik sesuai basis kepentingannya melalui negosiasi, tekanan dan pengaruh.

Transisi Demokrasi

Konsep yang diajukan guna membingkai dinamika DPD adalah transisi demokrasi. Bagi O' Donnel (1993:6-10), proses transisi demokrasi politik diartikan sebagai selang waktu antara peralihan regim yang satu ke regime yang lain. Biasanya, model transisi demokrasi dilawankan dengan tumbangannya rejim otoritarian yang digantikan rejim yang berorientasi pada demokrasi. Seiring dengan proses transisi, muncul sejumlah lembaga-lembaga politik representasi sipil, seperti partai politik baru, kelompok kepentingan dan sejumlah asosiasional sukarela yang dibentuk atas dasar semangat perubahan. Dalam era transisi, sebaran kekuasaan politik lebih fragmentatif, pluralistik dan kompetitif, bahkan tak tertutup kemungkinan muncul gejolak politik baru sebagai konsekuensi ketidaksiapan regime transisi menciptakan tertib politik. O'Donnel mencatat, dalam

prinsip transisi tema pokok demokrasi mengerucut pada bangkitnya politik kewarganegaraan (*citizenship*). Prinsip tersebut mengacu pada pengakuan hak yang sama disamping kewajiban untuk mentaati prosedur politik yang disepakati bersama.

Proses transisi demokrasi menghasilkan sistem politik dengan model distribusi kekuasaan politik sipil yang lebih kompetitif dan terbuka. Mengutip Markoff (2005:387-389), perkembangan transisi demokrasi yang terjadi dalam sistem-sistem politik pasca-PD II ditandai mengalirnya peralihan dari politik otoritarian ke demokrasi delegatif (*delegative democracy*) dimana kekuasaan politik terdelegasikan pada lembaga perwakilan politik demokrasi terutama partai politik. Indikasi sistem politik demikian ditandai dengan dilaksanakannya pemilihan umum (pemilu) guna menggantikan sistem hegemoni otoritarian masa lalu dan munculnya koalisi antar elite reformis guna menggagas format rejim transisi. Kecenderungan sistem politik yang sedang mengalami transisi menuju demokrasi adalah bangkitnya kekuatan politik dan sosial baru, lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung dengan mandate rakyat, munculnya kelas menengah kritis, dan terbentuknya gerakan-gerakan sosial aras masyarakat dengan segala legitimasi simbolik primordialnya. Pada saat yang sama, secara kelembagaan, format sistem politik yang ada masih belum menemukan jati dirinya sebagai sistim politik demokratik yang stabil baik secara konstitusional (*normative*) dan institusional (*functional*). Dengan kata lain, pencarian sistim politik demokratik masih berproses (*in making*) bahkan cenderung mengalami anomali-anomali *normative*

yang mengarah pada munculnya konflik-konflik politik pada aras kelembagaan (*functional*).

Walaupun demikian, harapan dan pengakuan masyarakat terhadap lembaga-lembaga politik baru di atas cenderung meningkat. Masyarakat cenderung antusias bahwa partai politik mampu menawarkan janji-janji perubahan yang lebih baik. Bahkan berkembang akumulasi politik menuju penguatan politik identitas yang direpresentasikan oleh partai-partai politik yang bercorak agama dan sistem nilai ideologi politik tertentu. Politik identitas tersebut menandai suatu proses fragmentasi politik dalam masyarakat yang dalam bahasa Geertz disebut sebagai fenomena politik aliran. Dalam konteks politik Indonesia kontemporer, fenomena politik aliran tersebut menjadi sarana untuk memperkuat legitimasi simbolik partai dan elite politik dalam meraih simpati politik publik. Di era transisi politik, kombinasi antara simbolisasi politik aliran yang merupakan *political values system based on cultural cleavages* memiliki peran yang efektif sebagai penggerak politik identitas. Partai-partai politik umumnya memanfaatkan isu-isu dan simbol agama, ketokohan dan ikatan kultur keagamaan dalam konteks manifestasi *politico-religious* dalam rangka menarik dukungan publik. Demikian pula, para elite politik partai pun cenderung memanfaatkan isu dan simbol *politico-religious* sebagai dayatarik untuk membangkitkan semangat politik identitas. Dalam konteks kompetisi politik di Indonesia pasca Soeharto, kuatnya manifestasi politik identitas mengarah pada terciptanya konflik-konflik horizontal antar simpatisan partai politik, bahkan menghasilkan konflik komunal dalam masyarakat.

Realitas Politik DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang muncul sebagai produk amandemen ke tiga UUD 1945 (pasal 22C dan 22D) merupakan lembaga perwakilan politik daerah propinsi yang dipilih melalui suatu pemilihan secara langsung. Proporsi untuk keanggotaan DPD tiap propinsi jumlahnya sama yaitu empat orang tiap propinsi yang sifatnya non partisan. Jumlah seluruh anggota DPD adalah 128 anggota. Dilema DPD sebagai lembaga wakil rakyat daerah yang dipilih secara nasional, pamor politiknya makin tidak merakyat dan tidak jelas basis legitimasinya. Tidak seperti para wakil rakyat yang mewakili suara partai politik, maka basis politis DPD serba tidak jelas. DPD tidak memiliki basis massa politik yang jelas dan tidak ditunjang adanya relasi emosional-ideologis dengan para pemilihnya sebagaimana dimiliki partai politik. Artinya, kehadiran DPD sebagai bagian dari *delegative democracy*, bukan mewakili fragmentasi partisipasi ideologi politik kepartaian di tingkat riil massa politik namun lebih mengarah sebagai lembaga kuasi perwakilan politik daerah.

Dalam ranah konstitusional, posisi DPD tidak sebanding dengan besarnya kewenangan politik yang dimiliki DPR. Hal ini semakin menguatkan posisi DPD justru sebagai sebagai lembaga kuasi perwakilan politik yang hanya berperan sebagai dewan konsultatif dalam setiap proses legislasi. Karena itu, DPD kalah pamor dibandingkan dengan DPR yang memiliki kewenangan lebih luas, jelas dan *powerfull*. Walaupun sama-sama dipilih melalui mekanisme demokrasi yaitu pemilu 2004, kehadiran DPD dalam pentas politik nasional seakan hanya sebagai bumbu penyedap mengingat sentrum tarik-menarik dalam peta politik nasional

pasca orde baru lebih berat antara DPR dan pemerintah (presiden). Kewenangan DPR sebagaimana dalam konstitusi sederajat dengan eksekutif. Bahkan posisi *powerfull* DPR terlihat dari kewenangan yang dimilikinya untuk membentuk, menetapkan dan mengesahkan UU bersama pemerintah. Dengan kata lain, sesuai dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD pasal 25, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan secara langsung atas jalannya pemerintahan namun dalam realitas politik, implementasi hak normatif DPD belum maksimal.

Posisi DPD terkesan marginal, mengingat pasal-pasal yang melegitimasi tugas dan kewenangan DPD hanya sebatas memberi usul, saran dan masukan kepada DPR baik menyangkut fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Pasal 41 UU No 22 tahun 2003 menunjukkan posisi politis DPD yang lemah karena kewenangan politiknya sebatas usul dan saran/pertimbangan yang tentunya ditujukan kepada DPR. Sedangkan DPR dapat menerima atau tidak menerima usul atau masukan dari DPD tersebut. Demikian pula pasal 42, 43, 44 dan 45 adalah kumpulan pasal-pasal yang memenjara DPD sebagai hanya lembaga perwakilan rakyat yang marginal, bukan pemain kunci dalam setiap pembuatan keputusan politik bersama-sama DPR. Dengan demikian, adanya sistem dua kamar dalam lembaga perwakilan politik kita, DPR dan DPD (merupakan anggota MPR) merupakan realitas politik dalam sistem perwakilan kepentingan kita yang plural namun dalam aspek legalitas berbeda peran dan fungsi.

Anggota DPD yang terdiri dari empat orang mewakili tiap-tiap propinsi, tidak peduli apakah propinsi padat penduduk

atau tidak, menghadapi dua masalah serius. Pertama, menyangkut keringnya relasi emosional politis antara elite dan massa. Padahal, relasi emosional-ideologis merupakan faktor pengikat yang sangat dibutuhkan sebagai modal melakukan tawar-menawar politik dalam pasar politik dengan kekuatan politik lainnya. Kedua, ketiadaan relasi emosional-ideologi antara elite DPD dengan pemilih dapat menimbulkan krisis keterwakilan politik yang berujung pada ketidakpedulian rakyat pada kinerja politik DPD. Lebih jauh, hubungan anggota DPD dengan massa dalam sistem rekrutmen anggota DPD yang tak jelas kriteria politiknya, hanya akan menghasilkan elite DPD yang tidak mengakar. Masyarakat sendiri belum tentu memahami program kerja anggota DPD. Begitu pula ikatan emosional politis dan ideologis anggota DPD dengan massa tidak terbentuk mengingat anggota DPD tidak dibangun dalam institusi partai yang memiliki jaringan, identitas politik, ideologi dan pengakaran yang mendalam dalam masyarakat.

Masalah kepercayaan politik massa terhadap anggota DPD juga tidak jelas sebagai konsekuensi ketiadaan basis riil politik anggota DPD. Ditambah kecenderungan model budaya politik kita yang dominan pada aspek pola kepengikutan (*patronase*), maka kecenderungan yang muncul adalah anggota DPD hanya dikenal di daerah tertentu saja. Hal ini menguntungkan calon anggota DPD yang memiliki basis pengaruh tradisional seperti tokoh agama atau ulama. Peluang untuk tampilnya intelektual sebagai anggota DPD pun sulit jika tidak diimbangi dengan pendekatan-pendekatan kultur dan simbolisme agama. Dengan demikian, sangat sulit membangun struktur legitimasi dan menumbuhkan kepercayaan

politik riil pemilih terhadap anggota DPD. Untuk mengembangkan legitimasi dan kepercayaan politik yang meluas, diperlukan sistem rekrutmen calon-calon anggota DPD yang terbuka dan waktu yang cukup untuk sosialisasi program-program politik yang ditawarkan.

Maksimalisasi Fungsi DPD

Menurut pasal 22D UUD 1945 hasil amandemen ke tiga, fungsi dan kedudukan DPD di antaranya mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pemekaran daerah dan masalah yang berkaitan dengan sumber alam daerah.

Selanjutnya juga dinormakan bahwa DPD memiliki peran untuk membahas bersama-sama DPR rancangan undang-undang. Peluang-peluang konstitusional tersebut merupakan peran strategis yang dapat dilakukan DPD dalam proses politik nasional sebagai wujud *intermediate power* yang mengemban amanat suara pemilih. Namun dalam implementasinya, muncul sejumlah kekecewaan dari kalangan anggota DPD mengingat peran konstitusional yang strategis di atas belum dapat diwujudkan sebagai bentuk kekuatan politik nyata DPD. Anggota DPD menilai kedudukan DPD secara politik riil di bawah DPR. DPR merasa lebih dominan dan superior dibanding dengan posisi DPD.

Dalam proses politik riil, seperti pembahasan RUU di DPR, dirasakan peran DPD kurang maksimal atau acapkali tidak dilibatkan dalam pembahasan RUU bersama DPR. Terdapat situasi politik, DPR tak harus wajib mengundang atau mengajak DPD untuk melakukan pembahasan suatu rancangan undang-undang. Peran-peran konstitusional DPD dilihat hanya pada aspek konsultatif

dengan DPR namun tidak harus mengikat secara politik. Dalam Undang-Undang No 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 44 dan 45, fungsi dan tugas DPD nampak lebih sebagai lembaga konsultatif yang hanya memberikan sekedar pertimbangan dan pengusulan kepada DPR. Posisi demikian hanya memberi suatu legitimasi bahwa peran politik DPD memang tidak sejajar dengan DPR. Perdebatan politik lantas berlanjut menuju perdebatan konstitusional bahwa terdapat kesalahan substansi dalam amandemen undang-undang dasar sehingga mendesak diadakan amandemen UUD 1945 kelima guna mengembalikan naskah UUD 1945 ke naskah sebelum diadakan amandemen pertama sampai ke empat. Termasuk di dalam konteks perdebatan tersebut adalah keinginan sejumlah anggota DPD untuk mengajukan usul amandemen pasal 22C UUD 1945 hasil amandemen keempat yang menyangkut fungsi dan kedudukan DPD yang dianggap telah mengeliminasi peran strategic DPD sebagai mitra politik sejajar dengan DPR. UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD juga diusulkan untuk diadakan amandemen karena UU tersebut dinilai juga membelenggu hak-hak politik DPD.

Sebetulnya, peluang untuk memaksimalkan fungsi dan peran politik DPD terletak pada pengembangan pasal 46 yaitu kerangka kerja DPD dalam memfasilitasi aspek-aspek pelaksanaan undang-undang otonomi daerah yang mampu membawa perbaikan kondisi daerah. Misalnya, memperjuangkan masalah anggaran, DAU daerah, pemekaran daerah dan maksimalisasi hubungan pusat dan daerah. Namun dengan realitas politik bahwa anggota DPD bukanlah orang partai dan

tidak memiliki ikatan/basis konstituen yang jelas sebagaimana anggota DPR yang mewakili daerah pemilihannya, anggota DPD menghadapi kendala dalam membentuk kepercayaan politik dengan daerah yang menjadi wilayah yang diwakilinya. DPRD dan kalangan politisi partai belum tentu mau menerima ide-ide anggota DPD yang mewakili daerah tertentu. Dalam realitas politiknya, yang bermain adalah kepentingan partai atau elite yang memiliki jalinan dengan partai politik. Investasi politik jangka panjang akan lebih menjanjikan jika seseorang berkawan baik dengan partai dari pada dengan anggota DPD yang basis politiknya tidak mengakar.

UU DPD

Marginalisasi peran politik DPD memunculkan wacana tentang amandemen UUD 1945 pasal 22 D yang menyakut DPD dan amandemen UU No 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang dianggap membatasi peran politik DPD. Amandemen tersebut didasari perlunya perluasan hak dan fungsi DPD yang diperluas bahkan digagas UU tersendiri yang mengatur DPD. Dengan dibuatnya UU DPD yang terpisah dari UU No. 22 tahun 2003, tidak dengan sendirinya membuat posisi politik DPD akan lebih *powerfull*. UU tentang DPD tetap akan diajukan dan dibahas DPR (pasal 26) dimana DPR dapat menerima atau menolak rancangan UU yang diajukan DPD. Jadi perlu ada amandemen terlebih dulu atas UU No. 22 tahun 2003 khususnya pasal-pasal yang menyangkut posisi DPD dalam sidang-sidang DPR. Jika realitas politiknya adalah draf UU tentang DPD dianggap menggerogoti dan mempersempit kewenangan dan

superioritas DPR, belum tentu DPR akan meloloskan draf UU DPR.

Kesimpulan

Posisi DPD sebagai lembaga perwakilan politik yang mewakili kepentingan daerah (propinsi) cenderung terpuruk. Di satu sisi, jaminan legitimasi politik dan moral yang mengesahkannya melalui pemilu tidak dengan sendirinya akan menguatkan posisi politiknya. Dengan kondisi pasar politik yang makin terbuka dan kompetitif, posisi DPD hanyalah salah satu aktor dari sekian banyak aktor politik lainnya. Munculnya kelompok-kelompok kepentingan yang menandai pluralisme politik di era transisi demokrasi, membuat DPD harus bersaing ketat dengan kekuatan partai politik di tingkat DPR.

Tampaknya solusi yang dapat ditawarkan untuk memperkuat legitimasi DPD adalah dengan memperjelas isu-isu politik strategis yang representatif sesuai dengan kepentingan dan kondisi daerah yang diwakilinya. Isu-isu strategis yang relevan di antaranya: (1) mengembangkan tema dan isu yang memiliki nilai aspiratif politik daerah, (2) menjadi

inisiator hubungan pusat dengan daerah, (3) memetakan potensi dan karakteristik kepentingan daerah, (4) melakukan kerjasama dengan partai politik di daerah untuk memecahkan solusi di era otonomi daerah.

Daftar Pustaka

- Janda, Berry Goldman, *The Challenge of Democracy, Government in America* (Boston: Houghton Mifflin, 1992).
- Mansbridge, Jane J., "A Deliberative Theory of Interest Representation," dalam Petracca (ed.), *The Politics of Interest* (Oxford: Westview, 1992).
- Markoff, John, "Transitions to Democracy," dalam Janoski, Thomas (ed.), *The Handbook of Political Sociology* (London: Cambridge University Press, 2005).
- O'Donnel, Gilermo, *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian* (Jakarta: LP3ES, 1993).
- Rodee, Anderson Christol, *Introduction to Political Science* (McGraw-Hill, 1967).