

DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD): ANTARA PERWAKILAN DAERAH DAN PERWAKILAN PARTAI POLITIK

Joko J. Prihatmoko

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Wahid Hasyim Semarang. Email: jokopri_smg@yahoo.com

Abstract

After the third amendment to the 1945 Constitution, the representative and parliamentary system in Indonesia changed from a unicameral system (one chamber) to a bicameral system (two chambers) consisting of the DPR and DPD. The DPR Chamber is filled with representatives of political parties with ideologies that represent all Indonesian people. While the DPD Chamber is occupied by regional representatives who bridge the territorial representation. Both have an equal position with strong legitimacy through general elections. But in political reality, DPD with limited authority cannot be separated from the influence of political parties. The DPD philosophy as a regional representative institution is challenged by the many interests of political parties in the DPD institution.

Keywords: DPD, Regional Representatives, Political Parties

Abstrak

Setelah amandemen ketiga UUD 1945, sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral (satu kamar) menjadi sistem bikameral (dua kamar) yang terdiri dari DPR dan DPD. Kamar DPR diisi wakil-wakil partai politik dengan ideologinya yang mewaliki seluruh rakyat Indonesia. Sementara kamar DPD dihuni wakil-wakil daerah yang menjembatani keterwakilan wilayah. Keduanya mempunyai kedudukan yang setara dengan legitimasi yang kuat melalui pemilihan umum. Namun dalam realitas politik, DPD dengan kewenangan yang terbatas tidak lepas dari pengaruh partai politik. Filosofi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah mendapat tantangan dengan banyaknya kepentingan partai politik dalam lembaga DPD.

Kata kunci: DPD, Perwakilan Daerah, Partai Politik

A. PENDAHULUAN

Reformasi tahun 1998 membawa banyak perubahan signifikan dalam kehidupan bernegara sebagai hasil tuntutan untuk melakukan koreksi terhadap praktik Orde Baru. Salah satu di antaranya adalah tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah. Ada semangat untuk memperluas serta meningkatkan kapasitas

partisipasi daerah dalam kehidupan nasional dan sekaligus untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Untuk merespon tuntutan ini, maka dalam rangka amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) dibentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) yang berdampingan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan dalam amandemen ketiga UUD 1945 pada bulan November 2001.

Keberadaan DPD yang tercatat dalam konstitusi sebagai lembaga perwakilan daerah mempunyai arti yang sangat penting dan strategis. Indonesia tidak hanya mempunyai permasalahan di tingkat pusat tetapi juga di daerah. DPD diharapkan menjadi solusi kelembagaan yang akan memberikan harapan terkait kepentingan daerah. Potensi daerah yang belum tergarap secara maksimal karena sebelumnya kurang mendapat perhatian yang cukup akan menjadi tantangan besar untuk DPD dan juga pemerintah daerah. Ada harapan besar terhadap DPD untuk dapat fokus dan konsisten terhadap kepentingan daerah dan tidak tergodanya dengan kepentingan lain, terutama kepentingan politik praktis yang dilakukan oleh partai politik.

Sebagai sebuah lembaga baru yang lahir setelah reformasi, DPD diharapkan menjadikan atmosfer lembaga perwakilan di Indonesia lebih berimbang, terkontrol dan tidak tersentralisasi. Dalam perjalanannya selama empat periode, lembaga DPD telah melakukan banyak kerja sebagai perwakilan daerah. Ada banyak capaian kerja, namun juga banyak persoalan yang masih harus diselesaikan. Untuk semua kerja itu DPD layak mendapat apresiasi. Namun banyak juga penilain publik bahwa kinerja DPD kurang maksimal bahkan diwarnai berbagai perilaku yang tidak patut dan insiden yang memalukan..

Di luar persoalan kinerja, DPD mempunyai persoalan internal yang serius, Pertama, kasus korupsi yang dilakukan anggota DPD. Tahun 2016, Ketua DPD Irman Gusman tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Meskipun yang dilakukannya tidak terkait dengan kewenangan DPD, penangkapan itu merupakan pukulan berat di tengah upaya penguatan peran lembaga DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem

dua kamar. Kedua, beberapa kali terjadi sengketa kepemimpinan DPD yang juga diwarnai dengan kericuhan. Contohnya adalah persoalan aturan internal DPD tahun 2017 tentang masa jabatan pimpinan selama 2,5 tahun yang kasusnya bergulir sampai Mahkamah Agung (MA) dan memunculkan kontroversi hukum. Dalam kasus ini, terjadi pergantian kepemimpinan dari Mohammad Saleh ke Oesman Sapta Odang.

Ada satu permasalahan mendasar tentang regulasi yang dinilai menghambat DPD. Dalam konstitusi, kewenangan DPD dinilai masih terbatas bila dibandingkan dengan DPR meskipun keduanya adalah setara. Inilah yang menyebabkan sistem dua kamar lembaga perwakilan Indonesia masih lunak (*soft bicameralism*).¹ Kedua kamar tersebut tidak mempunyai kewenangan yang sama kuat. DPR sangat kuat kedudukannya, sementara DPD masih sangat terbatas. Dalam perkembangannya, keterbatasan DPD itu juga menjadikan celah terjadinya kecenderungan menguatnya pengaruh partai politik dalam lembaga DPD. Semakin banyak anggota DPD yang terhubung baik langsung maupun tidak langsung dengan partai politik. Hal ini tentu berbenturan dengan filosofi dasar DPD sebagai lembaga perwakilan daerah, bukan lembaga perwakilan partai politik. Artikel ini secara khusus membahas permasalahan bagaimana pengaruh partai politik di DPD dan berbagai dampak yang ditimbulkannya.

B. METODE

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Fokus perhatian diarahkan pada proses dan implikasi politik beberapa regulasi tentang kelembagaan DPD yang terpengaruh kepentingan partai politik. Beberapa regulasi itu yang juga merupakan data penelitian adalah UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 10 Tahun 2008, UU Nomor 8 Tahun 2012, UU Nomor 7 Tahun 2017, Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008, dan Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.

¹ Jimly Ashhsiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FHUII Press, 2004), hal. 52.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

C.1. Filosofi Perwakilan Daerah

Proses pembentukan DPD dalam rangkaian amandemen ketiga UUD 1945 tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses politik di MPR selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang dalam suasana reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia dan negara-negara lain khususnya yang menganut sistem demokrasi.² Proses ini memperlihatkan perhatian dan harapan besar publik tentang koreksi terhadap sistem perwakilan politik dalam konstitusi.

Dalam proses politik di MPR tersebut, berkembang kuat *original intent* tentang keharusan adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antardaerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah kemauan politik untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Kemauan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, yang di antaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR masa sebelumnya (sebelum dilakukan amandemen UUD 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.³

² Dewan Perwakilan Daerah (DPD), "Latar Belakang", <https://dpd.go.id/latar-belakang>, diakses tanggal 27 Juni 2020.

³ *Ibid.*. Pada era Orde Baru struktur kelembagaan MPR terdiri dari DPR, Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD). Dalam perkembangannya keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak dapat menjalankan sistem perwakilan yang demokratis dan tidak mencerminkan representasi utusan golongan dan

Setelah amandemen ketiga UUD 1945, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral (satu kamar) menjadi sistem bikameral (dua kamar), meskipun ada beberapa kalangan menyebut tiga kamar karena MPR juga merupakan kamar tersendiri.⁴ Desain sistem dua kamar dipilih karena sistem satu kamar dinilai memberi peluang besar untuk penyalahgunaan wewenang. Dalam sistem satu kamar paling tidak ada kecenderungan anggota-anggotanya akan lebih mudah terpengaruh oleh situasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat melalui partai politik. Sedangkan sistem dua kamar diharapkan dapat menetralkan kecenderungan itu melalui pembahasan yang lebih terbuka. Dengan kata lain, sistem bikameral merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antarkamar dalam suatu lembaga perwakilan.⁵

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem dua kamar diterjemahkan dengan keberadaan DPR dan DPD. Kamar DPR diisi perwakilan partai politik yang merupakan simbol keterwakilan ideologi dengan berbagai ide dan gagasan besar di dalamnya. Sementara kamar DPD dihuni wakil-wakil daerah yang menjembatani keterwakilan wilayah, yang berdiri di atas golongan-golongan di daerah. DPR merupakan perwakilan seluruh rakyat Indonesia melalui partai politik, sementara utusan daerah adalah perwakilan untuk tiap-tiap daerah.⁶ DPD lahir karena kebutuhan aspirasi daerah tidak dapat ditampung oleh

utusan daerah. Lihat Jimly Ashhiddiqie, *Op. Cit.*, hal 3. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, Cetakan II: 2003), hal. 154.

⁴ Jimly Ashhiddiqie menganggap bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen ketiga UUD 1945 menganut sistem tiga kamar dengan MPR sebagai kamar ketiga. Lihat Jimly Ashhiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 12.

⁵ Joko J. Prihatmoko, "Memulihkan Posisi DPD", *Suara Merdeka*, 21 September 2016. Secara umum paling tidak ada dua tujuan besar amandemen konstitusi. Pertama, untuk memperbaiki sistem kekuasaan supaya dapat mengikuti perkembangan tuntutan zaman dari sistem yang otoriter menjadi sistem yang demokratis. Kedua, untuk menciptakan sistem kekuasaan yang bersifat *checks and balances* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Lihat Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 58.

⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, "Risalah Rapat Ke 2 Panitia Ad Hock III BP MPR RI" dalam Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011), hal. 111.

anggota DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁷ Oleh sebab itu, sangat penting dibentuk sebuah lembaga perwakilan setara DPR yang khusus untuk menampung aspirasi daerah.⁸

C.2. Legitimasi Tinggi, Kewenangan Terbatas

Sistem dua kamar dalam lembaga perwakilan pada awalnya hanya ada di negara dengan bentuk federal yang bertujuan untuk melindungi formulasi tatanan federasi itu sendiri.⁹ Dalam perkembangannya sistem ini kemudian juga dipraktekkan di negara kesatuan, termasuk Indonesia. Dalam konteks Indonesia, sistem dua kamar sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Tujuannya untuk meningkatkan pembangunan, penyerapan, dan pendalaman aspirasi daerah, sehingga akan membantu peningkatan kesejahteraan daerah dan pelayanan publik di daerah. Lebih lanjut, sistem dua kamar diharapkan dapat menjamin dan meningkatkan stabilitas nasional dengan jalan memperkuat integrasi bangsa yang amat plural.¹⁰

Namun yang terjadi, DPD tidak diberikan peran signifikan sebagaimana mestinya sebagai lembaga perwakilan. Padahal legitimasi keanggotaan DPD sangat kuat dengan proses pemilihan yang lebih berat daripada DPR. Meskipun merupakan amanat reformasi, sejak awal kehadiran DPD ditanggapi dengan setengah hati oleh elit partai politik.¹¹ Paling tidak hal ini bisa dibaca dari proses dan hasil amandemen ketiga UUD 1945. DPD disikapi sebagai lembaga baru yang memang harus tetap dibentuk namun dengan peran yang terbatas. Perannya sangat berbeda dengan majelis rendah di negara-negara dengan sistem perwakilan yang sudah mapan. Oleh karena itu Stephen Sherlock menilai bahwa DPD merupakan contoh yang tidak biasa dalam praktik Lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar

⁷ Ryan Muthiara Washi, "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47 Nomor 4 Tahun 2017, hal 442.

⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, "Risalah Rapat Ke 51 Panitia Ad Hock 1 BP MPR RI" dalam Fatmawati, *Op. Cit.*

⁹ Ryan Muthiara Washi, *Op. Cit.*, hal. 443.

¹⁰ Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*

¹¹ Peran elit partai politik sebagai aktor dalam proses amandemen UUD 1945 dapat dijelaskan dengan menggunakan teori elit. Lihat Valina Singka Subekti, *Op. Cit.*, hal 24.

karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang Sangat terbatas dan legitimasi tinggi.¹²

Paling tidak ada dua keterbatasan mendasar yang dimiliki DPD sejak berdiri. Keterbatasan inilah yang juga menjadi pintu masuk partai politik untuk terus menancapkan pengaruhnya terhadap DPD. Pertama, formasi keanggotaan DPD secara kuantitas jauh lebih sedikit bila dibandingkan dengan DPR. Pasal 22 C ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Kesamaan jumlah anggota DPD dari setiap daerah tentu tidak memenuhi asas proporsionalitas perwakilan. Daerah dengan penduduk yang sangat padat mempunyai jumlah anggota DPD yang sama dengan daerah yang jumlah penduduknya tidak padat. Untuk periode 2019-2014, jika setiap provinsi mempunyai empat anggota DPP maka total jumlah anggota DPD adalah 136, sementara jumlah anggota DPR adalah 575 orang.

Kedua, kewenangan DPD sangat terbatas bila dibandingkan dengan kewenangan DPR. Pasal 22 D ayat (1, 2 dan 3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) 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 RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. DPD juga bisa mengawasi pelaksanaan berbagai undang-undang tersebut serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Berdasar pasal ini terlihat kewenangan DPD lebih terbatas bila dibandingkan DPR. DPR diberi kewenangan bukan hanya merancang dan membahas RUU, namun juga mengesahkannya. Sementara DPD hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas RUU serta memberikan pertimbangan kepada DPR saja, tanpa kewenangan

¹² Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, (Canberra: Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2005), hal. 12.

memberi persetujuan dan pengesahan. Padahal bidang yang menjadi bagian DPD pun terbatas, yaitu permasalahan daerah. Tidak heran jika kinerja DPD dalam legislasi juga terbatas. Sebagai contoh pada tahun 2019, dari total 55 RUU dalam Program Legislasi Nasional tahun 2019, DPD hanya berkontribusi dalam 4 RUU, yaitu bahasa daerah, ekonomi kreatif, wawasan nusantara, dan daerah kepulauan.¹³

C.3. Perwakilan Daerah atau Perwakilan Partai Politik?

Dari proses terbentuknya DPD sebenarnya terlihat filosofi yang kuat bahwa DPD adalah lembaga perwakilan daerah dan mempunyai kewenangan mengurus permasalahan daerah. Ada kejelasan tentang perbedaan pola perwakilan yang signifikan antara DPD dan DPR. Namun dalam realitas politik, sejak DPD didirikan terlihat upaya partai politik untuk masuk dan melakukan politisasi dalam lembaga DPD dengan berbagai cara. Upaya itu terus berlangsung dari satu periode ke periode berikutnya.

Meskipun dari awal kehadirannya, DPD hanya diberi peran yang terbatas dan rawan kooptasi kepentingan partai politik, namun regulasi pada awal reformasi pun masih memperlihatkan semangat filosofi perwakilan daerah sebagai pembeda dari DPR. Sebagai contoh adalah UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, Anggota DPR, DPD, dan DPRD, khususnya aturan mengenai syarat calon DPD. Pada Pasal 63 disebutkan, syarat domisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan. Dengan aturan ini, semua calon anggota DPD akan mempunyai ikatan emosional dan dituntut memahami persoalan daerah yang akan

¹³ "Polemik DPD, Antara Politisasi Hingga Capaian Kinerja yang Dipertanyakan", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47229147>, 14 Februari 2019, diakses 28 Juni 2020.

diwakilinya. Calon anggota juga tidak boleh menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon. Dalam hal ini, semangat untuk memisahkan kelembagaan DPD sebagai wakil daerah dan DPR sebagai wakil partai politik masih kuat. DPD periode awal masih banyak diisi oleh figur-figur yang lebih dikenal sebagai tokoh masyarakat daerah

Namun dalam perjalanannya, ketika sistem mulai bekerja dan tatanan kelembagaan mulai terkonsolidasi, filosofi DPD sebagai perwakilan daerah mendapat tantangan. Tahun 2008 DPR mengesahkan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang memperbolehkan anggota partai politik mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Partai politik melalui tangan politiknya di DPR yang berperan penting dalam pengesahan undang-undang ini beralasan supaya partai politik bisa melakukan koordinasi dan kontrol terhadap DPD serta harus ada hubungan antara DPD dan DPR. Undang-undang ini juga menghapuskan beberapa persyaratan penting, termasuk syarat domisili yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003. Dengan hilangnya ketentuan itu, orang-orang partai politik dapat masuk dan mewarnai dinamika internal DPD.

Tahun 2008 Mahkamah Konstitusi (MK) menerbitkan putusan yang membolehkan calon anggota DPD tinggal di seluruh wilayah NKRI dan berasal dari partai politik.¹⁴ Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008 itu menyatakan bahwa anggota partai politik boleh turut serta sebagai peserta pemilu dari calon perseorangan dalam pencalonan anggota DPD. Tahun 2012 terbit UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang memperkuat UU Nomor 10 Tahun 2008. UU Nomor 8 Tahun 2012 sendiri merujuk Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008. Keanggotaan partai politik dan

¹⁴ Sejak berdirinya, persoalan kelembagaan DPD termasuk sering dibawa sampai ke MK. Paling tidak ada 4 keputusan MK terkait kelembagaan DPD yaitu Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, dan Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018. Lihat Sutan Sorik, "Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD: Kepentingan Politik Praktis atau Amanah Konstitusi?", <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1249-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-kepentingan-politik-praktis-atau-amanah-konstitusi>. Diakses, 28 Juni 2020.

penghapusan syarat domisili tampaknya merupakan upaya DPR untuk mempertahankan diri dan mengatasi kecemasan peningkatan peran dan fungsi DPD.¹⁵

Dalam perkembangannya, dampak putusan MK itu membuat masuknya pengaruh partai politik ke lembaga DPD semakin besar. Mereka tidak hanya anggota saja, tetapi juga pengurus yang kemudian merekrut anggota DPD menjadi anggota partainya.¹⁶ Banyak anggota DPD yang tidak berasal dari partai politik tergoda masuk atau setidaknya merapat ke partai politik untuk mengamankan kepentingan dan posisi politiknya. Menurut catatan IPC (*Indonesian Parliamentary Center*), pada periode 2014-2019 paling tidak ada 70 anggota DPD berafiliasi dengan partai politik. Bahkan, 8 anggota DPD selain berafiliasi dengan parpol juga sebagai pengurus partai politik.¹⁷ Secara statistik, data itu menunjukkan bahwa lebih dari setengah anggota DPD itu berafiliasi dengan partai politik dan bahkan ada yang menjadi anggota partai politik. Sebagai contoh adalah Irman Gusman (Ketua DPD 2014-2019) yang merupakan salah satu tokoh penggagas lahirnya DPD. Jika konsisten dengan misi perjuangannya, dia bisa menggunakan jalur perseorangan untuk mencalonkan diri menjadi presiden. Namun pada 2013 tergoda mengikuti konvensi Calon Presiden yang digelar Partai Demokrat. Pada 2017 Oesman Sapta Odang menjadi Ketua DPD meskipun ia masih aktif sebagai Ketua Umum Partai Hanura. Kondisi ini jelas semakin menjauhkan DPD dari semangat awalnya, yaitu sebagai lembaga perwakilan daerah.

¹⁵ Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*

¹⁶ ““Bukan Rahasia Lagi Kalau DPD Dikuasai Partai Politik””, <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/28/15470891/bukan-rahasia-lagi-kalau-dpd-dikuasai-partai-politik>, 28 Juli 2018. Diakses tanggal 29 Juni 2020.

¹⁷ Indonesian Parliamentary Center (IPC), “Jumlah Afiliasi Anggota DPD Dalam Partai Politik”, <http://ipc.or.id/wp-content/uploads/2017/04/garis.jpg>. Diakses Pada tanggal 28 Juni 2020.

Tabel Sebaran keterkaitan Anggota DPD dengan Partai Politik

Nomor	Nama Partai	Jumlah Keanggotaan DPD
1	Partai Hanura	28
2	Partai Golkar	14
3	Partai Persatuan Pembangunan	8
4	Partai Keadilan Sejahtera	6
5	Partai Amanat Nasional	5
6	Partai Demokrat	3
7	Partai Kebangkitan Bangsa	3
8	PDI Perjuangan	2
9	Partai Aceh	2
10	Partai Nasdem	1
11	Partai Gerindra	1
12	Partai Damai Sejahtera	1
13	Partai Buruh	1
14	PNI Marhaenisme	1
15	Partai Perjuangan Indonesia Baru	1
16	Partai Idaman	1

Sumber : Indonesian Parliamentary Center

Anggota DPD yang terafiliasi dengan partai politik atau bahkan pengurus partai politik biasanya termasuk tokoh-tokoh yang familiar di media massa dan lebih menguasai wacana publik dibandingkan wakil-wakil daerah yang tidak berasal dari partai politik. Tokoh-tokoh yang merupakan perwakilan daerah, bukan dari partai politik dan berdiri di atas semua golongan di masing-masing daerahnya, tidak dapat muncul sebagai kekuatan strategis. Mereka tenggelam dengan banyak sebab seperti posisi yang kurang strategis serta kurang mempunyai visi dan terobosan dalam pengembangan demokrasi, khususnya

perbaikan sistem politik dan pemerintahan.¹⁸ Akibatnya adalah, upaya untuk meneguhkan filosofi perwakilan daerah dan menguatkan peran DPD akan semakin sulit.

Pada 2018 ada perkembangan menarik dari MK yang menerbitkan Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 atas permohonan uji materi Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam putusan ini, pengurus partai politik tidak diperbolehkan mendaftarkan diri sebagai calon anggota DPD. Apabila tetap ingin mendaftarkan diri, maka yang bersangkutan harus mundur terlebih dahulu dari partai politik. MK mengembalikan hakikat keberadaan DPD sebagai representasi daerah atau teritori sebagaimana desain ketatanegaraan yang diamanatkan UUD 1945. MK menyatakan bahwa putusan ini berdasarkan koridor hukum dan konstitusi, serta tidak ada muatan politis sama sekali. Namun demikian dalam implementasinya, putusan ini akan berdampak politis, apalagi diterbitkan saat masa pendaftaran untuk pemilihan umum 2019.¹⁹ Sebagai contoh adalah permasalahan Oesman Sapta Odang yang kembali disorot terkait pencalonan kembali dirinya menjadi anggota DPD pada pemilu 2019. Merujuk pada Putusan MK, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menolak Oesman karena masih menjabat Ketua Umum Partai Hanura meskipun Bawaslu mengeluarkan kebijakan yang bertolak belakang. Akhirnya persoalan ini bergulir di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

C.4. Dampak terhadap Perwakilan Daerah

Melihat perjalanan DPD yang di dalamnya ada pengaruh dan politisasi partai politik dengan kepentingan politiknya sendiri, maka perlu disadari berbagai dampak yang akan ditimbulkannya. Pertama, akan terjadi konflik kepentingan dalam diri anggota DPD yang terafiliasi dengan partai politik dan apalagi yang menjadi pengurus partai politik. Mereka akan memikul dua kepentingan sekaligus yaitu kepentingan daerah yang diwakilinya dan

¹⁸ Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*

¹⁹ "MK Tegaskan Putusan Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD Tak Politis", <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/25/06393731/mk-tegaskan-putusan-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-tak-politis>, 25 Juli 2018, diakses tanggal 28 Juni 2020.

kepentingan partai politik yang sudah membantunya. Dalam kondisi ideal di mana anggota DPD hanya memikul kepentingan daerah saja harus memerlukan kerja politik yang luar biasa berat, apalagi kalau memikul dua kepentingan. Jika harus memikul dua kepentingan sekaligus, maka biasanya lebih mendahulukan kepentingan partai politiknya dari pada kepentingan daerah, karena basis partai politik dinilai lebih kuat.

Kedua, jika anggota DPD dimungkinkan berasal dari pengurus partai politik, berarti akan terjadi perwakilan ganda (*double representative*) dalam keanggotaan MPR di mana partai politik yang sudah terwakili dalam keanggotaan DPR juga terwakili dalam keanggotaan DPD.²⁰ Akibatnya tidak ada perbedaan yang jelas antara DPR dan DPD. DPR tetap menjadi lembaga perwakilan partai politik. Sementara DPD yang setengah lebih anggotanya terafiliasi dan bahkan menjadi pengurus partai politik tentu di dalamnya sangat pekat aroma kepentingan partai politik. Oleh karena itu, Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang persyaratan anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau berasal dari pengurus partai politik dapat mencegah terjadinya distorsi politik berupa lahirnya perwakilan ganda partai politik dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih keputusan politik penting yang bersifat strategis.

Ketiga, akan terjadi degradasi pluralisme dalam demokrasi politik, yaitu identitas daerah yang selama ini mewarnai dan menjadi ciri keberagaman dalam bingkai NKRI. Indonesia mempunyai *indegenous people* dengan kekayaan dan keragaman suku, budaya, bahasa, serta tingkat kemajuan dan peradaban. Semua itu harus dipertahankan dan diterjemahkan dalam sistem pemerintahan. Politisasi DPD oleh partai politik akan menguatkan penyeragaman yang lebih merusak daripada pemeliharaan keberagaman ala Orde Baru terhadap Utusan Daerah di MPR. Politik identitas daerah dalam demokrasi pluralisme akan dimonopoli dan dikontrol oleh partai politik.²¹

Di titik inilah sangat penting mengembalikan filosofi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dan penguatan kewenangannya serta pengembangan demokrasi pluralis

²⁰ Jimly Ashhsiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 50.

²¹ Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*

berbasis identitas daerah, Pemerintah, DPR, MK dan lembaga negara lainnya serta segenap kekuatan masyarakat sipil harus tetap mempunyai semangat mengembalikan ruh DPD sebagai wakil daerah sebagaimana yang menjadi filosofi pendiriannya dulu. Segala bentuk penyeragaman dan penguasaan partai politik atas kamar DPD akan menciptakan distorsi kelembagaan negara, mengancam stabilitas politik dan bahkan memperlemah integrasi bangsa.²²

D. SIMPULAN

Kelahiran DPD merupakan kemauan politik untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah. DPD menjadi lembaga perwakilan yang mengemban tugas untuk mengurus kepentingan daerah itu. Keberadaannya yang sangat penting dalam sistem perwakilan dua kamar bersama DPR. DPD diharapkan menjadikan lembaga perwakilan menjadi kuat dan demokratis dengan *checks and balances* dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perjalanannya, DPD mengalami berbagai persoalan seperti korupsi dan perebutan jabatan. Meskipun mempunyai legitimasi kuat melalui pemilihan umum, namun DPD menghadapi berbagai masalah tentang keterbatasan kewenangan wewenang dan masuknya kepentingan partai politik. Filosofi DPD sebagai perwakilan daerah mendapat tantangan dengan derasnya kepentingan partai politik dalam lembaga DPD dengan segala dampaknya. Oleh karena itu, sangat penting mengembalikan filosofi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dan penguatan kewenangannya.

²² *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ashhsiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FHUII Press, 2004).
- Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011).
- MD, Moh. Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, Cetakan II: 2003).
- Sherlock, Stephen, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, (Canberra: Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2005).
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

Artikel

- Dewan Perwakilan Daerah (DPD), “Latar Belakang”, <https://dpd.go.id/latar-belakang>. Diakses tanggal 27 Juni 2020.
- Indonesian Parliamentary Center (IPC), “Jumlah Afiliasi Anggota DPD Dalam Partai Politik”, <http://ipc.or.id/wp-content/uploads/2017/04/garis.jpg>. Diakses tanggal 28 Juni 2020.
- Prihatmoko, Joko J., “Memulihkan Posisi DPD”, *Suara Merdeka*, 21 September 2016.
- Sorik, Sutan, “Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD: Kepentingan Politik Praktis atau Amanah Konstitusi?”, <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1249-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-kepentingan-politik-praktis-atau-amanah-konstitusi>. Diakses tanggal 28 Juni 2020.
- Wasthi, Ryan Muthiara, “Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47 Nomor 4 Tahun 2017.

Berita *On Line*

““Bukan Rahasia Lagi Kalau DPD dikuasai Partai Politik””, <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/28/15470891/bukan-rahasia-lagi-kalau-dpd-dikuasai-partai-politik>, 28 Juli 2018. Diakses tanggal 29 Juni 2020.

“MK Tegaskan Putusan Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD Tak Politis”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/25/06393731/mk-tegaskan-putusan-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-tak-politis>, 25 Juli 2018. Diakses tanggal 28 Juni 2020.

“Polemik DPD, Antara Politisasi Hingga Capaian Kinerja yang Dipertanyakan”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47229147>, 14 Februari 2019. Diakses tanggal 28 Juni 2020.